

Université Paris 1
École nationale d'administration

Master Études européennes et relations internationales
Spécialité *Relations internationales et Actions à l'Étranger*
Parcours "Action internationale"

**« Les énoncés de politique extérieure du Québec
relèvent-ils de la politique internationale
ou de la politique étrangère ? »**

Sous la direction de
Monsieur Frédéric Charillon
Professeur des universités en science politique
Coordonnateur des questions internationales
École nationale d'administration

soutenu par
Vincent Fradette
CIP Promotion Alan Turing (2016-2017)

AVERTISSEMENT :

Les propos et analyses contenus dans le présent mémoire ne représentent que l'opinion personnelle de leur auteur et n'engagent pas les sociétés, entreprises, organisations ou collectifs auxquels il contribue ou dont il peut ou a pu être associé ou employé.

L'autorisation écrite de l'auteur est obligatoire préalablement à toute publication, reproduction ou diffusion, en partie ou en totalité, du présent mémoire.

L'auteur du présent mémoire conserve l'ensemble de ses droits moraux.

Sommaire

Ce mémoire se propose d'analyser l'action internationale du Québec en tant qu'État fédéré, type d'action traditionnellement étudiée à l'aide des concepts de paradiplomatie (identitaire, développementale ou économique) et de protodiplomatie, sous l'angle de l'analyse de ses énoncés de politique extérieure. En effet, les études antérieures sur l'action internationale du Québec, à l'instar de celles menées sur les autres entités dites subétatiques, se sont plutôt intéressées aux motivations qui portent des gouvernements qui ne jouissent pas de la personnalité juridique internationale à mener des actions extérieures. Cela représente un paradoxe pour la discipline des relations internationales dans la mesure où l'analyse de la politique étrangère en est un pilier important, toutes écoles théoriques confondues. La présente étude vise à remédier à cette lacune de la littérature scientifique en s'intéressant plus particulièrement aux cas des énoncés de politique extérieure publiés par le Québec, qui sont de véritables politiques publiques.

La présente étude analyse le premier énoncé paru en 1985 et l'avant-dernier publié en 2006. Plus précisément, elle effectue une analyse qualitative des principaux objectifs de ces énoncés et des justifications avancées par rapport à ceux-ci afin de voir si ces énoncés relèvent plutôt du registre conceptuel de la politique internationale, de celui de la politique étrangère ou d'un positionnement intermédiaire. Ces deux derniers concepts font l'objet de grilles d'analyse qui servent à catégoriser les énoncés de politique extérieure du Québec. Cette analyse permettra, en parallèle, de faire ressortir le positionnement discursif du Québec sur le spectre des théories des relations internationales ainsi que leur évolution sur une génération. Dans un deuxième temps, ces analyses qualitatives sont complétées par des études de cas pour voir si le premier classement opéré se confirme. Des entretiens avec des acteurs du processus et des représentants d'États étrangers qui représentent des partenaires stratégiques pour le Québec ont également été menés afin de compléter l'analyse et de contraster les visions internes et externes, cela afin d'avoir une vue à 360° de cette politique publique. En terminant, une conclusion générale restituant les résultats principaux de l'analyse et ouvrant sur de nouvelles perspectives de recherche en plus de proposer quelques pistes pour l'évolution future des EPE du Québec est proposée. Cette étude permet, en filigrane, d'exposer certaines des limites explicatives engendrées par le stato-centrisme des théories des relations internationales. L'analyse du cas québécois est d'autant plus pertinente que le Québec est le seul gouvernement subétatique à s'être doté d'un ministère des Relations internationales et qu'il a, en quelque sorte, lancé le bal de la paradiplomatie.

Mots-clefs :

Entités subétatiques / paradiplomatie / protodiplomatie / politique internationale / politique étrangère, relations internationales du Québec / stato-centrisme / théories des relations internationales

Table des matières

Sommaire	5
1. Introduction	9
2. Présentation de l'acteur, problématique de recherche et revue de littérature	12
2.1 <i>Présentation de l'acteur étudié et contexte</i>	12
2.3 <i>Problématique de recherche et hypothèses</i>	15
2.4 <i>Revue de littérature et des concepts</i>	17
2.4.1 <i>Revue de littérature</i>	17
2.4.2 <i>Revue des concepts</i>	22
2.4.2.1 <i>Le concept de politique internationale</i>	22
2.4.2.2 <i>Le concept de politique étrangère</i>	23
3. Analyse	25
3.1 <i>Corpus</i>	25
3.2 <i>Méthodologie</i>	25
3.3 <i>Analyse des énoncés de politique extérieure du Québec de 1985 et 2006</i>	26
3.3.1 <i>L'énoncé de politique extérieure du Québec de 1985</i>	26
3.3.1.1 <i>Contexte de l'EPE de 1985</i>	26
3.3.1.2 <i>Économie générale de l'EPE de 1985</i>	27
3.3.1.3 <i>L'analyse du contexte international proposée par l'EPE de 1985</i>	27
3.3.1.4 <i>Objectifs et moyens de l'EPE de 1985</i>	28
3.3.1.4.1 <i>Objectifs</i>	28
3.3.1.4.2 <i>Moyens</i>	31
3.3.1.5 <i>Étude de cas de l'EPE de 1985 : la Charte des Grands Lacs, les 1er et 2e Sommets de la Francophonie</i>	32
3.3.1.5.1 <i>Étude de cas : Charte des Grands Lacs</i>	32
3.3.1.5.2 <i>Étude de cas : Le Québec en Francophonie, sa participation au 1er Sommet de la Francophonie et son accueil du 2e Sommet</i>	34
3.3.2 <i>L'énoncé de politique extérieure de 2006</i>	38
3.3.2.1 <i>Contexte de l'EPE de 2006</i>	38
3.3.2.2 <i>Économie générale de l'EPE de 2006</i>	39
3.3.2.3 <i>L'analyse du contexte international proposée par l'EPE de 2006</i>	39
3.3.2.4 <i>Objectifs et moyens de l'EPE de 2006</i>	40
3.3.2.4.1 <i>Objectifs</i>	40
3.3.2.4.2 <i>Moyens</i>	44
3.3.2.5 <i>Études de cas de l'EPE de 2006 : l'élargissement vers la sécurité et l'UNESCO</i>	45

3.3.2.5.1 <i>Étude de cas : l'élargissement vers la sécurité</i>	45
3.3.2.5.2 <i>Étude de cas : l'UNESCO</i>	48
3.4 <i>Perspectives des acteurs des EPE de 1985 et 2006</i>	52
3.5 <i>Perspectives des diplomates étrangers au sujet des EPE du Québec</i>	55
4. Discussion des résultats et conclusion	56
5. Recommandations	63
6. Bibliographie	65

Table des annexes

Annexe 1 – Représentations du Québec à l'étranger, ressources financières et humaines du MRIF et opérateurs spécialisés consacrés à l'action internationale du Québec	75
Annexe 2 – Doctrine Gérin-Lajoie	79
Annexe 3 – Grilles d'analyse pour la caractérisation des énoncés de politique extérieure	85
Annexe 4 - Objectifs gouvernementaux de l'EPE du Québec publié en 1985	87
Annexe 5 – Liste des entretiens effectués et questionnaires d'entretien	89

1. Introduction

Certaines entités politiques, dites subétatiques dans la littérature en science politique et en relations internationales, dont la Bavière, la Catalogne, la Flandre, le Québec (Paquin, 2004) et certaines provinces sud-africaines (Ngange, 2014), notamment, ont entamé, parfois depuis près d'un demi-siècle, une action extérieure. Cette dernière est progressivement devenue de plus en plus structurée et vise généralement la réalisation de leurs intérêts propres. Plusieurs auteurs utilisent le concept de paradiplomatie (Soldatos, 1990; Duchacek) pour parler des actions de ces États fédérés. Concernant le Québec, son action a été qualifiée de « paradiplomatie identitaire » (Paquin, 2004), voire par moments de « protodiplomatie » (Bélanger, 1997). La question se pose donc de savoir si le Québec, acteur non conventionnel des relations internationales qui n'en est même pas un si l'on s'en remet au droit international public (souveraineté incomplète, absence de reconnaissance internationale), mène une politique extérieure distincte dans son principe et son objet de celle des États souverains.

À ce sujet, il importe de noter que, dans un régime politique de type fédéral, les États fédérés et l'État fédéral se partagent la souveraineté, répartie en cloisons étanches pour l'essentiel, par aire de compétence fonctionnelle. Ainsi, pour dresser un portrait sommaire, au Canada, l'État fédéral dispose des pouvoirs régaliens (armée, monnaie, droit de la naturalisation [citoyenneté canadienne créée en 1957] et droit criminel) qui sont disposés à l'article 91 du *British North America Act* (BNAA, 1867). Les États fédérés disposent, pour faire court, des compétences sur la santé, les affaires sociales, l'éducation et la culture (BNAA, 1867 : art. 92-93). Le Québec dispose en outre d'un régime législatif distinct, soit le Code civil, alors que les États fédérés anglophones fonctionnent sur le mode de la *Common Law*. Les États fédérés disposent même de leur propre système judiciaire dans l'application de leurs lois. L'agriculture et l'immigration sont des compétences partagées (*Ibid.*, art. 95).

S'agissant des relations internationales, le texte constitutionnel de 1867 est muet quant à leur attribution puisqu'il s'agit de la constitution d'une colonie plus autonome au sein de l'Empire britannique, qui conservait cette fonction. En fait, seul l'article 132 y fait référence indirectement s'agissant des pouvoirs du Canada d'appliquer les traités impériaux, article devenu caduc avec l'adoption du Statut de Westminster (1931) qui émancipera globalement les *Dominions* britanniques du pouvoir législatif de Londres (cf. : Nossal, Roussel et Paquin, 2007 : 490). Cela étant, le Canada n'a rapatrié sa constitution qu'en 1982. De 1871 à 1923, selon Nossal et collègues, le Canada acquiert progressivement une capacité diplomatique et le droit d'établir des relations consulaires, concluant un premier traité en 1923 (cf. : 2007 : 490).

Cela étant, rien n'indique que le gouvernement fédéral puisse engager les États fédérés dans leurs champs de compétence constitutionnelle propres et, après quelques tentatives en ce sens de sa part, la jurisprudence constitutionnelle du Conseil privé de Londres, à l'époque la plus haute instance judiciaire pour le Canada, établira une jurisprudence fondamentale dans les années 1930 (cf. : *Ibid.* : 492-496). En effet, cela serait revenu, pour l'État fédéral, à pouvoir légiférer indirectement dans des champs de compétence des États fédérés. L'affaire dite de l'Organisation internationale du travail (1935) voit en effet le Conseil privé statuer que si l'État fédéral peut adopter un traité, il ne peut forcer les provinces à mettre en œuvre des dispositions relevant de leurs champs de compétences constitutionnelles exclusives (cf. : *Ibid.* : 494). Les juges affirmeront que : « Personne ne saurait douter que cette répartition (entre les articles 91 et 92) soit une des conditions les plus essentielles, peut-être la plus essentielle entre toutes, du pacte interprovincial consacré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique » (cités dans *Ibid.* : 494), concluant que le pouvoir de mise en œuvre suit le partage des compétences dans le régime dualiste canadien (*Ibid.* : 494).

C'est donc sur cette jurisprudence que se fonde l'État québécois pour établir son action internationale dans ses champs de compétence propres. La doctrine Gérin-Lajoie, du nom du vice-premier ministre et constitutionnaliste qui l'énonça publiquement devant le corps consulaire à Montréal en 1965, en reprend l'essentiel, concluant au droit pour l'État québécois de négocier directement les ententes internationales dans ses champs de compétence (Gérin-Lajoie, 1965 : voir Annexe 2). Signalons que si, dans un premier temps, l'État fédéral a vivement protesté après la conclusion de la première entente avec la France en 1965, il acceptait dès 1971 que le gouvernement du Québec acquière le statut de gouvernement participant d'une organisation internationale, l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT, ancêtre de l'Organisation internationale de la Francophonie [OIF]) dont le premier secrétaire général, Jean-Claude Léger, sera un Québécois. Ce statut sera reconduit lors de la création de l'OIF. Plus encore, les deux gouvernements ont conclu, en 2006, une entente formalisant la présence d'un représentant permanent du Québec au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO et son droit de prendre la parole dans cette enceinte onusienne. Globalement, la présence internationale du Québec est donc un point qui est aujourd'hui, pour l'essentiel, normalisé entre le Québec et le gouvernement fédéral, chacun restant dans ses clous.

La question de recherche à laquelle se propose de répondre ce mémoire est la suivante :

«LES ÉNONCÉS DE POLITIQUE EXTÉRIEURE DU QUÉBEC RELÈVENT-ILS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE OU DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE?»

En effet, cette distinction entre politique internationale (PI) et politique étrangère (PE) est bien présente dans la littérature abordant l'action internationale de paliers de gouvernement non pleinement souverains, d'États fédérés, de régions et d'organisations publiques et privées et permettra d'analyser plus avant les énoncés de politique extérieure (EPE) du Québec afin de la situer par rapport à ce que font les États pleinement souverains.

Plusieurs internationalistes considèrent toujours que la PE relève des seuls États souverains, d'où l'invention et l'utilisation continue des concepts de paradiplomatie et de PI pour désigner leur action. Chose certaine, le Québec a publié, jusqu'à présent, quatre énoncés guidant son action extérieure, respectivement en 1985, 1991, 2006 et 2017. Malgré certaines continuités, ces documents présentent une facture différente.

Indépendamment de la catégorie conceptuelle dont relèvent ces énoncés, leur analyse permettra, en parallèle, de faire ressortir le positionnement discursif du Québec sur le spectre des théories des relations internationales. En tout état de cause, seront ici étudiés le premier énoncé de politique extérieure du Québec, paru en 1985, et le dernier, publié en 2006 et demeuré en vigueur jusqu'en avril 2017. Fait intéressant, deux décennies ou près d'une génération les séparent, ce qui permettra également de constater les évolutions et inflexions connues par la politique extérieure québécoise pendant la période.

Pour répondre à la question de recherche, il sera procédé en trois temps. Premièrement, seront dressés à grands traits l'insertion de cette question de recherche dans la littérature scientifique ainsi que le contexte politique québécois, puis des définitions opératoires distinguant les deux concepts d'analyse de même que des grilles d'analyse conceptuelles seront présentées. Cela fait, une analyse des deux énoncés sera effectuée à des fins de catégorisation conceptuelle, analyse qui sera confrontée à des études de cas pertinentes pour chaque énoncé ainsi qu'à des entretiens avec des acteurs de leur rédaction et des diplomates étrangers afin d'avoir une vue à 360°. Finalement, une conclusion générale sera proposée, restituant les résultats principaux de l'analyse et ouvrant sur de nouvelles perspectives de recherche en plus de proposer quelques pistes pour l'évolution future des EPE du Québec.

2. Présentation de l'acteur, problématique de recherche et revue de littérature

2.1 Présentation de l'acteur étudié et contexte

Sans refaire ici toute l'histoire politique du Québec, notons qu'il est, avec l'Acadie, un des héritiers culturels de la Nouvelle-France, fondée par Samuel de Champlain en 1608 à Québec et devenue, sous Louis XIV, province du domaine royal français en 1663. Elle le demeurera, un siècle

durant, jusqu'au Traité de Paris transférant la souveraineté à l'Empire britannique. Plus encore, il est la seule société majoritairement francophone d'Amérique du Nord et est un État fédéré depuis 1867. Québec aujourd'hui capitale de l'État fédéré du Québec, fut pendant plus d'un siècle et demi la capitale administrative de l'Empire français d'Amérique. Au plan de l'héritage institutionnel, cela se matérialise jusqu'à ce jour sous la forme du droit civil, à quelques réformes près celui du Code Napoléon de 1804, du corps législatif et réglementaire produit par le Conseil souverain néo-français (ordonnances, arrêtés, etc.) de même que par la langue officielle, le français.

Très tôt, le Québec a ressenti la nécessité de mener des relations internationales. L'encre était à peine sèche sur le *BNAA* (1867), par lequel les anciennes colonies britanniques au nord des États-Unis avaient décidé de créer la Confédération canadienne, que le Québec dépêchait des agents pour le représenter à l'étranger. En effet, selon LeDuc, dès 1871 le gouvernement québécois a envoyé « des agents d'immigration en séjour temporaire sur le continent européen, dans les îles britanniques et en Nouvelle-Angleterre » (2009 : 7). Toujours selon LeDuc, l'année suivante, le Québec envoyait un représentant permanent en Irlande et un autre en Angleterre, à Londres, avant d'envoyer, en 1882, Hector Fabre à Paris comme agent général (cf. : *Ibid.* : 8-9). Les premières nominations visaient essentiellement à attirer immigrants et capitaux, mais permettaient également de disposer d'une voix autorisée à parler au nom des intérêts du Québec dans la capitale impériale d'alors, Londres (cf. : *Ibid.*). Toutefois, la nomination à Paris se singularise, dit LeDuc : Fabre est nommé par le conseil des ministres qui le fait « représentant attitré du Gouvernement du Québec pour toutes les négociations qui ressortent [sic] des attributions de la Province », il dispose donc d'un mandat précis et vaste et relève directement du premier ministre (*Ibid.* : 9-13). Il est intéressant de noter ici que le Québec a envoyé des représentants à l'étranger avant même l'État fédéral canadien. Plus tard, au XX^e siècle, le Québec a envoyé un agent général à New York en 1943 (*Ibid.* : 9-13).

Dans les années 1960 et 1970, le Québec, en pleine effervescence culturelle et politique, connut ce qui fut appelé la Révolution tranquille, contemporaine de la décolonisation des pays du Sud. L'époque est alors à l'affirmation culturelle, avec la revendication du statut de nation pour les Québécois, l'adoption de la Charte de la langue française, dite loi 101, faisant du français l'unique langue officielle ainsi que la fondation d'un ministère de la Culture et d'une télévision publique devenue Télé-Québec. C'est également l'époque de la création d'un État québécois moderne, sur le modèle de l'État-providence, dans ce que plusieurs auteurs ont appelé un processus de construction nationale (Dumont; Laforest; Paquin). Cela dit, au-delà de l'affirmation identitaire, c'est également la

volonté d'émergence économique des francophones avec la nationalisation de l'hydro-électricité, la création du ministère de l'Éducation et de nouvelles universités ainsi que des Collèges d'enseignement général et professionnel (CÉGEP). Ce sera également l'époque des grandes retrouvailles franco-québécoises avec l'ouverture de la Délégation générale du Québec à Paris en 1961 en présence du premier ministre Jean Lesage et de nombreux ministres. De Gaulle consentit de larges privilèges et immunités à cette représentation et la fit ajouter à la liste diplomatique.

Dès 1965, le Québec concluait sa première entente internationale avec la France en matière de coopération en éducation et c'est également cette année-là que fut mise sur pied la coopération permanente multisectorielle France-Québec (cf. : Mesli, 2016 : 40-46). Le besoin s'est donc fait sentir d'asseoir ces précédents nouveaux sur une doctrine claire (cf. : Paquin et Chaloux, 2016 : 5). C'est ainsi que vit le jour la doctrine Gérin-Lajoie (DGL : voir Annexe 2), du nom du vice-premier ministre et constitutionnaliste qui l'a présentée au corps consulaire, dotant l'action extérieure d'un cadre la légitimant. Celle-ci énonçait : « Il n'y a [...] aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention » et que le Québec pouvait mener des relations extérieures dans ses champs de compétence constitutionnels (Gérin-Lajoie, 1965). Celle-ci a été reprise par tous les premiers ministres québécois depuis, qu'ils aient été fédéralistes ou souverainistes. Elle repose sur le principe de souveraineté partagée entre deux ordres de gouvernement, propre au principe fédératif, et sur celui de l'étanchéité des compétences constitutionnelles en vertu duquel chaque palier étatique ne peut s'engager envers un État étranger que sur les champs qui sont de sa compétence.

Le présent mémoire survient alors que le Québec a récemment marqué le 50^e anniversaire de la Révolution tranquille et de la DGL qui l'a vu émerger avec fulgurance sur la scène internationale : Exposition universelle de 1967, accession au statut de gouvernement participant à l'ACCT en 1971, Jeux olympiques de 1976 et accueil du II^e Sommet de la Francophonie en 1987. Plus récemment, le Québec a été co-hôte des IV^{es} Jeux de la Francophonie en 2001. Surtout, il a signé une entente historique avec le gouvernement du Canada, en 2006, en vertu de laquelle il peut nommer un représentant permanent au sein de la délégation du Canada à l'UNESCO et autorisant le Québec à prendre la parole pour présenter ses positions au sein de cette institution onusienne spécialisée. Finalement, il a accueilli le XII^e Sommet de la Francophonie en 2008 et, c'est une première, la Conférence Québec-UNESCO « Internet et la radicalisation des jeunes : prévenir, agir et vivre ensemble » en 2016. Tout cela témoigne d'une volonté qui est passée d'une quête de visibilité à une volonté d'engagement avec la communauté internationale pour la contribution au règlement des

grandes questions mondiales, le tout dans le cadre de limites que les gouvernements québécois successifs ont voulu étendre le plus loin possible.

Aujourd'hui, le Québec est le seul État fédéré au monde à disposer d'un ministère des Relations internationales, créé en 1967. Il dispose de plus d'un réseau étendu de représentations à l'étranger. Il s'est même doté d'un corps d'emploi spécialisé, celui des conseillers en affaires internationales, pour animer ses efforts vis-à-vis de l'étranger au sein du ministère chargé de coordonner cette action comme dans presque tous les ministères sectoriels ainsi que dans ses bureaux à l'étranger, actuellement au nombre de 28. De plus, il a un dispositif de rayonnement international et culturel par le biais des Offices jeunesse internationaux du Québec, de l'Association internationale d'études québécoises et de TV5 Québec-Canada et participe au réseau des organismes de politique linguistique francophones (OPALE) (pour plus de précisions sur les dispositifs internationaux du Québec, voir l'Annexe 1). En tout, il a conclu 700 ententes internationales avec quelque 80 pays et États fédérés depuis 1965 (MRIF, 2017 : 1). Finalement, il participe à la quasi-totalité des réseaux institutionnels francophones et figure au bureau de nombre d'entre eux en plus de disposer d'une politique de développement international et de coopérer pour la modernisation de plusieurs États francophones par le biais de son École nationale d'administration publique. Alors qu'un nouvel énoncé de politique extérieure (EPE) a récemment vu le jour, il est tout indiqué d'effectuer un retour analytique sur les EPE du Québec de 1985 et de 2006.

2.2 Problématique de recherche et hypothèses

Ce mémoire se propose d'analyser l'action internationale du Québec, État fédéré, traditionnellement étudiée à l'aide des concepts de paradiplomatie (identitaire, développementale ou économique) et de protodiplomatie, sous l'angle de l'analyse de ses énoncés de politique extérieure. En effet, les études antérieures sur l'action internationale du Québec, à l'instar de celles menées sur les autres entités dites subétatiques, se sont plutôt intéressées aux motivations qui portent des gouvernements qui ne jouissent pas de la personnalité juridique internationale à mener des actions extérieures ou aux actions proprement dites. Cela représente un paradoxe pour la discipline des relations internationales dans la mesure où l'analyse de la politique étrangère en est un pilier important, toutes écoles théoriques confondues. Or, tout se passe comme-ci les internationalistes, frappés d'étonnement par l'irruption d'une nouvelle catégorie d'acteur sur la scène internationale qui entre en contradiction avec le stato-centrisme des théories des relations internationales, s'étaient attardés à en comprendre les raisons en négligeant l'étude des documents qui fondent l'action de ces acteurs. De ce fait, ils ne se sont pas non plus intéressés aux similitudes et différences entre ces politiques publiques et celles des États indépendants dans le cadre d'études approfondies.

La présente étude vise à remédier à cette lacune de la littérature scientifique en s'intéressant plus particulièrement aux EPE publiés par le Québec, qui sont de véritables politiques publiques. Pour ce faire, elle prendra appui sur le premier EPE de 1985 et sur celui paru en 2006 comme il s'avère impossible de faire des études de cas à ce stade-ci pour l'EPE paru en avril 2017. Plus précisément, elle effectuera une analyse qualitative des principaux objectifs de ces énoncés et des justifications avancées par rapport à ceux-ci afin de voir si ces documents relèvent plutôt du registre conceptuel de la PI ou de celui de la PE, voire d'un positionnement intermédiaire.

Cette analyse des deux documents, parus à vingt ans d'intervalle, permettra aussi de constater l'évolution éventuelle du positionnement conceptuel de ces énoncés et, partant, les inflexions qu'a connu l'action internationale québécoise. L'analyse du cas québécois est d'autant plus pertinente que le Québec est le seul gouvernement subétatique à s'être doté d'un ministère des Relations internationales et qu'il a, en quelque sorte, lancé le bal de la paradiplomatie. Plus encore, aucun autre État fédéré ne produit de tels documents depuis plus de 30 ans. L'étude de ces énoncés représente une valeur ajoutée au plan scientifique, car jamais faite de façon extensive pour ces documents lorsque produits par des États fédérés. Cette étude permettra non seulement de voir où le Québec se situe entre paradiplomatie et protodiplomatie, mais elle permettra d'interroger, voire d'exposer les limites du stato-centrisme des théories des relations internationales sur leur pouvoir explicatif, à l'heure où les États ne sont plus, tant s'en faut, les seuls acteurs de la scène internationale.

La question de recherche à laquelle se propose de répondre ce mémoire est la suivante :

«LES ÉNONCÉS DE POLITIQUE EXTÉRIEURE DU QUÉBEC RELÈVENT-ILS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE OU DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE?»

À ce sujet, notons que plusieurs internationalistes considèrent toujours que la PE relève des seuls États souverains, d'où l'invention et l'utilisation continue des concepts de paradiplomatie et de politique internationale (PI) pour désigner leur action. Chose certaine, le Québec a publié jusqu'à présent quatre énoncés guidant son action extérieure, respectivement en 1985, 1991, 2006 et 2017. Malgré certaines continuités, ces documents présentent une facture différente.

Il sera ici postulé que ces énoncés s'approchent de façon croissante de l'entendement classique de la PE, notamment en faisant de la question de la sécurité un pilier dans le dernier énoncé. En effet, notons que le Québec articule, de façon croissante, une vision claire de la réalité internationale et de son positionnement en son sein, un plan d'action explicite pour tenter d'influencer celle-ci visant l'atteinte d'objectifs concordant avec ses intérêts. Il présente à cette fin des politiques exposant

clairement ses visées et cherche à exercer la plénitude de ses attributions souveraines dans le cadre fédératif où il agit.

Notons également, à titre d'hypothèse, qu'il semble plausible que le Québec adhère, dans ces EPE, à une posture théorique oscillant entre institutionnalisme néolibéral (Krasner, 1973) et constructivisme (Klotz et Lynch, 1999, Wendt). En effet, l'affirmation répétée par le Québec de son attachement au multilatéralisme et aux institutions internationales et de son appartenance à l'OIF semble pouvoir être expliquée par la théorie institutionnaliste néolibérale des relations internationales. Par ailleurs, la théorie constructiviste des relations internationales permet d'expliquer la publication même de pareils énoncés par un État fédéré, acte symbolique visant à s'affirmer discursivement comme acteur international doté d'objectifs précis et d'un plan d'exécution, acte qui est également doté d'une visée performative.

Finalement, rappelons que le ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec, responsable de la préparation de ces énoncés et coordonnateur de l'action internationale de l'ensemble des ministères et organismes publics québécois, hormis pour Export Québec qui relève du ministère de l'Économie, fête cette année son 50^e anniversaire. Dans ce contexte, cette étude pourra être utile aux plans tant scientifique que pratique par l'émission de quelques recommandations ciblées découlant de l'étude des EPE et de leur évolution.

2.3 Revue de littérature et des concepts

2.3.1 Revue de littérature

L'apparition progressive des gouvernements subétatiques, Hocking parle de « gouvernements non centraux » (1993, traduction libre), dans l'arène internationale et l'élargissement de la place qu'ils y occupent a suscité l'intérêt des chercheurs en relations internationales (Duchacek, Mace, Bélanger, Michaud, Soldatos, Hocking). Plusieurs auteurs affirment que son étude est devenue essentielle (Teune, 2000; Lachapelle et Paquin, 2003) et l'ancien secrétaire exécutif de la convention-cadre sur les changements climatiques précisait récemment que 80% des actions pour sa mise en œuvre relèvent des paliers régionaux (repris dans Malone, 2011 : 5). Cette présence et ces actions internationales d'acteurs non souverains découleraient de l'élargissement des sujets abordés en diplomatie hors du périmètre régalien (défense, monnaie) avec, notamment, les accords en matière de commerce, libre-échange et sécurité sociale depuis les années 1960 et, plus récemment, en matière d'environnement, changements climatiques et diversité culturelle (cf. : Braillard et Jalili, 2012). Tendance ayant mené plusieurs de ces acteurs, dont le Québec, à se doter de corps, d'unités administratives ou d'administrations spécialisés en

relations internationales et d'autant plus avérée dans le cas des gouvernements subétatiques prétendant représenter des nations ou des communautés historiques (cf. : Paquin, 2004).

Les tendances décrites plus haut ont entraîné ce qu'Hocking a qualifié, après étude des cas canadien, australien et états-unien, de « diplomatie multiniveaux » (1993 : 3, traduction libre), suite à l'irruption des ONG, États fédérés et villes dans le champ diplomatique. Cela étant, il critique la tendance qu'on eut certains auteurs à cantonner ce phénomène dans un registre différent de l'action classique des États-nations ou à y voir des sources de conflits et d'intérêts incompatibles et à reproduire la conception selon laquelle ces entités subétatiques seraient elles aussi des boîtes noires unitaires rationnelles (cf. : *Ibid.* : 3-4). Hocking explique cette « localisation » de la diplomatie par les évolutions découlant de la société de l'information qui l'aurait rendue essentielle pour les acteurs subétatiques qui viseraient ainsi à « gérer les effets des forces et événements situés hors du domaine national », par exemple la pollution ou le libre-échange, expliquant en cela la tendance à son émergence même dans des États traditionnellement très centralisés comme la Chine et le Japon (*Ibid.* : 13-14 et 15, traduction libre). Finalement, parlant de l'action croissante des États fédérés, notamment australiens, canadiens et états-uniens, Hocking explique qu'elle découle de : « l'effet combiné de la tendance croissante de l'internationalisation et de la localisation » (*Ibid.*, 20, traduction libre). Cela étant, il évoque également le caractère aspirationnel de l'action extérieure d'entités subétatiques qui sont le véhicule d'un groupe culturel distinct, citant le cas du Québec, ainsi que les stratégies d'attraction des investisseurs de ces entités prises généralement, le tout dans un contexte « d'interdépendance intérieure et extérieure croissante » (*Ibid.*, 21-24, traduction libre).

En fait, la question se pose de savoir si ces deux tendances sont réellement si nouvelles, autrement que dans le récent accroissement de leur prégnance. De fait, Braillard et Jalili affirment « l'impossible dissociation entre politique interne et politique étrangère » (2012 : p. 57). Il semble donc logique qu'un État fédéré, qui dispose d'une large part de souveraineté propre sans jouir de la plénitude des prérogatives régaliennes, soit actif à l'étranger. En tout état de cause, Badie, citant les travaux de Keohane et Nye sur « l'interdépendantisme » précise que « cette perspective nouvelle approfondissait l'hypothèse d'une banalisation de l'État [-nation] parmi l'ensemble des acteurs qui pouvaient, avec le progrès de la mondialisation et de la globalisation, prendre leur place et tenir leur rôle sur une scène désormais plus mondiale qu'internationale » (1998 : 49). Dans ce contexte, qu'en est-il de la politique extérieure des États fédérés ?

Morin, quant à lui, affirme que « L’APE [analyse de la politique étrangère] doit non seulement élargir sa portée géographique [...], mais aussi s’intéresser à des nouvelles catégories d’acteurs » (2013 : 239) et précise que la « soi-disant “nouvelle diplomatie” n’est en rien nouvelle » (Sofer, 1988 ; Coolsaet et Vandervelden, 2004 et Carvalho et coll., 2011 repris dans *Ibid.* : 239). Il ajoute, avec White : « que l’ordre westphalien se soit effrité empiriquement ou conceptuellement, le résultat est le même : l’APE ne peut plus ignorer les autres catégories d’acteurs internationaux » (1999, cité dans *Ibid.* : 239), parmi lesquels les États fédérés. Il va jusqu’à dire que ceux-ci sont souvent « suffisamment autonomes pour élaborer et mettre en œuvre leur propre politique étrangère » (*Ibid.* : 239-240).

De son côté, Charillon affirme que « la politique étrangère ne correspond plus à l’image traditionnelle que l’on peut s’en faire. En d’autres termes, on ne peut plus réduire la politique étrangère à la diplomatie d’État, à la diplomatie classique [...] » (2002 : 20). Il a, de plus, interrogé « l’échelle d’action pour la politique étrangère » allant jusqu’à parler de « politique étrangère “localisée” », citant entre autres le cas du Québec (Charillon, 2002 : 22-24). Dans l’ensemble, les idées présentées par Morin, White et Charillon semblent rejoindre le point de vue de Paquin qui a parlé avec force de « fin des grands monopoles » pour décrire l’action internationale des acteurs dits nouveaux (2004 : 117). Cohn et Smith soutiennent même que dans certains cas les « gouvernements subnationaux sont devenus des acteurs internationaux importants » (1996 : 59, traduction libre). Thèse que porte encore plus loin Genest qui dit : « [...] qu’aujourd’hui plusieurs entités subétatiques peuvent être vues comme des acteurs non négligeables du système international » (2008 : 10, traduction libre). L’ensemble de ces évolutions mènera Paquin à donner un grand coup de pied dans la fourmilière, en affirmant que :

« [...] le phénomène paradiplomatique est important, intensif, extensif et permanent. Les acteurs de la paradiplomatie et de la paradiplomatie identitaire ont une bonne marge d’autonomie, de nombreuses ressources, souvent plus que la vaste majorité des États souverains, et ils ont de plus en plus d’influence sur la politique internationale » (2005 : 129).

Avant d’aborder spécifiquement le cas des EPE du Québec, il appert opportun de situer l’action internationale du Québec dans la littérature scientifique en relations internationales. À ce sujet, il est intéressant de citer d’entrée de jeu Lacroix qui affirme, reprenant Éthier, que :

« Tout en s’attachant à l’État [québécois], la nature même de leur objet a conduit les chercheurs à dépasser “l’hypothèse de la souveraineté étatique” pour mettre en évidence, historiciser et conceptualiser l’activité internationale d’un État non souverain au sens du droit international : le Québec. » (Lacroix, 2010 : 16 et Éthier, 2003 : 245 citée dans *Ibid.*).

Lacroix ajoute, citant Bélanger, Gosselin et Hervouet, que : « Si, il y a près de vingt ans on pouvait affirmer : “il n’y a pas de tradition de recherche dans le domaine des relations internationales du Québec” », bien du chemin a depuis été parcouru (1993 : 145, cités dans Lacroix, 2010 : 16).

En ce sens, Bélanger a publié un texte qui a fait date dans l'étude des relations internationales du Québec. Il y affirmait, en 1997, que si le Québec souhaitait tant participer à la Francophonie, c'est que : « la personnalité internationale du Québec a la portée que lui confèrent les efforts diplomatiques constants qui sont déployés, dans le cadre de la francophonie comme ailleurs, pour qu'elle s'inscrive dans une certaine durée » (Bélanger, 1997 : 41). Il évoquait d'ailleurs un jeu à quatre niveaux : 1) « paradiplomatie » (Francophonie, etc.), 2) « politico-constitutionnel » (équilibrer le jeu des pouvoirs dans le cadre d'une souveraineté fédérée), 3) « identitaire » (reconnaissance extérieure, visibilité culturelle, compensation pour les frustrations intérieures) et 4) « protodiplomatie » (tentative de devenir un État indépendant ou à tout le moins d'exercer une diplomatie dans tous les domaines sans exclusive, se référant aux contextes référendaires de 1980 et 1995) (cf. : *Ibid.* : 39-56). Selon lui, le Québec était à cette époque dans une phase relevant plus de la protodiplomatie (cf. : *Ibid.* : 39-56).

Stéphane Paquin, en 2003, verra davantage dans l'action internationale du Québec une « paradiplomatie identitaire », qu'il rapprochera des cas catalan et flamand, tous visant selon lui « la construction de la nation » et la « légitimation » qui ne passe pas forcément par l'indépendance (2003 : 209). Cela dit, dès 2005, il élargira cette perspective en évoquant le « nouvel agenda sécuritaire » de la paradiplomatie dans l'ère post-11 septembre (Paquin, 2005 : 141). Cela dit, les actions internationales du Québec sont loin de se limiter à la promotion du commerce et des investissements, comme cela peut parfois être le cas des entités similaires du Sud. Même si le Québec a été des plus actifs dans l'adoption de traités commerciaux dont l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et a été à l'origine du projet d'Accord économique et commercial global Canada-Union européenne (AECG), participant directement à la négociation de ce dernier. Parlant du cas québécois, Paquin dira que « la paradiplomatie identitaire est différente de la protodiplomatie en ce sens que l'objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance » (Paquin, cité dans Nossal et coll., 2007 : 556). Cela dit, la paradiplomatie n'est pas qu'identitaire, elle peut aussi, dans son versant plus commercial, être économique, entre autres secteurs d'action possible.

Les tentatives de situer le Québec comme acteur international présentées ci-haut n'épuisent pas le sujet, car le Québec a aussi été largement impliqué dans la diplomatie environnementale, contribuant même à la reconnaissance du rôle des États fédérés dans le cadre du récent Accord de Paris sur le climat. Par ailleurs, Malone, parle, à raison du cas du développement durable, dossier transversal s'il en fut, intégrant économie, société et environnement, dans lequel le Québec est actif depuis ses débuts (2011: 13-16). Et s'il fallait plutôt s'intéresser aux EPE eux-mêmes ? Bien qu'imparfaits, ceux-ci

donnent en effet l'image que souhaite projeter le Québec comme acteur international, les priorités qu'il souhaite publier.

Parlant des énoncés de politique extérieure et des « livres blancs en matière de politique étrangère » en général, Michaud et Tremblay affirment que :

« [...] si les livres blancs constituent une forme particulière d'énonciation de politique souvent utilisée par les gouvernements pour se démarquer, la pérennité des paramètres qui y sont évoqués est toutefois tributaire du contexte international et de la politique intérieure. Leur utilité est donc limitée dans le temps, quoique importante pour donner les grandes orientations de l'action gouvernementale » (2006 : 7).

Notant leur caractère épisodique, leur périodicité aléatoire, Bland et Young ajoutent que : « les livres blancs constituent des phares qui lancent des signaux sur de nouvelles orientations de politiques » (1988 : 113-130, cités dans *Ibid.* : 10). Ces signaux sont d'ailleurs destinés à des publics tant intérieurs qu'extérieurs selon Thual (1993 : 88-89, cité dans *Ibid.* : 12). Au plan administratif, Frost évoque la « dimension "instrumentante" de l'énoncé de politique » (2003, cité dans *Ibid.* : 19). En tout état de cause, ces énoncés sont intéressants tant par ce qu'ils disent que par leurs silences.

S'agissant plus spécifiquement des EPE québécois, Côté en a réalisé la seule analyse à ce jour. Son approche a consisté en une analyse, exclusivement discursive, de ces documents parus depuis 1985, en recourant notamment à l'usage de statistiques lexicographique afin de déceler les continuités et les ruptures qui ont caractérisé ces énoncés (2006, 121). Côté envisage ces énoncés dans une perspective constructiviste qui les considère comme des « actes de langage » et précise que le Québec « a tenu ces dernières décennies à participer activement à une vie internationale mondialisée et sur un mode qui comporte les caractéristiques d'une véritable politique étrangère » (*Ibid.*). Il ajoutera, évoquant leur évolution, que celle-ci s'est « développée en trois phases : la mise en place (1965-1985), la consolidation (1985-2000) et une nouvelle orientation qui ouvre l'action internationale du Québec sur une dimension de politique étrangère (2002-...) » (*Ibid.* : 121-122). Le Québec avait publié, à l'époque de cette étude, deux EPE, en 1985 et 1991, et un plan stratégique concernant ses relations internationales. Côté paraît ambivalent quant au positionnement conceptuel de ces énoncés qui affirme tour à tour qu'ils « ont les caractéristiques d'une véritable politique étrangère » et qui précise ensuite que la période la plus récente « ouvre l'action internationale du Québec sur une dimension de politique étrangère » (*Ibid.* : 120, 121-22).

Michaud, pour sa part, postule que l'énoncé de politique extérieure (EPE) publié par le Québec en 2006 :

« marque de façon non équivoque le passage d'une dynamique de relations internationales caractérisée par la conjugaison d'une doctrine et de ressources à une démarche de politique étrangère puisqu'on ajoute à ces deux premières composantes une volonté affirmée d'influencer le contexte international » (2006 : 2).

Il ajoute aussi que l'importance accordée aux « questions de sécurité », pilier de l'EPE de 2006, incarnerait une volonté d'œuvrer en haute politique, prérogative régaliennne traditionnelle (*Ibid.* : 2-3). Précisons, ici, que ce sont des hypothèses qu'il formulait dans une revue généraliste portant sur les politiques publiques, hypothèses qu'il ne vérifiait pas de façon méthodique.

Ainsi, les auteurs ayant le plus récemment analysé les EPE québécois concluaient que ceux-ci tendaient de plus en plus vers la politique étrangère. Cela dit, Côté n'a pas étudié l'EPE de 2006. De plus, si Michaud et Ramet formulaient, dès 2003, parlant du Québec, l'hypothèse d'un « passage des relations internationales à la politique étrangère » ils ne poussèrent pas plus loin leur recherche à ce stade (2003 :1-8). Les mêmes récidivaient sur la même thématique en 2004 et concluaient, au terme de leur analyse, que :

« [...] bien que ces conclusions préliminaires révèlent un réalignement vraisemblable de l'action internationale du Québec, d'autres études sont nécessaires pour les consolider. Il faudrait, d'une part, vérifier l'effet que le temps et, ce faisant, les gouvernements successifs auront sur ce réalignement : persistera-t-il ou ne sera-t-il qu'un éclat passager ? » (2004 : 324).

C'est précisément ce à quoi compte s'attarder la présente étude en clarifiant ce qui relève de la PI et de la PE. Il sera alors possible d'apporter une réponse étayée à ce questionnement lancinant et voir où le Québec se situe entre les deux extrémités d'un spectre allant de la PI à la PE *stricto sensu*.

2.3.2 Revue des concepts

Notons, d'emblée, que si la question semble banale au plan intuitif, au plan scientifique la définition de ce qui relève de la politique étrangère ou non n'est pas si évidente. En effet Nossal et collègues résument bien la situation qui disent que :

« De prime abord, la question semble triviale. Il existe cependant deux différentes sources de confusion quant à la définition de ce qu'est la politique étrangère : en premier lieu, l'expression elle-même est sujette à beaucoup d'interprétations qu'il convient d'identifier ; en second lieu, il faut établir quels domaines relèvent de la politique étrangère, et lesquels en sont exclus- point sur lequel les avis sont partagés. La question est d'autant plus pertinente lorsqu'il s'agit de la distinction entre politique étrangère et politique de défense, puisque ces deux domaines se rejoignent dans ce qu'il convient d'appeler la "politique de sécurité » (Nossal et coll., 2007 : 26).

Plus encore, Munton déplorait, s'agissant de cette expression, « qu'il est difficile de savoir s'il réfère à des actions, des buts, des décisions, des objectifs, des stratégies, des intérêts, des orientations, des initiatives, des attitudes, des projets, des engagements ou quoi encore » (1976 : 258, cité dans *Ibid.* : 26). De là toute l'utilité de préciser ce qu'il est entendu dans la présente recherche lorsque les expressions « politique internationale » et « politique étrangère » sont évoquées, *a fortiori*, lorsqu'elles sont employées, comme ce sera le cas ici, à des fins de classement conceptuel.

2.3.2.1 *Le concept de politique internationale*

Dario Batistella définit les relations internationales comme : « [L'e]nsemble 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 qu'elle que soit la nature - politique ou autre – de ces relations » (2006 : 26). Ce qui ressort clairement de cette définition c'est que ces relations internationales se passent à l'extérieur d'un territoire d'attache, que l'acteur les animant soit étatique ou privé, et que la visée de ces actions est multiforme, comme la politique ou la stratégie qui s'y rattache. Notons que si celle-ci défriche partiellement le champ conceptuel, elle n'est pas assez discriminante pour servir de concept d'analyse aux fins de la présente étude.

Dans un autre veine, les auteurs qui analysent l'action internationale du Québec, parlent de « politique internationale » pour qualifier ses EPE, car ils ne concerneraient pas les prérogatives régaliennes que sont la défense, la monnaie et la politique commerciale extérieure et seraient le fruit d'un État non souverain (Jebayalaratnam et Paquin, 2016 : 165-170 et 176-178; Paquin et Chaloux, 2010 : 26; Côté, 2006 : 121). Si cette conception est plus éclairante que celle de Batistella, car elle se rapporte plus directement à des politiques énoncées par des autorités publiques, elle n'apparaît pas satisfaisante pour permettre de départager politique internationale et politique étrangère. En effet, elle se présente comme un qualificatif en creux, une définition par la négative, davantage que comme un concept clair et opérationnel. Insatisfaisante, elle ne définit pas d'objectifs, de caractéristiques propres à cette politique qui permettrait de l'identifier autrement que par le statut de l'acteur la mettant en œuvre.

Nelson Michaud et Isabelle Ramet, eux, définissent les relations internationales comme : « l'ensemble des échanges qui s'établissent et se construisent entre deux États. Traditionnellement, ces échanges s'orchestraient autour des droits reconnus aux États souverains depuis les traités de Westphalie (Bernier, 1996 : 75), mais, de plus en plus d'États non souverains – nommément les entités fédérées- en ont fait une pratique courante » (2003 : 5-6). Ils préciseront également qu'elles sont en cause « quand deux États nouent des contacts et s'engagent dans des échanges visant à la satisfaction de leurs intérêts mutuels », ce qui s'applique aussi aux États fédérés, qui peuvent également établir des politiques internationales fixant leurs grandes orientations en ce domaine (2004 : 304).

Cette définition sera retenue parce qu'elle distingue clairement les PI des stratégies d'internationalisation des acteurs privés. La position ici retenue exclut donc ladite « *business diplomacy* » évoquée par certains auteurs étudiant les affaires internationales entendues largement. En effet, les acteurs privés font essentiellement du démarchage, mais n'ont pas une action qui est proprement assimilable à celle des entités gouvernementales, malgré certaines similitudes. En effet, ils

n'agissent pas selon une conception de l'intérêt public ou national qui serait le leur, mais sur la base d'une logique de profitabilité marchande. À tout le moins, la politique internationale suppose la reconnaissance du caractère gouvernemental (capacité législative/réglementaire) des parties concernées et de leur autorité/capacité pour la mise en œuvre des éventuelles décisions et ententes arrêtées.

2.3.2.2 *Le concept de politique étrangère*

Marcel Merle définit la politique étrangère (PE) comme la : «partie de l'activité étatique qui est tournée vers l'extérieur» (1984 : 7). Hans Morgenthau, lui, affirme que : «la politique étrangère a un objectif : conserver ou accroître sa puissance» (1973 : 27-28).

Si la première définition est plutôt étymologique et à la limite de la tautologie, elle situe bien le champ politique visé par ces énoncés au sens bourdieusien du terme, soit l'extérieur de l'État qui la met en œuvre. Elle est simple, mais intéressante. Cela dit, sa portée ne s'étend pas aux entités subétatiques possédant plusieurs des fondements matériels de l'État (territoire et population fixes, capacité législative exclusive sur certains domaines d'action, monopole sur certains volets de la violence légitime) sans disposer de la personnalité juridique internationale.

La deuxième, si elle est, *a priori*, imbue de la perspective typique de la *realpolitik* de l'école réaliste des relations internationales où les États sont des acteurs unitaires rationnels visant à maximiser leurs gains de manière absolue (Morgenthau, 1948), est également susceptible d'une relecture moderniste intégrant la notion de « *soft power* » de Nye (1991). Toutefois, telle quelle, elle est applicable aux États, mais également aux multinationales et ONG. De plus, cette perspective téléologique apparaît comme trop peu nuancée dans son analyse des déterminants et des objectifs de la PE. Globalement, les définitions de Merle et Morgenthau ne sont pas jugées suffisamment opérationnelles et complètes pour être employées aux fins de la présente étude.

Finalement, Michaud et Ramet précisent que la PE suppose « trois éléments distinctifs : [1] les actions de l'État répondent à une doctrine internationale définie en fonction des besoins de sa société et des caractéristiques et des contraintes du système international; [2] elles s'opérationnalisent à partir de ressources qui leurs sont spécifiquement dédiées; et [3] elles visent, à terme, autant l'optimisation de la position propre à l'État que l'optimisation du contexte international qu'elles cherchent à influencer » et précisent en outre qu'elle vise l'exercice de « l'ensemble des droits reconnus aux États souverains par le droit international » (2004 : 304-305). Cette définition, complète, épurée et opérationnelle sera ici retenue pour l'analyse.

Notons que les énoncés ici étudiés, qu'ils relèvent de la politique internationale ou étrangère, constituent des politiques publiques au sens où il s'agit d'énonciations officielles, par un palier gouvernemental, d'une vision et d'actions cohérentes pour l'atteinte d'objectifs précis dans un domaine d'action donné (cf. : Kessler reprise dans Michaud et Ramet, 2004 : 308).

3. Analyse

3.1 Corpus

Comme le disent Michaud et Tremblay :

« [...] les livres blancs constituent une forme particulière d'énonciation de politique souvent utilisée par les gouvernements pour se démarquer [...] Leur utilité est donc limitée dans le temps, quoique importante pour donner les grandes orientations de l'action gouvernementale » (2006 : 7).

Bland et Young eux, précisent que : « les livres blancs constituent des phares qui lance des signaux sur de nouvelles orientations de politiques » (1988 : 113-130, cités dans *Ibid.* : 10). En tout état de cause, ces énoncés sont intéressants tant par ce qu'ils disent et comment ils le font que par leurs silences. Précisons ici que l'expression livre blanc est entendue dans son acception britannique. En effet, dans la tradition parlementaire britannique, à laquelle appartient le Québec, un livre blanc peut être à la fois analytique et programmatique, soit proposer une lecture de l'environnement d'action et énoncer les priorités et objectifs d'une politique publique.

Aux fins de la présente recherche, le *corpus* analysé se limitera au premier et à l'avant-dernier EPE du Québec, soit ceux de 1985 et de 2006, choix qui fera ressortir leur évolution sur 20 ans. En effet, l'EPE de 1991 sera exclu, car, comme le disait Jean-Roch Côté, « l'idéologie économique libérale [y] préside à la définition de tous les enjeux » et que celui-ci s'inscrirait dans la « continuité » de l'énoncé de 1985 (2006 : 125). En fait, ce dernier, unidimensionnel, est plutôt un document sur les échanges économiques internationaux qu'un EPE. Son étude renseignerait donc peu sur l'évolution des EPE du Québec. En ce qui a trait au Plan stratégique 2001-2004 du ministère des Relations internationales du Québec, il a également été exclu pour motif de non-comparabilité.

3.2 Méthodologie

La présente étude analysera les EPE retenus afin de voir s'ils correspondent à une PI ou une PE à l'aune des définitions de Michaud et Ramet (2003 et 2004). Pour y parvenir, ces définitions opérationnelles ont été reprises pour l'élaboration de deux grilles d'analyse (voir l'Annexe 3), leurs éléments phares étant ventilés sous forme de dimensions et d'indicateurs analytiques. Plus précisément, dans le cadre de la présente étude, l'économie générale (sections, titres, piliers), l'analyse du contexte international proposée, les objectifs et moyens d'actions identifiés ainsi que le vocabulaire, le ton et les précisions des EPE retenus seront analysés à des fins de catégorisation. Les analyses ainsi effectuées seront également confrontées à des études de cas pertinentes pour chaque énoncé. Au terme

de ce processus, il sera possible de voir si les EPE du Québec relèvent de l'une ou l'autre voir d'aucune de ces deux catégories conceptuelles. Indépendamment de la catégorie conceptuelle dont relèvent ces énoncés, leur analyse permettra, en parallèle, de faire ressortir le positionnement discursif du Québec sur le spectre des théories des relations internationales.

3.3 Analyse des énoncés de politique extérieure du Québec de 1985 et 2006

3.3.1 L'énoncé de politique extérieure du Québec de 1985

3.3.1.1 Contexte de l'EPE de 1985

Ce premier EPE paraît cinq années après le référendum perdu sur l'indépendance de 1980 et a duré même après l'échec du « Beau risque » où le gouvernement du Parti Québécois de René Lévesque a tenté de renouveler le fédéralisme avec le Parti Conservateur du premier ministre fédéral Brian Mulroney. Rappelons que Mulroney proposait alors de réintégrer le Québec à la constitution « dans l'honneur et l'enthousiasme », suite au rapatriement qui s'était fait sans son accord. Finalement, cette tentative demeurera sans succès : face à l'Accord du lac Meech (1987), ce fut un refus en bloc. Le Québec le jugeait nettement insuffisant, les autres États fédérés trouvaient qu'il allait beaucoup trop loin. Dans le cadre de cette dynamique, il est intéressant de souligner les références nombreuses au « peuple québécois » et au « partenariat avec le gouvernement canadien » (Gouvernement du Québec, 1985). Cela alors que Bernard Landry était devenu le premier ministre des Relations internationales et du Commerce extérieur du Québec en 1984 (avant le ministre responsable étant dénommé « ministre des Affaires intergouvernementales »). Le tout est révélateur au sens où il s'agit bien de marquer une affirmation identitaire, même si l'EPE va au-delà, tout en ménageant le lien avec les autorités fédérales, jeu d'équilibre complexe.

De 1967 à 1982, le ministère des Affaires intergouvernementales était responsable de la « coordination de toutes les activités du gouvernement du Québec à l'extérieur [...], incluant celles à l'extérieur du Canada. » (Gouvernement du Québec, 2015 : p.1). De fait, avant l'arrivée de Landry, ce ministère recouvrait l'équivalent des missions du ministère des Affaires étrangères et du Secrétariat général aux affaires européennes, si on compare avec la France, s'occupant tant des bureaux du Québec au Canada que de ses représentations à l'étranger. D'ailleurs, lorsque les activités intergouvernementales canadiennes furent retirées du mandat du ministère, ce fut au profit d'un Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes auprès du premier ministre. La création d'un ministère dédié exclusivement aux affaires internationales, le ministère des Relations internationales, à l'intitulé duquel a été ajoutée plus récemment la Francophonie (MRIF), dans une apparente volonté d'affirmation renforcée du rôle international du Québec, est un geste fort de la part d'un État fédéré, le cas québécois demeurant unique au monde sur ce plan. En effet, le Québec, par son

statut de gouvernement participant à l'OIF, a accès aux chefs d'État et de gouvernement et ministres de plus du tiers des États membres de l'ONU. Ce premier EPE est la suite logique de la création d'un ministère dédié et le fait d'un gouvernement souverainiste alors que les années 1980 voient une accélération de la mondialisation économique et politique. Le titre de l'EPE : « Le Québec dans le monde : le défi de l'interdépendance » semble d'ailleurs renvoyer à cette réalité. Côté fait de cette politique le point de départ de la phase de « consolidation » de l'action internationale du Québec qu'il situe entre 1985 et 2002 (cf. : 2006 : 121).

3.3.1.2 Économie générale de l'EPE de 1985

Le premier chapitre porte sur les « Fondements de la politique » et aborde les « acquis », « les facteurs géopolitiques », « les dimensions internationales des politiques gouvernementales », « l'impact de l'environnement international sur le Québec » et les « raisons d'agir » (Gouvernement du Québec, 1985). Il appert donc que le gouvernement publiant cette politique avait une vision de l'environnement international et une volonté de positionnement, des objectifs par rapport à ce dernier. Cette première partie est suivie de chapitres sur le « Cadre de la politique », qui relate les « principes directeurs » et « objectifs gouvernementaux » (cf. : *Ibid.*), ce qui laisse entendre que le gouvernement du Québec dispose d'une doctrine fondant son action internationale dans la foulée de la doctrine Gérin-Lajoie. Finalement, les quatre autres parties recourent les « secteurs d'intervention », « champs d'intervention », « régions d'intervention » et « instruments et moyens » (cf. : *Ibid.*), ce qui paraît rapprocher cet EPE de la PE. Toutefois, cela demeure à valider, notamment en décortiquant l'analyse qu'il propose du contexte international, les objectifs et moyens mis de l'avant.

3.3.1.3 L'analyse du contexte international proposée par l'EPE de 1985

Dès l'abord, l'EPE réfère à la première agence du Québec à Paris au XIX^e siècle, parle des années 60' comme du moment de la « relance » de l'action internationale du Québec (cf. : *Ibid.* : 3-4) et base son action sur la DGL. Le gouvernement québécois semble ici vouloir démontrer sa légitimité et l'antériorité de sa présence par rapport au Canada. Il explique sa « présence renouvelée » par l'action internationale croissante « dans des domaines jusqu'ici étrangers à la diplomatie traditionnelle, comme l'éducation, la culture ou les affaires sociales » (*Ibid.* : 4). En auraient découlé le premier service de coopération extérieure en éducation, puis le réseau de représentations (cf. : *Ibid.* : 4). Il mentionne également que l'élargissement des relations internationales a permis sa participation à des organisations internationales gouvernementales (OIG), citant l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) (cf. : *Ibid.* : 5).

L'EPE présente le positionnement du Québec au confluent d'aires géographiques (et politiques ?) « continentale, atlantique et nordique » et culturelles « francophone, latine et anglo-saxonne » ainsi que le « climat », la position dans le système hydrique et de transports continental (St-Laurent et Grands Lacs), l'« environnement » et le « caractère francophone » comme moteurs de l'action (*Ibid.* : 10). Est également évoquée la nécessité d'être « représenté auprès des organisations internationales œuvrant dans les domaines qui relèvent de sa responsabilité » (*Ibid.* : 8).

L'EPE affirme également que : « Le Québec est tributaire de plusieurs systèmes de relations internationales », le campe au « Nord » et à « l'Ouest » et parle de « sécurité » (apparentes références indirectes à l'OTAN et NORAD) (*Ibid.*). Il évoque de plus les « pays industrialisés », « l'OCDE » et son adhésion aux règles du commerce international (GATT, OMC) et aux « principes des Nations Unies » (*Ibid.*). Le document réfère en outre à l'internationalisation de l'économie et de la recherche, à la démographie et à l'environnement comme fondant l'action (*Ibid.* : 15-18). Finalement, l'EPE conclut l'analyse en affirmant que : « L'État québécois n'a d'autre choix que d'agir sur le plan international pour mieux protéger et promouvoir ses intérêts fondamentaux et permanents et pour assurer son développement économique, social et culturel » (*Ibid.* : 19).

Cette analyse présente le contexte international comme justifiant - obligeant même - l'action et réfère à des pays ciblés comme partenaires, dans une perspective apparaissant comme étant plutôt relationnelle, ce qui la rapprocherait de la PI. Toutefois, elle assigne à ce contexte des conséquences sur son développement, réfère à des cadres de valeurs, à des régimes internationaux et OIG et s'assigne pour objectif « d'utiliser ses relations internationales pour infléchir cet impact [mutations majeures dans le monde] dans le sens des intérêts de la société » (*Ibid.* : 19) ce qui, avec la référence à la DGL, la camperait plutôt du côté de la PE. Seule une analyse des objectifs et moyens d'action envisagés pourra dégager l'appartenance conceptuelle de cet EPE.

3.3.1.4 Objectifs et moyens de l'EPE de 1985

3.3.1.4.1 Objectifs

Cet EPE énonce des objectifs gouvernementaux et sectoriels. Les objectifs gouvernementaux sont répartis en cinq thèmes qui « découlent d'un certain nombre d'intérêts permanents de l'État » (*Ibid.* : 26), soit par quantité d'objectifs associés :

- 1) **Coopération, participation à des réseaux internationaux/mobilité bidirectionnelle :**
 - « Participation du Québec aux changements scientifiques dans le monde » (a);
 - « Contribuer à la diminution des écarts de développement » (h);
 - « Améliorer les conditions de mobilité des Québécois » (i);
 - « Favoriser l'accueil des étrangers au Québec » (j);
 - « Accroître [...] l'ouverture du peuple québécois aux réalités internationales » (l).

2) Droit et régimes internationaux :

- « Contribuer à la promotion des droits et libertés fondamentaux au plan international » (k);
- « Favoriser la participation du Québec à l'élaboration du droit international et de sa réglementation » (m);
- « Protéger l'espace québécois des menaces environnementales exogènes » (g).

3) Économie :

- « Diversification des marchés extérieurs » (c);
- « Promouvoir les transferts technologiques et l'apport de capitaux étrangers » (d).

4) Culture :

- « Assurer la vitalité et la pertinence du français comme instrument de progrès dans le monde et contribuer à l'essor de l'aire francophone » (b);
- « Favoriser les relations culturelles du Québec avec la Communauté internationale » (e).

5) Positionnement international :

- « Assumer la vocation continentale, nordique et maritime du Québec [...] aux plans géographique, culturel et économique » (f) (*Reclassés en familles par l'auteur a des fins d'analyse* et tirés de *Ibid.* : 26-28; voir Annexe 4).

Au chapitre des moyens d'action, l'EPE vise à : « Assurer un développement institutionnel approprié en vue de la participation de l'État québécois à la vie internationale » (n) (*Ibid.* : 26-28).

Ce qui ressort de cette analyse des « objectifs gouvernementaux », à savoir les objectifs transversaux que doivent poursuivre le MRIF et tous les autres ministères et organismes québécois, c'est que les relations internationales sont présentées comme essentielles et axées sur la coopération avec un accent sur des questions intérieures (5 objectifs), mais également sur l'économie et la culture/langue (2 objectifs chacun). En même temps, il est question de droits et régimes internationaux dans une perspective visant une certaine influence (2 objectifs), de positionnement (1 objectif) et de moyens institutionnels (1 objectif). L'objectif « J », lui, est ambivalent : il évoque, avec peu de précision, la contribution à « l'essor de l'air francophone », sans préciser si cela est seulement culturel ou politique également. Les objectifs généraux relèvent ici, dans l'ensemble, davantage de la PI, même si près d'un tiers, soit quatre sur quatorze, tend vers la PE.

Concernant les objectifs sectoriels, qui ont trait à l'action des autres ministères et organismes, ils sont répartis en quatre domaines, soit dans l'ordre où ils figurent dans l'EPE de 1985):

1) relations économiques internationales:

- « développement des marchés extérieurs et organisation de l'offre à l'exportation » (a) ;
- « Renforcement de la structure industrielle par l'apport de en capitaux étrangers et le transfert technologique » (b) : est évoqué à ce sujet le recours à la « politique commerciale » (promotion d'un système commercial multilatéral ouvert, meilleur accès aux marchés par le développement des relations bilatérales et défenses des intérêts du Québec en commerce extérieur).

Ce chapitre poursuit sur la nécessaire « prospection de l'investissement étranger » (accompagnement des entreprises), « l'accès aux marchés extérieurs » (stratégie de marketing, développement de marchés) et le caractère fondamental de la « coopération économique » (*Ibid.* : 1-46). Il y est également question, dans une sous-section distincte, des « relations avec les États-Unis : un cas particulier » où est

évoquée la nécessité des « relations avec les États » et de « la libéralisation des échanges » (*Ibid.* : 44-46).

2) relations scientifiques et technologiques :

- « Contribuer à augmenter les ressources humaines, scientifiques et technologiques du Québec par des échanges internationaux » (a) ;
- « Améliorer l'insertion du Québec dans les réseaux scientifiques et techniques internationaux » (b) ;
- « Participer au développement scientifique et technique des pays en développement » (c) et
- « Consolider et améliorer les interventions de l'État » (d) (*Ibid.* : 46-53).

3) relations culturelles internationales :

- « échanges linguistiques » (a) (coopération terminologique, statut du français dans le système international, accompagnement des États francophones en développement et perfectionnement des professeurs de français langue seconde) ;
- « échanges dans les domaines de la création, de la production et de la diffusion culturelles » (b) (diffusion et commercialisation) ;
- « échanges en matière d'éducation » (c) (coopération éducative avec la France et l'OCDE, bourses d'excellence) ;
- « échanges socioculturels » (d) (formation et perfectionnement d'intervenants étrangers) (*Ibid.* : 54-56).

4) autres politiques internationales sectorielles :

- « immigration » (enjeu intérieur : adéquation au marché, etc.);
- « environnement » : Il y est question de se « prémunir contre la pollution extérieure », de se concerter avec le fédéral et de participer aux instances/réunions internationales, de continuer d'œuvrer dans le cadre de la Charte des Grands Lacs (régime international) et d'« accentuer sa participation [...] aux institutions internationales » afférentes soit l'OCDE, le PNUE, l'UNESCO et l'ONU ;
- « l'énergie », à savoir, « développer ses relations avec les organismes internationaux » dans le domaine, dont l'AIE, « maintenir et développer les échanges » d'expertise avec les pays d'Afrique et d'Amérique latine, du « maintien de la réputation du Québec » en matière d'énergie et de développer les « énergies nouvelles » (*Ibid.* : 57-61).

En ressort l'importance accordée aux relations économiques : premier sujet dans l'ordre et le nombre de pages (16 pages), suivi des relations scientifiques (8 pages) et culturelles (3 pages), les secteurs restants étant traités en 5 pages. Si, la section sur les relations scientifiques démontre une préoccupation pour le positionnement du Québec et la diffusion de son expertise, celle sur les relations culturelles relève des parts de marchés tout en étant axée sur la diplomatie culturelle et le transfert d'expertise. Toutefois, le passage sur la situation du français dans le système international est plus large : d'elle dépend le positionnement international du Québec, sa capacité d'influence.

Finalement, la section sur les autres politiques sectorielles évoque la participation aux OIG et réunions internationales de même que de positionnement/diplomatie publique, mais rien de concret n'a été réalisé sur ces plans, si ce n'est l'admission du Québec au sein de l'OIF, plus politique, après la fin de l'ACCT, organisation plus technique. Cela est important, mais n'était pas prévu dans les OIG à cibler. C'est logique : en 1985 la création de l'OIF n'était pas sur les radars et la participation du Québec en Francophonie pouvait paraître acquise. Cela étant, rien de conséquent ne fut réalisé en matière de rapprochements avec les autres OIG, notamment celles de la nébuleuse onusienne, ce qui

s'explique vraisemblablement par le contexte post-référendaire et le fait que traditionnellement seuls les États pleinement souverains y ont accès, le contexte n'était donc pas mûr pour s'entendre avec le gouvernement fédéral en ce sens. Dans l'ensemble, ces objectifs sectoriels relèvent de la PI, avec une ouverture vers des moyens de PE. En effet, l'accent y est mis sur les échanges, le relationnel, l'identité et marginalement sur le système international, en lien avec la question environnementale, ou l'influence à exercer sur le contexte international.

3.3.1.4.2 Moyens

Une section est dédiée aux « instruments institutionnels » : « ministères à vocation internationale » (soit les ministères des Relations internationales [qui dispose d'un budget propre], du Commerce extérieur et de l'Immigration), « vocation internationale des autres ministères » (Ressources naturelles, Culture, Agriculture, Affaires municipales, Enseignement et Tourisme) et « réseau de représentations à l'étranger » (*Ibid.* : 94-95). Est également évoquée la nécessité de concertation étroite et de bonne coordination par le ministère des Relations internationales (*Ibid.* : 95).

Cette section évoque la mise à disposition de ressources pour la réalisation de la politique extérieure, ce qui la ferait pencher du côté de la PE. En effet, il est dit que le gouvernement veillera « à définir un corps d'emploi spécialisé » et fait état du « réseau de représentations à l'extérieur » et de ses missions de « représentation des intérêts », « de promotion des exportations », d'« appui aux missions ministérielles » (relations politiques) (*Ibid.*). Sont également évoquées « la diffusion d'information et l'organisation de manifestations » visant à « faire connaître les réalités québécoises » (diplomatie publique) (*Ibid.*).

Il y est aussi question de « coopération intergouvernementale » où sont abordés mécanismes de coordination fédérale-provinciale, « commissions mixtes bilatérales » et « programmes gouvernementaux » en matière « d'échanges scientifiques culturels et éducatifs », de « diffusion culturelle », « d'information sur le Québec à l'étranger », d'« aide au développement » et le développement de « liens plus soutenus avec les organismes internationaux de financement » (*Ibid.* : 97-99). Par ailleurs, sont évoqués les « programmes d'appui aux activités des intervenants non gouvernementaux », soit : la « sensibilisation des Québécois aux relations internationales », « l'appui aux relations internationales des collectivités régionales et municipales » et « l'appui aux conférences et événements internationaux et organismes internationaux non gouvernementaux » (*Ibid.* : 100-101). Finalement, il y est question de la mise en place de « nouveaux mécanismes de concertation » dont un « Conseil consultatif pour les affaires internationales » permettant de « se concerter avec les intervenants non gouvernementaux sur les orientations à retenir pour l'ensemble de l'action

internationale du Québec et d'évaluer les moyens qu'il convient de mettre en œuvre à l'étranger » (*Ibid.* : 101). Le Conseil consultatif prévu n'a jamais été mis en œuvre.

Ce qui en ressort c'est que le Québec est doté de moyens centraux et sectoriels pour mener sa politique extérieure et est conscient de ses impacts gouvernementaux, sans que la politique soit explicitement à portée gouvernementale, même si elle détaille des objectifs qu'elle dit gouvernementaux. À tout le moins, le foisonnement d'objectifs sans cible précise, donne davantage l'impression d'une feuille de route pour les ministères et organismes publics, sans qu'ils soient imputables de résultats très clairs dont l'atteinte serait visée et des moyens clairs ni sont pas non plus agencés, même si le ministère dispose d'un budget propre. En même temps, c'est peut-être normal dans le cadre de la première itération d'un tel document par un acteur atypique comme un État fédéré. Par ailleurs, les autres moyens abordés sont essentiellement centrés sur la coopération et l'échange, le relationnel et l'identitaire et relèvent donc davantage de la PI, même si la création d'un corps de diplomates ou de spécialistes des affaires internationales et l'existence d'un réseau de représentations à l'étranger relèvent nettement des moyens de la PE.

3.3.1.5 Étude de cas de l'EPE de 1985 : la Charte des Grands Lacs, les I^{er} et II^e Sommets de la Francophonie

La période couverte par l'EPE de 1985 s'étend jusqu'en 1991, année où elle est remplacée par un nouveau document. Ce sont donc les jalons les plus significatifs de cette période qui ont ici été retenus pour analyse. À cet effet, deux cas seront ici brièvement étudiés afin de tenter de vérifier le positionnement conceptuel de cet EPE, soit : 1) la Charte des Grands Lacs; 2) la participation du Québec en Francophonie par le biais de sa participation au I^{er} Sommet de la Francophonie et son co-accueil du II^e Sommet de la Francophonie. Surtout, cette analyse permettra de confronter les résultats de l'analyse des EPE aux réalisations en découlant.

3.3.1.5.1 Étude de cas : Charte des Grands Lacs

Notons, de prime abord, que les Grands Lacs, plus grande étendue d'eau douce au monde située à cheval sur les frontières du Canada et des États-Unis, représentent un cinquième des réserves mondiales. Prenant acte de son importance économique et environnementale, la Charte afférente a été conclue par les dix États fédérés riverains en février 1985, soit huit États américains (Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvanie et Wisconsin) plus le Québec et l'Ontario. Elle est fondée sur cinq principes soit : 1) « L'intégrité du Bassin des Grands Lacs », 2) la « Coopération entre les gouvernements », 3) la « Protection des ressources en eau des Grands Lacs », 4) la « Notification et [la] consultation préalables » et 5) l'établissement de « Programmes coopératifs »

(Charte des Grands Lacs, 1985 : 1-2). Parmi ses moyens de mise en œuvre, elle prévoit la création d'une « Banque commune de données », la création d'un « Comité de gestion des ressources en eau », d'une « Procédure de consultations », d'un « Programme de gestion des ressources en eau du Bassin » ainsi que d'un « Programme de recherche » (*Ibid.* : 2-3). Au global, la Charte vise la gestion intégrée et rationnelle de ce bassin hydrographique qui s'étend jusqu'au fleuve Saint-Laurent en territoire québécois par la coopération et la concertation des riverains.

S'agissant de la Charte des Grands Lacs, notons que si elle a été signée en février 1985, l'EPE de 1985, paru en juin, y fait allusion à quatre reprises. À cet effet, l'EPE dit, à la section portant sur « Le rôle des facteurs géopolitiques » que le Québec : « [...] est devenu signataire de la Charte des Grands Lacs qui constitue un premier pas important vers la concertation écologique dans cette zone » (Gouvernement du Québec, 1985 : 10). Le texte y réfère également, indirectement, plus loin, évoquant que : « Le Québec relèvera le défi qui consiste à valoriser son environnement géographique par une recherche constante des avantages relatifs que recèle, sur le plan international, sa triple vocation géopolitique : continentale, nordique et maritime » (*Ibid.* : 27).

Plus encore, l'EPE ajoute que : « Le gouvernement du Québec entend promouvoir le développement d'activités découlant de la Charte des Grands Lacs à laquelle il vient d'adhérer, notamment par le moyen d'analyses et d'échanges de divers ordres » (*Ibid.* : 59). La dernière référence à cette Charte dans l'EPE précise que :

« Il [le Québec] attache la plus haute importance à sa participation aux institutions communes [...], qui permettent aux dirigeants québécois et américains d'agir efficacement dans des domaines où les intérêts convergent manifestement, comme l'environnement [...]. La signature de la Charte des Grands Lacs fournit un autre instrument de coopération du Québec avec les États d'une région appelée à devenir de plus en plus importante pour le Québec » (*Ibid.* : 77).

Notons que ce dernier passage se trouve dans la section sur « Les régions d'intervention » et vient préciser les moyens de coopération avec les États-Unis, classés au premier rang. Cela étant, si le développement du régime découlant de la Charte recoupe les objectifs gouvernementaux (f) (assurer la vocation continentale et maritime du Québec), (g) (protection des menaces environnementales) et (m) (participation à l'élaboration du droit international) (cf. *Ibid.* : 26-28), il n'y est pas mentionné explicitement. Par contre, la Charte figure dans les moyens de mise en œuvre des objectifs de politique sectorielle en environnement (*Ibid.* : 57-61). Il importe ici de souligner que la Charte a donné lieu à la création d'un Conseil des Gouverneurs des Grands Lacs en 1997, à une Annexe complémentaire en 2001 et à l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*, signée en décembre 2005.

Ce qui est intéressant au plan scientifique, c'est que cette Charte représente un cas particulier d'instauration d'un régime international au sens où l'entend Krasner (cf. : 1983 : 2, selon Genest, 2008), en tant que régime transfrontalier de gestion d'une importante ressource environnementale et économique qui complète de manière décisive l'action des États fédéraux dont relèvent les parties signataires. En fait, Hugo Genest affirmait au sujet des États fédérés qu'ils sont « [...], *in some instances, the main agents of the creation and maintenance of [international] regimes* » (2008 : 2), scénario dont paraît relever clairement le présent cas qu'il a étudié. Il cite d'ailleurs à ce sujet Duchacek qui note que des « *regionally confined interactions between peripheral local and [...] [substate] governments* » mènent souvent à des « *transborder regional "cooperative regimes"* » (Duchacek, 1988 : 12 cité dans *Ibid.* : 11-12). En fait, Genest dit du régime des Grands Lacs conclu par les riverains, qu'il constitue un exemple de ce qu'évoquait Duchacek, qu'il vise à permettre des résultats optimaux pour les signataires qui ne peuvent être obtenus sans coopération et qu'il constitue un exemple de régime international transfrontalier entre États fédérés (cf. : *Ibid.* : 12-16). Il en conclut, plus avant, que l'absence de considération des États fédérés réduit le pouvoir explicatif de la théorie néolibérale institutionnaliste des relations internationales (cf. : *Ibid.* : 16). Reproche qui vaut pour l'ensemble des théories des relations internationales.

En fin de compte, il appert que la participation du Québec à ce régime, vu les objectifs de la Charte et de l'EPE de 1985, est tournée vers des acteurs gouvernementaux externes et vise à accroître les relations de coopération avec eux, ce qui relève de la PI et peut s'approcher de certaines coopérations transfrontalières européennes, notamment la coopération transalpine. Toutefois, ce cas est également intéressant, car il s'agit d'un moyen de PE. En effet, il s'agit de mettre en œuvre une vision internationale définie, de mettre des moyens à disposition, d'influencer le contexte international et d'exercer la plénitude de ses attributs dans le contexte d'une souveraineté certes limitée, par la création d'un régime international d'États fédérés. Si la légitimité y est en filigrane sans être un élément déterminant, l'identitaire y est absent. Ce cas apparaît donc comme à la frontière entre PI et PE.

3.3.1.5.2 Étude de cas : Le Québec en Francophonie, sa participation au I^{er} Sommet de la Francophonie et son accueil du II^e Sommet

Le Québec a obtenu, dès la création de l'ACCT, ancêtre de la future OIF, à Niamey au Niger en 1970, le statut de « gouvernement participant » lui permettant de prendre pleinement part à ses activités. Le premier secrétaire général de l'ACCT, Jean-Claude Léger, était d'ailleurs Québécois. L'EPE de 1985 fait de la francophonie une priorité. D'ailleurs sa quatrième partie sur « Les champs

d'intervention », en détaille cinq dont la « francophonie » culturelle, mais également l'institutionnelle sous la rubrique « Les organismes internationaux » (Gouvernement du Québec, 1985 : 68-70, 71-73). L'EPE précise que : « La francophonie est à la fois un espace linguistique et culturel et un projet politique fondé sur un sentiment d'appartenance et de solidarité » (*Ibid.* : 68). Plus encore, il en parle comme d'une « communauté d'intérêts » et précise que : « La francophonie représente pour le Québec un lieu privilégié pour développer sa politique de coopération internationale » (*Ibid.* : 68).

Par ailleurs, l'EPE mentionne à la section sur « Le rôle des facteurs géopolitiques mondiaux », la position du Québec à la « charnière d'aires géographiques (continentale, atlantique et nordique) et culturelles (francophone, latine et anglo-saxonne) [...] » (*Ibid.* : 10). De plus, il argue que le « caractère majoritairement francophone du Québec [...] l'a amené à dialoguer avec la communauté francophone mondiale [...] » (*Ibid.* : 10). L'EPE fait également état de la :

« [...] promotion du français comme outil de travail et de progrès au sein de la société québécoise. L'importance accordée à la coopération linguistique dans le cadre des institutions de la francophonie est aussi légitimée par la nécessité de situer le développement de la langue française dans un contexte international » (*Ibid.* : 13).

L'EPE de 1985 énonce comme deuxième objectif gouvernemental : « Assurer la vitalité et la pertinence du français comme instrument de progrès dans le monde et contribuer à l'essor de l'aire francophone » (*Ibid.* : 26). Pour ce faire, sont évoqués les « échanges linguistiques », mais également « éducatifs » et « socio-culturels », notamment par le renforcement des capacités des États francophones (*Ibid.* : 54-57). En fait, le Québec vise 5 objectifs en francophonie :

« [1] approfondir la communauté d'intérêts entre le Québec et la Francophonie [; 2] favoriser l'utilisation du français comme outil de développement pour l'ensemble de la communauté francophone [; 3] participer aux institutions francophones [; 4] développer la coopération bilatérale [...] avec les autres communautés francophones [...] [et 5] apporter son soutien aux principales organisations internationales francophones privées » (*Ibid.* : 68).

Finalement, cela est significatif, l'EPE mentionne que : « Le Gouvernement renouvelle sa volonté de participer au futur Sommet des chefs d'État et de gouvernements francophones » (*Ibid.* : 71). Cela se comprend aisément quand on constate les quelques 60 mentions de l'ACCT, de la francophonie avec un petit ou un grand f, de « la langue française », de la « culture francophone », de « l'espace francophone », de la « communauté francophone », des « États francophones », ou de l'« Afrique francophone » dans ce document (*Ibid.* : XI, 5, 8, 10, 13, 16, 26, 51-52, 54-56, 68-69, 71-72, 77-78, 86, 98).

Si le Québec est devenu gouvernement participant dès la création de l'ACCT, au début il n'était pas encore question de tenir des grands sommets de chefs d'État et de gouvernement. Or, la tenue de tels Sommets fut longtemps bloquée par le gouvernement fédéral, particulièrement celui du Parti

Libéral de Pierre Elliott Trudeau qui défendait une conception très centralisée du fédéralisme. Ainsi, de 1976 à 1984, l'attitude fédérale était intransigeante sur la participation du Québec à de tels Sommets alors que le Québec était dirigé par le souverainiste Parti Québécois. Nossal et collègues précisent que même le compromis proposé par Régis Debray, à savoir la tenue d'un Sommet en deux parties, soit une partie technique associant tous les États et gouvernements participants et une deuxième politique excluant ces derniers, était refusé par le Québec pour qui : « [...] cette proposition était inacceptable, car elle abaissait son statut d'État francophone [...] » (2007 : 335-336).

À la faveur de l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur du Canada (PCC) à Ottawa et du Parti libéral (PLQ) à Québec, les deux parties ont réussi à conclure, le 7 février 1987, l'*Entente Canada / Québec relativement au Sommet des pays francophones*. Le Québec obtenait ainsi le droit de participer aux Sommets francophones dont le premier se tint à Versailles les 17-19 février 1986. Nossal et collègues précisent à cet effet que : « Cet accord concernant la francophonie prévoit que le Québec ne sera pas représenté directement, mais qu'il sera représenté sous la désignation de Canada-Québec » (*Ibid.* : 336). De même, l'entente prévoyait un Sommet divisé en deux parties, une sur les questions politiques et économiques mondiales, réservée à l'État fédéral, une sur la coopération. Par cet artifice permettant à chacun de sauver la face et d'atteindre ses objectifs de manière pragmatique, le gouvernement du Québec obtenait pour la première fois une tribune internationale où il pouvait prendre la parole devant les chefs d'État et de gouvernement d'une cinquantaine de pays.

Précisons, cependant, que la division du Sommet en deux partis est rapidement devenue artificielle et caduque. Gil Rémillard, ministre des Relations internationales du Québec sous Bourassa notait d'ailleurs la créativité déployée par le Québec sur ce plan, affirmant :

« L'idée nous est venue de créer un rôle de rapporteur à ce Sommet et de proposer que ce soit le premier ministre Bourassa qui l'occupe. Pour justifier ce choix, nous nous sommes dit que l'on pourrait établir une règle à l'effet que le rapporteur serait le chef d'État du gouvernement [sic] qui devait être l'hôte du prochain Sommet. Nous pouvions ainsi réussir un doublé ; d'une part le premier ministre du Québec pouvait s'exprimer à un moment particulièrement important, et sur tous les sujets [...]; d'autre part nous nous assurions d'être les hôtes du deuxième Sommet [...] » (cité dans Paquin et repris dans Nossal et collègues, 2007 : 336-337).

Si donc le Québec a réussi à créer des précédents et à prendre la parole sur tous les sujets, l'accord prévoit que le fédéral, le Québec et le Nouveau-Brunswick fonctionnent par consensus s'il y a vote, ce qui oblige les trois gouvernements à s'entendre et évite au fédéral de perdre la face. Il n'empêche que le représentant du Québec « peut, lorsqu'il s'agit d'une question relevant des champs de compétence provinciaux, marquer sa dissension » (Nossal et coll., 2006 : 37). Fait crucial, depuis les débuts la politisation de ces Sommets a été croissante, les questions concernant

l'ONU et les sujets internationaux chauds du moment étant de plus en plus abordés, permettant au Québec de s'exprimer sur ces questions sans être membre de ces organisations.

S'agissant des conclusions adoptées au terme de ce premier Sommet, le Québec a réussi à y faire inscrire ses priorités, soit l'usage du français dans les OIG, les moyens d'assurer sa place comme langue moderne dans les sciences et techniques et, surtout, à faire confirmer qu'il accueillerait le II^e Sommet à Québec en 1987 (cf. : ACCT, 1986 : 247-251; 331-335). Dès le Sommet de 1987, qui a pu se tenir suite à une entente intervenue avec le gouvernement fédéral, le Québec innovera en rajoutant aux Actes une Déclaration des chefs d'État et de gouvernement. Si le format de celle-ci évolue au fil des ans, le Québec profitera de celle de 1987 pour faire réitérer aux participants la nécessité de ces Sommets et de la « [...] concertation sur des enjeux et des sujets d'intérêt commun de nature politique, économique et de coopération » (cf. : ACCT, 1987 : 1). De même, celle-ci évoquera le besoin d'approfondir les relations entre États francophones et la construction d'un « espace » francophone plus approfondi basé sur une coopération institutionnelle dans tous les secteurs (cf. : *Ibid* : 1). De ce fait, les objectifs énoncés à l'EPE se trouvent atteints.

Dans l'ensemble, le Québec a réussi à faire sa place dans les Sommets et à impulser l'agenda francophone en plus de réussir à participer indirectement, par ce biais, à des discussions sur l'agenda multilatéral international, onusien notamment, par sa participation aux échanges avec les États membres qui composent une part importante des États de l'ONU. Cela se confirmera ultérieurement avec son activisme et sa campagne, menée avec le concours de la France et du Canada et couronnée de succès, pour l'adoption de la *Convention sur la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO* (CPPEDC, 2005). Il a atteint l'objectif qu'il s'était fixé de participer aux Sommets et a œuvré, comme il le prévoyait dans son EPE de 1985, à l'approfondissement de l'espace francophone. Dès 1988, il accueillait d'ailleurs à Québec l'Institut pour l'énergie de la Francophonie, devenu l'Institut de la Francophonie pour le développement durable, en plus d'héberger l'Agence universitaire de la Francophonie à Montréal alors que les maires de Paris et de Québec copilotent l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

Au fil des ans, il a fait preuve d'un activisme certain lors de ces Sommets. À cet effet, Michaud et Ramet noteront que cette participation du Québec permet de « percevoir certains éléments propres à la conduite d'une politique étrangère dans la conduite des actions internationales du Québec », qu'elle en est « le cas le plus probant », que « La dimension

d'influence sur le contexte international, à tout le moins dans le cadre de cette institution, ne fait aucun doute » (2003 : 8). Cette participation permet certainement au Québec de prendre part aux discussions sur les questions dites de *haute politique*, traditionnellement réservées à la politique étrangère des États souverains.

Globalement, si cette participation revêt des éléments de légitimation et d'affirmation identitaire propre à la PI, elle incarne de façon nette la mise en œuvre d'une doctrine, de ressources, d'une stratégie d'optimisation positionnelle d'une volonté d'influence et paraît relever d'une volonté au moins partielle d'exercer les attributs habituels des États souverains, même s'il n'est pas directement question de tous les obtenir. Ainsi, la logique de la PE semble la plus prégnante dans cette participation du Québec à la Francophonie. Même si celui-ci a veillé à user de prudence, il a maximisé sa position tout en restant dans ses clous. Bélanger affirmait d'ailleurs que l'intérêt du Québec pour la Francophonie est : « avant tout d'ordre politique », allant jusqu'à évoquer, même si cela apparaît prématuré, une quête relevant de la « protodiplomatie » (1997 : 57-59). Cette hypothèse maximaliste paraît s'inscrire dans le contexte post-référendaire, Bélanger écrivant deux ans après le référendum de 1995.

On aurait également pu étudier la création d'un corps d'emploi, les conseillers en affaires internationales, dans une perspective ethnographique comparative. Ou encore la création de TV5 Québec-Canada, créée à Montréal en 1988, afin de voir si le Québec l'a investi d'objectifs de diplomatie culturelle et d'influence par la participation de Télé-Québec comme fournisseur de contenus. Notons, malgré le rôle moteur du Québec pour la conclusion de l'Accord de libre-échange Canada - États-Unis, que ce cas n'a pas été étudié parce que le Québec n'était pas directement partie à la négociation ni signataire et que cela relevait de la période couverte par l'EPE de 1991.

3.3.2 L'énoncé de politique extérieure de 2006

3.3.2.1 Contexte de l'EPE de 2006

Ce troisième EPE paraît 40 ans après la DGL, 11 ans après le référendum sur l'indépendance de 1995, et 5 ans après les attentats du 11 septembre 2001. Il est le deuxième document sur les relations internationales à être produit par un gouvernement du Parti libéral, parti fédéraliste. Cela confirme que la question des relations internationales dépasse les clivages idéologiques et les positionnements partisans quant à l'avenir du statut politique du Québec. En effet, c'est le parti qui souhaite le plus le maintien du Québec au sein du Canada qui a fondé les relations internationales modernes du Québec et est à l'origine de trois des quatre EPE publiés par le Québec avec la récente sortie de la Politique internationale du Québec 2017-2022 en avril. Il est intéressant, dans ce contexte, de souligner les

références nombreuses « à la sécurité du continent nord-américain » (Gouvernement du Québec, 2006), fait marquant et hautement novateur, car c'est la première fois que le Québec s'avance sur ce terrain aux importantes implications régaliennes. Notons également les mentions de la volonté du Québec de travailler « avec le gouvernement fédéral » et les « membres du Conseil de la fédération », à savoir les autres États fédérés et territoires (*Ibid.*). Les décennies 1990 et 2000 voient la continentalisation économique s'accélérer avec la conclusion de l'ALENA en 1994. Fait nouveau, cet EPE s'assigne explicitement la « défense des intérêts du Québec » pour objectif (*Ibid.*).

Plus encore, les années 2000 voient le Québec obtenir une voix dans de la délégation canadienne à l'UNESCO au sein de laquelle il désigne un représentant permanent (2006). De même, le Québec se fera le fer de lance de l'adoption de la Convention pour la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles (CPPDEC) aux côtés de la France, suivi ultérieurement par le Canada, et a porté le tout, avec le concours de ces deux derniers, auprès des membres de l'OIF. À l'uniformisation culturelle perçue, le Québec a donc proposé une réponse positive et concrète par une vigoureuse défense du multilinguisme et de la diversité culturelle qui a débouché sur un nouveau régime international. Cela cadre d'ailleurs dans la vision de « souveraineté culturelle » défendue par l'ex-premier ministre Jean Charest (2003-2012). Notons que Québec a également accueilli le premier Forum mondial de la langue française en 2012 et que ce dernier a débouché sur l'adoption de la *Politique intégrée de promotion de la langue française* lors du Sommet de l'OIF à Kinshasa en 2012.

3.3.2.2 *Économie générale de l'EPE de 2006*

Fait intéressant, cet EPE insiste dès le premier chapitre sur la place internationale du Québec, en titrant : « Les responsabilités internationales du gouvernement du Québec » (*Ibid.*, 2006 : III). Cela semble être une manière claire de porter un double message : 1) l'action internationale du Québec relève de la nécessité, non du caprice et ; 2) le Québec doit remplir ses responsabilités, ce qui désigne un impératif d'action, voire moral. L'EPE campe ensuite la scène en proposant une analyse de l'évolution des contextes international et québécois, ce qui permet de situer sa perspective sur ses réalités et le positionnement escompté. Cela fait, l'EPE énonce cinq objectifs déclinés en autant de chapitres. Le tout est suivi d'une section sur « Le déploiement de l'action internationale du Québec » et d'une « Synthèse des objectifs et priorités » d'une page, qui se décline en cinq objectifs et dix priorités, tranchant nettement avec le foisonnement de l'EPE de 1985 (*Ibid.* : III-V, 115).

3.3.2.3 L'analyse du contexte international proposée par l'EPE de 2006

En ouverture, le premier ministre Jean Charest rappelle la DGL et affirme que :

« Dans ce monde en effervescence, le pouvoir des États-nations s'est dilué dans le prolongement des marchés. Dans ce début de village global, l'émergence de problématiques inédites appelle des solutions globales et multilatérales. Dans ce nouveau contexte mondial, le Québec, pleinement intégré à l'environnement nord-américain, doit faire sa place, affirmer son identité, prospérer économiquement tout en préservant ses valeurs. » (*Ibid.*, p. VII).

La ministre Gagnon-Tremblay complète : « Le Québec se présente sur la scène internationale, depuis près de cent ans, comme la seule société nord-américaine à majorité francophone » (*Ibid.* : IX). La préface enchaîne : « depuis plusieurs années, le Québec a fait le choix d'être un acteur international. [...] L'évolution du contexte mondial renforce cette nécessité » (*Ibid.* : 1). Ces éléments sont fort révélateurs, le premier ministre explicite une vision du monde inspirée de l'institutionnalisme libéral, la ministre affirme l'identité du Québec et la préface affirme explicitement l'agencéité internationale de l'État québécois comme réponse impérative à la réalité mondiale. Rappelons à nouveau que ce positionnement est issu d'un gouvernement fédéraliste.

Plus spécifiquement, la section dédiée à l'analyse du contexte international se décline en quatre sous-sections explicitées par plusieurs thèmes/arguments, soit, respectivement :

- 1) « réalignment de l'économie mondiale » : zones de libre-échange, intégrations continentales et puissances émergentes y sont évoquées comme une tendance forte (*Ibid.* : 11-12) ;
- 2) « intégration économique, développement durable et partage de la richesse » : commerce d'intégration, économie des services et tourisme, hausse de l'intensité énergétique, changements climatiques, stress hydrique, réalignment de l'économie, amélioration de la gouvernance et partenariat énergétique continental y sont évoqués (*Ibid.* :12-15). En particulier, le Québec détaille ses forces et défis dans cet environnement tout en évoquant son positionnement de chef de file mondial de l'énergie propre à titre de quatrième producteur hydro-électrique mondial ;
- 3) « technologie, savoir et culture » : éducation, recherche et innovation devenues essentielles, réseaux internationaux du savoir, villes-monde, impacts culturels y sont présentés comme éléments structurant et défis de positionnement (*Ibid.* : p. 15-16) ;
- 4) « nouvelles menaces, nouveaux lieux de décisions et nouveaux acteurs » : terrorisme, décloisonnement sécuritaire entre intérieur et extérieur, renforcement des OIG avec une nouvelle normalisation, internationalisation de la société civile et institutions privées et hausse de leur influence y sont évoqués comme autant de défis et d'occasions à saisir (*Ibid.* : 16-17).

Par-là, l'EPE avance la vision d'un monde tendant à l'intégration, mais éclaté en réseaux où réalités politiques, économiques, culturelles et environnementales et sécuritaires sont en flux. S'il y est question d'identité, de légitimité et de relations avec des autorités étrangères, il semble qu'elle relève davantage de la logique de la PE. Cette analyse évoque la « place qui lui [Québec] revient dans le monde » (*Ibid.* : X). Elle évoque aussi l'importance des OIG et régimes internationaux et évoque les questions de l'intérêt et de l'influence (exportation des normes de gouvernance, etc.) sur les États et les nouveaux régimes internationaux. Finalement, elle évoque la nécessaire action sur le territoire québécois et en coordination internationale pour contribuer à la sécurité du monde.

3.3.2.4 Objectifs et moyens de l'EPE de 2006

3.3.2.4.1 Objectifs

D'entrée de jeu, le premier ministre Charest annonce la couleur, affirmant : « Notre politique vise le développement de notre rayonnement international. Elle réaffirme la liberté du Québec de mener une action internationale forte et autonome, partout où nous le jugeons bon : ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout » (*Ibid.* : VIII). Cela posé, il précise : « Notre politique internationale marque un tournant. Elle combine notre action à une position canadienne plus représentative des intérêts du Québec. De cette façon, la voix du Québec sera mieux entendue dans ce monde du XXI^e siècle. » (*Ibid.*). Ce faisant, il donne son extension maximale à la DGL, tout en clarifiant que le Québec fait sa (para)diplomatie pour lui, pas contre le Canada, et que des voies d'échanges et de coopération existent. Autonomie et complémentarité sont les notions qui ressortent de son discours pour légitimer l'action internationale du Québec et clarifier sa légitimité par rapport à l'État fédéral comme à l'intention des partenaires externes. En ce sens, ce qui ressort, c'est que chacun agit dans ses clous et, *a priori*, l'action extérieure du Québec n'a pas à poser problème.

Le premier objectif de cet EPE, cela est significatif, consiste à : « Renforcer la capacité d'action et d'influence de l'État » et du même coup le besoin de renforcer sa présence dans les OIG et ses relations bilatérales avec États souverains et fédérés en fonction de ses intérêts (*Ibid.* : chap. 3, 25-40). Des encadrés y sont dédiés à la position du Québec par rapport à l'accès aux OIG et en particulier à l'UNESCO (*Ibid.* : 28-29), présenté comme vital dans le nouveau contexte normatif et de gouvernance mondiale. Du même souffle, le Québec réaffirme son statut et son rôle à l'OIF et expose une « nouvelle feuille de route » pour la Francophonie, notamment en matière de renforcement de l'aire culturelle et linguistique, mais aussi aux plans politique et du développement, ajoutant qu'elle « s'affirme de plus en plus comme un acteur politique » (*Ibid.* : 30). Par ailleurs, cela est symptomatique de l'objectif 3, ce chapitre rappelle que l'OIF s'active à « trouver les réponses les plus satisfaisantes aux menaces et défis auxquels son espace est confronté », notamment en faveur de « la paix et de la sécurité » (*Ibid.*).

Suivent un appel « au développement des relations bilatérales » par la « poursuite de l'approfondissement des échanges », où il est fait état d'un souhait de renforcer les liens avec le Mexique ainsi que l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'Espagne, le Japon et les BRIC (*Ibid.* : 31). Plus particulièrement, les relations avec États-Unis et France, soit les deux relations stratégiques que lui dictent sa géographie, sa culture et ses intérêts font l'objet d'encadrés (*Ibid.* : 31-36). Finalement, il évoque les liens consulaires et de participation à des institutions politiques et administratives bilatérales

(Conférences des gouverneurs et PM Canada - États-Unis, Commission permanente de coopération franco-québécoise et ententes bi/multilatérales) (*Ibid.* : 31-33). Cet objectif relève du registre de la PE.

Les deux priorités dans le cadre de cet objectif sont : « Accroître la présence et l'action du Québec auprès des organisations internationales et lors des négociations ou travaux touchant ses intérêts » et « Intensifier les relations avec les décideurs politiques et économiques des pays, États fédérés ou régions avec lesquelles le Québec partage des intérêts » (*Ibid.* : 38-39). La première relève plutôt de la PE (moyens évoqués : UNESCO, CPPDEC, experts et stagiaires dans les OIG), mais fait une part à l'économique (OMC, PSP et Accord sur le commerce avec l'UE) tandis que si la deuxième semble relever de la PI, les moyens évoqués contredisent cette impression (redéploiement du réseau, participation aux institutions regroupant des gouvernements régionaux, etc.) (*Ibid.* : 38 et 39).

Le deuxième objectif consiste à : « Favoriser la croissance et la prospérité du Québec ». Si celui-ci relève explicitement d'une perspective mercantile, le Québec tente toutefois de s'y présenter comme un champion du développement durable et chef de file de l'énergie propre (encadrés sur la *Loi sur le développement durable* et la *Stratégie énergétique*) (*Ibid.* : 60-61). Trois priorités en découlent : 1) « Consolider et accroître les échanges économiques avec les États-Unis et l'Europe et les diversifier vers un certain nombre de marchés porteurs [Mexique, Afrique, Moyen-Orient, BRIC]», 2) « Mettre le savoir, l'innovation et l'éducation au cœur de l'action internationale du Québec » et 3) « Attirer davantage d'immigrants qualifiés et faciliter leur intégration à la vie économique » (*Ibid.* : 62-63). Les moyens envisagés pour le deuxième objectif sont essentiellement économiques, mais deux éléments sortent du lot : la mention du soutien à la diffusion de l'expertise publique (influence institutionnelle et normative), le renforcement de créneaux d'excellence (positionnement) (*Ibid.* : 62). La deuxième priorité est calquée tout entière sur des visées positionnelles et de diplomatie publique et éducative (attraction de chercheurs, promotion internationale offre éducative, exemptions, exportation expertise éducative (*Ibid.* : 63). La dernière priorité, sans surprise, est de nature intérieure. Dans l'ensemble, l'objectif relève donc plutôt de la PI.

Le troisième objectif vise, c'est une première, à « Contribuer à la sécurité du continent nord-américain », abordant un enjeu délicat, car au cœur de la souveraineté étatique. Les responsabilités du Québec en matière de « sécurité » et de « lutte contre le terrorisme » y sont exposées avec une apparente volonté pédagogique (police, enquête, administration de la justice, santé) et une forte insistance est mise sur l'importance des gouvernements régionaux à l'ère des menaces non-conventionnelles (*Ibid.* : 67-75; Michaud). Il y est également question de sécurité des échanges et

humaine (lutte contre les pandémies, prévention) et des risques environnementaux (air, eau, réchauffement climatique, diversité biologique) (*Ibid.*).

Les priorités de cet objectif sont d'« assurer un accès rapide à l'information stratégique et participer aux travaux des instances régionales et internationales sur les questions de sécurité non militaire » et de « Favoriser une circulation fluide et sécuritaire des personnes et des marchandises à la frontière et renforcer la sécurité des infrastructures stratégiques du Québec » (*Ibid.* : 76-77). Il est fait référence au mécanisme de concertations établi avec les autorités fédérales de même qu'aux « protocoles d'assistance et de gestions des urgences » conclus avec les États américains limitrophes (*Ibid.* : 68). Les moyens envisagés : coopérations, dialogues et simulations sécuritaires ; coopération avec la France en sécurité civile ; participation aux travaux des OIG sur la sécurité non militaire, traçabilité agroalimentaire, sécurisation informatique et des infrastructures ainsi que renforcement des documents d'identité) (*Ibid.* : 61-77), sont essentiellement du ressort de la PE. La mise sur pied d'un « réseau international des Écoles de police francophone » avec la participation de l'École nationale de police du Québec de même que la création de Francopol, auquel le ministère de la Sécurité publique du Québec est partie tendent à confirmer ce fait.

Concernant le quatrième objectif de « Promouvoir l'identité et la culture du Québec », le chapitre afférent évoque les « valeurs », la « pérennité du français », sa « promotion et son rayonnement » ainsi que la nécessité « d'aménager un espace linguistique » et de l'« ouverture sur le monde » par la « présence de la culture québécoise sur la scène internationale » et ses moyens de diffusion dont TV5 Québec-Canada et l'Association internationale des études québécoises (*Ibid.* : 81-86). Fait à noter, ce chapitre évoque également des objectifs de positionnement : « attraction d'investisseurs étrangers », « positionnement de Montréal parmi les grandes métropoles du monde », « promotion touristique » et « mise en valeur de l'offre éducative » (*Ibid.* : p. 87) qui relèvent également de la diplomatie publique. La première des deux priorités rattachées à ce macro-objectif est d'« Appuyer la promotion et le rayonnement de la langue française dans le monde » par la « mise en valeur de l'expertise linguistique » et l'« appui au développement de l'enseignement du français dans le monde », mais également par le suivi du français dans Internet et des questions de diversité culturelle (cf. : *Ibid.*). Est également abordée la question du français et de la normalisation (cf. : *Ibid.*).

La deuxième priorité rattachée au quatrième objectif est de « Développer les compétences et les instruments permettant de mieux planifier et organiser la mise en marché des manifestations et produits culturels du Québec à l'étranger » et énonce comme moyens l'élaboration d'une stratégie de diffusion

culturelle internationale et de présence dans les grands événements internationaux, le renforcement de la circulation, de la traduction et de l'accueil d'artistes étrangers (cf. : *Ibid.*). Si donc cet axe relève de la PI au premier abord, l'analyse nuance le portrait. La première priorité est axée sur des moyens d'influence et de positionnement, voire d'aménagement géolinguistique, le classant dans le camp de la PE. La deuxième relève de la diplomatie culturelle ou des échanges culturels pour 4 des 6 mesures, penche donc du côté de la PI. Cela étant, la traduction et l'accueil d'artistes étrangers sont à rapprocher de la diplomatie publique, donc de la PE. Dans l'ensemble, cet objectif est donc de nature mixte. En effet, plusieurs des mesures préconisées tendent davantage vers une perspective de pouvoir discret et de projection culturelle (*soft power*) ce qui relève de la PE, cela même si d'autres éléments sont plutôt liés à la reconnaissance de la spécificité culturelle du Québec à l'étranger qui est plutôt à classer dans la PI.

Finalement, le cinquième objectif est de « Contribuer à l'effort de solidarité internationale ». Le chapitre correspondant évoque les Objectifs du millénaire pour le développement et le Nouveau partenariat pour l'Afrique de l'ONU ainsi que les actions des organismes de coopération internationale (OCI) québécois (*Ibid.* : 94-95). Il recoupe une priorité unique : « Orienter la contribution du Québec en matière d'aide internationale vers la formation des ressources humaines et le développement des capacités de gouvernance » (*Ibid.* : 101). Ce faisant, il est sous-entendu que le Québec peut jouer un rôle concret pour améliorer la situation des États les moins avancés. Concernant les moyens présentés, l'arrimage des ententes d'exemptions de droits de scolarité supplémentaires aux besoins des pays partenaires y est évoqué (*Ibid.* : 93-101). Notons que ces ententes permettent d'insuffler aux étudiants bénéficiaires le cadre et les normes québécois. Est également évoqué le soutien à la coopération des villes membres de l'AIMF, le soutien au développement des systèmes éducatifs africains, la mise à disposition de l'expertise publique et en politiques culturelles, de même que d'une unité d'urgence de la santé pouvant collaborer avec la Croix-Rouge et d'une meilleure coordination interministérielle québécoise pour la réponse aux urgences humanitaires (cf. : *Ibid.*). Dans l'ensemble, ces moyens relèvent de l'influence et du positionnement sous couvert de relationnel et les enjeux de sécurité et d'ententes internationales sont également soulevés, campant cet objectif dans le cadre de la PE.

3.3.2.4.2 Moyens

L'EPE de 2006 dédie un chapitre aux moyens intitulé : « Déploiement de l'action internationale du Québec ». Celui-ci réitère le rôle de coordination du ministère des Relations internationales et le caractère gouvernemental de la politique et énonce également que le Québec « prépare et négocie des ententes » avec « ses partenaires étrangers » et « accorde aux diplomates étrangers » et « organisations internationales établies sur son territoire, les privilèges et immunités qui relèvent de ses compétences »

(*Ibid.* : 105). Est également évoquée la mise en œuvre d'un « plan d'action » et d'une « veille du contexte international » (*Ibid.*).

Par ailleurs, l'EPE énonce ses partenaires d'action : villes et régions ; universités, collèges et centres de recherche ; société civile ; milieux culturels ; organismes jeunesse et culturels, diasporas et OCI (*Ibid.* :106-107). Quant aux « zones d'intervention », le document commence par évoquer la position géographique du Québec au « Nord-Est de l'Amérique », son appartenance linguistique et son « statut d'État fédéré détenant d'importantes responsabilités » (*Ibid.* :107). Cela fait, il enchaîne en définissant quatre regroupements de pays et d'OIG, soit : 1) pays stratégiques (États-Unis, France) ; 2) OIG (Francophonie et OIG sélectionnées) ; 3) Europe et institutions européennes; 4) marchés porteurs d'Amérique et d'Asie (*Ibid.*). Notons que si ce découpage met clairement l'accent sur les relations stratégiques, les OIG et les marchés émergents, il laisse de côté Afrique et Moyen-Orient.

Le « Plan d'action » compte quatre piliers. Le premier, le « redéploiement des ressources à l'étranger », vise le renforcement des représentations de Washington, New York, Los Angeles et Mexico et du suivi de l'OEA, l'ouverture d'un poste au Brésil et un rehaussement en Italie et le renforcement des effectifs à Beijing et Shanghai (*Ibid.* : 108-110). Le deuxième vise la « réorganisation des services au Québec », soit le renforcement de l'action auprès des OIG, de l'analyse économique, du suivi des enjeux internationaux, de l'arrimage entre offre d'expertise publique et besoins du Sud et le redéploiement des effectifs calqué sur les priorités. Le troisième vise la « révision des outils et façons de faire » et vise la réforme des bourses et des stages internationaux et le « développement de projets sur une base régionale » de même que la refonte de la reconnaissance des acquis des immigrants et la « gestion intégrée de l'information de sécurité » (*Ibid.* : 111-112). Finalement, sont évoquées les « mesures gouvernementales » recouvrant 70 initiatives de ministères et organismes publics qui seront intégrées au premier plan d'action triennal en conformité avec les cinq macro-objectifs (*Ibid.*).

Dans cette section, le gouvernement québécois met en relief ses moyens administratifs, institutionnels et financiers dédiés à l'international, son statut d'État fédéré doté de responsabilités et fait montre d'une volonté d'action concertée, d'un redéploiement des moyens et d'une optimisation des actions ainsi que d'un suivi de progression des objectifs. Dans l'ensemble, il en ressort une volonté claire d'atteindre des objectifs de positionnement et d'influence et d'élargissement des actions de nature souveraine (réitération des enjeux sécuritaires et participation aux OIG). Le tout relève de la PE.

3.3.2.5 Études de cas de l'EPE de 2006 : l'élargissement vers la sécurité et l'UNESCO

La période couverte par l'EPE de 2006 s'étend jusqu'en avril 2017. Ce sont donc les jalons les plus significatifs de cette période qui ont ici été retenus pour analyse. À cet effet, deux cas seront ici brièvement étudiés afin de tenter de vérifier le positionnement conceptuel de cet EPE, soit : 1) l'élargissement des objectifs de l'EPE vers la sécurité ; 2) le Québec et l'UNESCO par le biais de la CPPDEC. Surtout, cette analyse permettra de confronter les résultats de l'analyse des EPE aux réalisations en découlant.

3.3.2.5.1 Étude de cas : l'élargissement vers la sécurité

L'EPE de 2006 innove en fixant pour troisième objectif de « Contribuer à la sécurité du continent nord-américain », enjeu épineux car au cœur de la souveraineté étatique. Les responsabilités du Québec en sécurité et « lutte contre le terrorisme » y sont exposées (police, enquête, administration de la justice, santé) et une forte insistance est mise sur l'importance des gouvernements régionaux à l'ère des menaces non-conventionnelles (*Ibid.* : 67-75). Il y est également question de sécurité des échanges et humaine et des risques environnementaux (*Ibid.*).

La présence d'un objectif sur la sécurité apparaît conforme tant au souhait du Québec de se présenter comme un acteur international responsable assumant ses responsabilités en matière de sécurité non militaire dans l'après-11 septembre que de l'absolue nécessité pour lui d'assurer la libre circulation des personnes et des biens dans le cadre de l'ALENA. Cet objectif a un caractère continental, mais comporte d'importantes ramifications internationales. D'ailleurs, l'EPE mentionnait parmi ses priorités la « Participation aux travaux des organisations et forums internationaux touchant les questions de sécurité relatives aux menaces non militaires » (*Ibid.* : 76).

Qu'en est-il de la mise en œuvre des moyens prévus pour la sécurité ? Au plan institutionnel, le ministère de la Sécurité publique du Québec s'est doté d'un Service des relations internationales et du protocole en 2001. Par ailleurs, des ententes et protocoles ont bel et bien été conclus avec les États fédérés limitrophes des États-Unis tant en matière de coopération sécuritaire par l'échange de renseignements (Vermont, Maine, New Hampshire) que de lutte contre le terrorisme (New York) (*Ibid.* : 68). De même, le Québec prend part au Consortium des directeurs de la sécurité intérieure du Nord-Est aux côtés de dix États américains et 3 États canadiens (*Ibid.* : 68). Par contre, l'entente conclue avec la France en matière de sécurité publique et civile (2005) est demeurée inopérante à ce jour et il ne semble pas avoir eu de renforcement des liens avec les OIG et forums internationaux spécialisés en sécurité.

Cela dit, la Sûreté du Québec, de concert avec la Police nationale française, a bel et bien contribué à la mise sur pied de Francopol, réseau d'expertise et de formation policière regroupant les écoles et centres de formation policiers francophones, qui a vu le jour lors de l'assemblée constitutive tenue à Québec le 8 septembre 2008 (Francopol : 2016). Sur son site, l'organisation précise que : « [...] [c]e réseau contribue à une Francophonie plus engagée sur l'axe paix, démocratie et droits de l'Homme par des actions visant le renforcement des capacités en matière policière » (2016). Le siège de l'organisation est à Montréal, dans les bureaux de la SQ, dont est issu le secrétaire général (cf. : *Ibid.*).

Par ailleurs, il faut noter que, plus globalement, il est fréquemment arrivé à des fonctionnaires ou policiers de la Sûreté du Québec (SQ) ou des corps policiers de grandes villes du Québec de prendre part à des missions canadiennes à l'étranger. Ces dernières, visant la sécurisation et la stabilisation ou la formation de policiers à l'étranger se déroulaient dans le cadre d'ententes avec l'État fédéral. Paquin précise à cet effet qu'en 1994 « Les forces policières québécoises seront même mobilisées pour maintenir l'ordre et la sécurité des citoyens pendant la transition [en Haïti] » (2005 : 142). Les collaborations de ce type se sont poursuivies depuis dans le cadre de plusieurs missions des Nations Unies (Paquin, 2004 : 145-167).

Quelle appréciation d'ensemble peut-on porter sur ces démarches en matière de sécurité non militaire ? Morin et Poliquin y voient un élément conjoncturel qui affirme que « [...] la sécurité a fait l'objet d'une politisation croissante de la part du gouvernement québécois dans le contexte post-11 septembre » et ajoutent que si elle s'est traduite dans l'EPE de 2006, cela :

« [...] ne procède pas d'une ambition réelle ou d'un appétit particulier de voir le Québec jouer véritablement un rôle en matière de sécurité transnationale. Jusque-là, il n'y a pas eu un investissement politico-diplomatique et financier permettant d'affirmer que la doctrine Gérin-Lajoie ait investi le champ diplomatique et donné lieu au développement d'une paradiplomatie semblable à celle exercée dans d'autres champs d'activité. » (2016 : 99).

Toutefois, ils reconnaissent que cette présence a : « [...] toutefois contribué à rendre davantage effective, dans une certaine mesure, l'action internationale du Québec en matière de sécurité », même si selon eux « on constate une certaine retenue de la part du gouvernement du Québec et de ses agences qui investissent timidement, sur les plans politique, humain et financier, ce champ d'action » (*Ibid.* : 99, 115). Ils en veulent pour preuve que les fonds affectés sont en bonne part « recyclés » et que :

« les personnels dédiés spécifiquement à l'action internationale du Québec en matière de sécurité publique au sein du ministère des Relations internationales ou de la Sécurité publique se comptent aisément sur les doigts d'une main [pour chacun d'entre eux] » (*Ibid.* : 119).

Fait intéressant, la sécurité est maintenue parmi les trois objectifs de l'EPE paru en 2017, ce qui infirme la lecture d'une présence conjoncturelle (cf. : Gouvernement du Québec, 2017 : 53-58).

En tout état de cause, le Québec a renforcé les mécanismes de coordination en matière de sécurité publique et civile au plan transfrontalier et sécurisé ses pièces d'identité en créant le « permis plus », un permis de conduire renforcé pour sécuriser et accélérer le transit avec les États-Unis. En fait, il semble que la prudence affichée du Québec sur ce plan, malgré la pédagogie qu'il entend faire sur ses responsabilités en la matière, soit imputable essentiellement à deux faits : 1) il s'aventure pour la première fois sur ce terrain qu'il connaît relativement peu quand il s'agit de la lutte antiterroriste ou contre la radicalisation ; 2) il ne dispose pas de la force militaire et a pu vouloir éviter les conflits à ce sujet avec l'État fédéral. Des considérations budgétaires ont également pu freiner les démarches vers l'international en matière de sécurité. Il semble que Morin et Poliquin aient raison de dire que : « [...] le gouvernement du Québec a semblé vouloir donner une formalisation et une certaine consistance, au moins sur le papier, à la politisation croissante des enjeux de sécurité à travers le développement de ce que l'on pourrait appeler une paradiplomatie sécuritaire » (*Ibid.* : 116).

Plus largement, les questions de sécurité transnationale touchent à plusieurs secteurs d'activité et il est fréquent que le Québec se déclare lié à des ententes internationales conclues par le Canada en la matière. Toutefois, en matière de lutte au terrorisme, c'est surtout en matière policière et judiciaire que le Québec est impliqué, de même qu'en prévention de la radicalisation et surveillance des groupes radicaux. Plus récemment, il a été obligé de réagir en réponse aux départs de jeunes Québécois pour la Syrie et à agir pour contrer la radicalisation violente (*Ibid.* : 107).

À cet effet, il convient peut-être de nuancer le portrait dressé ci-haut en précisant que le Québec s'est récemment doté d'un Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence. Il a également tenu, conjointement avec l'UNESCO, une première, la Conférence « Internet et la radicalisation des jeunes : prévenir, agir et vivre ensemble », du 30 octobre au 1^{er} novembre 2016, à laquelle plusieurs spécialistes et ministres étrangers et la directrice générale Irina Bokova ont pris la parole pour présenter leurs démarches et réfléchir sur les meilleures pratiques pour contrer la radicalisation. Le Québec demeure d'ailleurs actif sur ce plan avec ses démarches visant à doter l'Appel de Québec, issu de la conférence, d'un statut officiel. De plus, l'ENPQ en collaboration avec Francopol, a publié en décembre 2016, un guide intitulé *Les pratiques policières inspirantes en matière de lutte contre la radicalisation*. Il ne fait pas de doute que l'action internationale du Québec en matière de sécurité relève plutôt de la PE. Toutefois, compte tenu de son statut politique et du fait qu'il soit encore en train de structurer son cadre d'action en la matière, il semble que malgré l'accroissement notable de ses efforts récents, ce dernier soit encore à chercher ses repères. De même, il appert que les moyens consentis ne sont pas à la mesure de ses capacités et de ses ambitions.

3.3.2.5.2 Étude de cas : l'UNESCO

En préface, l'EPE de 2006 précise déjà que : « [...] les organisations internationales viennent baliser l'élaboration des politiques publiques, le Québec veut intensifier son action internationale et prendre part aux travaux, aux instances et aux organisations qui concernent ses responsabilités et ses intérêts [...] » (Gouvernement du Québec, 2006 : 1). Plus loin, dans la section qui analyse le contexte international, le document affirme, sur le rôle que jouent les OIG, que : « Les normes qui en résultent influencent de plus en plus la gestion des affaires intérieures. Les secteurs les plus touchés au Québec sont le commerce, l'environnement, la culture [...] » (*Ibid.* : 17). Il n'est donc pas surprenant de le voir évoquer son succès dans le cadre des travaux vers la CPPDEC (cf. : *Ibid.* : 27). Il semble donc qu'après près de 45 ans de présence en Francophonie, le Québec soit prêt à passer à la vitesse supérieure et à élargir sa participation aux OIG touchant à ses compétences.

Ces passages mettent la table pour la première des priorités énoncées pour le premier objectif (« Renforcer la capacité d'action et d'influence de l'État »), qui consiste à : « Accroître la présence et l'action internationale du Québec auprès des organisations internationales et lors des négociations ou travaux touchant ses intérêts » (*Ibid.* : 38). Plus encore, l'EPE associe à cette première priorité, les trois « principales actions » suivantes, soit :

- « [1] Négociation, avec le gouvernement fédéral, d'un cadre stable et prévisible facilitant la participation du Québec aux travaux des organisations et forums internationaux.
- [2] Nomination d'un représentant permanent du Québec au sein de la délégation permanente du Canada à l'UNESCO.
- [et 3] Mise en œuvre d'un plan d'action visant à appuyer la ratification de la Convention [CPPDEC] par le plus grand nombre de pays possible » (*Ibid.* : 38).

En fait, cela n'a rien d'étonnant quand on constate que le document consacre une pleine page à l'UNESCO, avant même la Francophonie, où figure un encadré relatif à l'*Accord Canada-Québec relativement à l'UNESCO* (*Ibid.* : 29). D'ailleurs, l'acronyme « UNESCO » apparaît à 11 reprises dans le document (*Ibid.* : 29, 37-38, 59 et 86), ce qui est beaucoup. En effet, si le mot « Francophonie » y figure 27 fois dont deux dans l'intitulé du portefeuille ministériel (*Ibid.* : IX-X, 5, 27-30, 37, 49, 59, 82, 86, 94-97, 105, 107), cela s'explique par une présence du Québec de près de cinquante ans.

Si la CPPDEC était en voie de ratification et l'*Accord Canada-Québec relatif à l'UNESCO* était conclu avant la parution de cet EPE, ces deux exemples demeurent pertinents comme témoins pour l'analyse de l'action du Québec dans les OIG et à l'UNESCO qui figure parmi les priorités de ce document. En effet, la présente section permettra de voir quelles suites y ont été effectivement données dans la mise en œuvre.

Concernant la CPPDEC, il importe de signaler que c'est la première fois qu'un État fédéré est à l'origine d'une convention internationale d'une organisation onusienne spécialisée (Guèvremont, 2016 : 227-230; Maltais-Provencher, 2011 : 1-3; Lachapelle et Paquin, 2003 : 13-14). En effet, comme le rapportent Lachapelle et Paquin, dès 1998, à l'occasion de leur rencontre alternée, les premiers ministres Lucien Bouchard et Lionel Jospin signaient une entente en vertu de laquelle ils s'engageaient à mettre sur pied un groupe de travail parlementaire franco-qubécois sur la diversité culturelle (2003 : 13). Ces auteurs rappellent également que le premier ministre québécois, Bernard Landry, proposa l'idée de conclure un traité international sur la diversité culturelle au Sommet de la Francophonie à Beyrouth, en 2002, proposition qui y fut adoptée (cf. : *Ibid.* : 14). Avec cette large mobilisation, emportée par le Québec et la France et à laquelle s'est jointe le Canada pour la ratification rapide par les États de l'OIF et au-delà, le traité est entré en vigueur en mars 2007. Aujourd'hui, 144 États et l'UE sont partis à la Convention (cf. : UNESCO, 2017). Le nombre de ratifications requises pour son entrée en vigueur était de 30, parmi lesquels 19 des 30 premiers États à l'avoir ratifiée sont membres ou observateurs de l'OIF (cf. : *Ibid.*).

Cela confirme donc la réussite du pari, très incertain, du Québec d'agir comme agent de la normativité internationale même si indirectement puisqu'il n'est pas membre en propre de l'UNESCO. En tout état de cause, l'Assemblée nationale du Québec peut s'enorgueillir d'avoir été le premier parlement au monde à ratifier ce texte (cf. : Guèvremont, 2016 : 230). Plus largement, le Québec a contribué à la fondation de la Coalition pour la diversité culturelle visant la ratification et l'application la plus large de la Convention, accueille à Montréal la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle et a contribué à hauteur de 260 000\$ CA au Fonds international pour la diversité culturelle depuis sa création en plus d'avoir envoyé entre un et deux stagiaires par an au Secrétariat de la Convention depuis 2007 (Entretien MRIF, 2017).

Notons, au sujet du champ d'application de la CPPDEC, que le Québec, qui partage avec la France la volonté de faire de la culture un bien d'exception et a oeuvré à la faire exclure de l'ALENA et plus récemment de l'AECG, a remporté son pari dans une première convention internationale. En effet, la CPPDEC assure une solide assise au principe d'exception culturelle qu'elle consacre en son article 2.2 : « Principe de souveraineté : Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, le droit souverain d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire. » (CPPDEC, 2005). De plus, le Québec a réussi à faire inscrire les autorités subnationales comme porteuses et bénéficiaires des efforts dans le cadre de la diversité culturelle. Cela se matérialise, notamment, par l'inscription comme

objectif de la Convention, à l'article 1 (e) : « de promouvoir le respect de la diversité des expressions culturelles et la prise de conscience de sa valeur aux niveaux local, national et international » (*Ibid.*). De même, la Convention reconnaît que les « politiques et mesures culturelles » comprennent également les initiatives locales (*Ibid.* : art. 4 (6)), ce qui légitime l'action des gouvernements d'États fédérés. Finalement, son article 20 lui donne le même poids que les règles de l'OMC (cf. : Maltais-Provencher, 2011 : 69).

S'agissant de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'UNESCO*, l'EPE précise, semble-t-il en guise de résumé pédagogique à l'intention de ses partenaires et des autres États que :

« le gouvernement du Québec a conclu avec le gouvernement fédéral un accord assurant la participation pleine et entière d'un représentant officiel du Québec au sein de la délégation permanente du Canada à l'UNESCO. Ce représentant, qui bénéficiera du statut diplomatique, participera à tous les travaux et conférences tenus sous l'égide de cette organisation et pourra y exprimer le point de vue du Québec. L'accord prévoit une concertation entre le Québec et le Canada avant tout vote ou prise de position touchant aux juridictions [sic] [compétences constitutionnelles] du Québec. En cas de désaccord, le gouvernement du Québec détient le choix de mettre en œuvre ou non les conventions, plans d'action ou autres instruments internationaux conclus à l'UNESCO. » (*Ibid.* : 29).

Cet accord historique reconnaît que :

« [...] la spécificité du Québec, fondée entre autres sur l'usage de la langue française et une culture unique, l'amène à jouer un rôle particulier au niveau international [...] [et] qu'il y a lieu, vu cette spécificité, d'assurer la participation du gouvernement du Québec aux travaux de l'UNESCO, en harmonie avec les orientations générales de la politique étrangère du Canada » (*Accord Canada-Québec sur l'UNESCO*, 2006 : 1).

Surtout, il assure au Québec une première représentation permanente et à titre officiel auprès d'une organisation spécialisée des Nations Unies et le droit de s'y exprimer de sa propre voix en plus d'instituer un mécanisme de concertation et d'assurer que le Québec est membre du Comité exécutif de la Commission canadienne pour l'UNESCO (*Ibid.*, 2006 : 1-3). Il y a lieu de préciser que, comme pour l'OIF, cet accord est intervenu alors que le PCC était au pouvoir à Ottawa et le PLQ à Québec.

Depuis 2006, le Québec a nommé quatre représentants officiels au sein de la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO dont une ancienne ministre de la Culture et des Communications récemment devenue déléguée générale à Paris, Line Beauchamp. Cela lui a permis de s'exprimer à de nombreuses reprises, d'y faire entendre sa voix et ses positions, d'y faire valoir son expertise. La personne qui représente le Québec est sise à la Maison des délégations où elle a accès à un réseau francophone déjà développée, d'autant que quantité de pays combinent leurs représentations permanentes à l'UNESCO et à l'OIF. Par ailleurs, il est arrivé que le Gouvernement du Québec s'exprime davantage que le Gouvernement du Canada certaines années, ce qui témoigne de la bonne intelligence entre les deux paliers de gouvernement dans ce cadre. Cela étant dit, il appert que la

volonté du Québec d'être présent dans d'autres forums internationaux, comme l'OMC, l'OMS ou l'OEA est demeurée sans suites. En même temps, cela était extrêmement ambitieux et il est vraisemblable qu'Ottawa ait vu dans l'UNESCO un prolongement de la participation du Québec à l'OIF. Si cette expérience est concluante, il n'est pas certain que l'occasion se présente de l'élargir vers d'autres OIG à horizon moyen vu l'actuelle configuration politique.

Finalement, la Conférence Québec-UNESCO « Internet et la radicalisation des jeunes : prévenir, agir et vivre ensemble », discutée plus haut, s'est tenue du 30 octobre au 1^{er} novembre 2016. Il s'agissait de la première fois que le Québec était co-hôte d'un événement international de haut niveau organisé par une organisation spécialisée onusienne, qui plus est sur un thème associé à la sécurité. La tenue et le succès de cet événement illustrent la vigueur du lien de confiance tissé par le Québec avec l'UNESCO et la contribution du Canada à son financement illustre le climat de bonne entente.

Pris bout à bout, ces trois témoins de l'action du Québec touchant l'UNESCO, à l'UNESCO et de concert avec l'UNESCO relèvent nettement de la PE. En effet, la Convention illustre un succès diplomatique québécois en matière d'adoption d'un nouveau cadre normatif international en culture. Par ailleurs, l'obtention d'un droit de parole à l'UNESCO lui permet d'assurer, dans son amplitude maximale, la plénitude de la souveraineté qui est la sienne dans ses champs de compétences propres dans l'actuel cadre constitutionnel. L'accueil d'une conférence conjointe de l'UNESCO sur les thèmes de la radicalisation et de la sécurité illustre sa volonté de remplir presque tout l'éventail des responsabilités étatiques, tout en étant bien attentif à rester dans le cadre.

3.4 Perspectives des acteurs des EPE de 1985 et 2006

En guise de complément à l'analyse qualitative des EPE et aux études de cas, il a été jugé opportun de tenir des entretiens avec des acteurs stratégiques passés et actuels (cadres responsables, rédacteurs principaux, responsables des consultations publiques/interministérielles) du processus de rédaction des EPE de 1985 et 2006. Cela afin d'obtenir leur perspective et de compléter l'analyse.

Les acteurs du processus de 1985 ont apporté des compléments intéressants sur son contexte d'élaboration, notant qu'il s'agissait pour le Parti Québécois d'alors de redonner un souffle à un projet collectif et national, de « mobiliser la population » après la défaite référendaire de 1980 et le rapatriement constitutionnel de 1982 qui s'est opéré sans le consentement du Québec (cf. : Entretien Malone, 2017). D'ailleurs, la formule retenue pour son élaboration était assez inusitée pour un processus de politique extérieure : la tenue d'une conférence socio-économique, intitulée « Sommet sur le Québec dans le monde » regroupant les partenaires sociaux (patronat, PME, syndicats, ONG et

organismes de coopération internationale, universités et institutions d'enseignements, municipalités) sous l'égide du Secrétariat aux Sommets du ministère du Conseil exécutif, le ministère du premier ministre (cf. : *Ibid.*). Ainsi, des dizaines de rencontres plus ou moins formelles et trois grandes rencontres formelles ont eu lieu (cf. : *Ibid.*). C'est donc le contexte qui aurait dicté l'outil de consultation, *a priori* mésadapté et qui a suscité la surprise du ministère, en tenant compte également d'impératifs intérieurs (cf. : *Ibid.*). L'exercice visait, selon un des acteurs, à

« obtenir un consensus de la population et des institutions québécoises autour des relations internationales du Québec, à les sortir du circuit conflictuel avec ses histoires de drapeaux et de protocole, à redorer le blason de l'action internationale du Québec alors qu'elle avait globalement une image peu glorieuse auprès de la population à cette époque » (*Ibid.*).

Pour autant, ce n'était pas là le seul objectif. Il s'agissait de donner de la chair à la DGL qui, en fournissant un fondement à l'action internationale, ne lui donnait pas d'orientation précise (cf. : *Ibid.*). Plus encore, cela visait à « obtenir de la part de l'État fédéral une reconnaissance du bien-fondé de l'action internationale du Québec » (*Ibid.*). Profitant de l'élection de Brian Mulroney, plus conciliant envers le Québec, des ministres fédéraux furent invités à participer au Sommet (cf. : *Ibid.*). Le tout était piloté, des 1983, par un jeune ministre ambitieux, qui fut le premier à porter le titre de ministre des Relations internationales et devint plus tard premier ministre, Bernard Landry (cf. : *Ibid.*). Ce dernier aurait insisté sur l'importance des relations économique-financières internationales et la nécessité du libre-échange avec les États-Unis, projet pour lequel il recueillit l'assentiment des participants (cf. : *Ibid.*). Ce faisant, le Québec affirmait la centralité d'un deuxième partenaire après la France, les États-Unis.

Ce procédé, auquel l'opposition officielle a pris part, a permis de recueillir l'approbation de l'Assemblée nationale du Québec, auprès de laquelle la politique a été déposée, sur l'action internationale du Québec (cf. : *Ibid.*). Se posait également la question des moyens financiers et humains du ministère, une politique publique concrète sur l'international permettant d'aller chercher des financements nouveaux (cf. : *Ibid.*). Si un accord sur le principe d'un budget supplémentaire avait été obtenu, l'élection de 1985 a rebattu les cartes sur ce plan sans remettre en cause l'EPE ou sa légitimité (cf. : *Ibid.*). L'objectif était également de réaffirmer la centralité du ministère dans le pilotage de l'action internationale et son caractère bénéfique pour la population (cf. : *Ibid.*). De l'avis de cet acteur, la démarche a permis l'atteinte du triple objectif de légitimation, populaire, politique et auprès de l'État fédéral recherché (cf. : *Ibid.*).

Sur le contenu et la forme du document, les acteurs interrogés ont précisé que comme c'était le premier exercice du genre, il fallait se positionner et poser les jalons et les grandes

orientations de politique vers l'extérieur (cf. : Entretien anonyme EPE 1985, 2017). L'un d'entre eux a résumé en disant : « On a la politique de sa géographie et de ses moyens » (Entretien Malone : 2017). Le caractère foisonnant du document qui balaye le monde entier a été imputé au caractère nouveau et fondateur de cet exercice pour l'État québécois (cf. : Entretien anonyme EPE 1985, 2017). De même, il a été précisé que, vu l'existence d'un ministère dédié et la présence du Québec en Francophonie, le Québec était souvent interpellé sur une variété de sujets sensibles (cf. : *Ibid.*). Il fallait donc se doter de lignes directrices uniformes permettant d'exercer une action internationale tout en évitant ou en minimisant au maximum les conflits avec l'État fédéral (cf. : *Ibid.*). Tous les acteurs ont précisé que le processus avait permis aux ministères et institutions québécois de réfléchir ensemble et de façon structurée à l'international et à la place du Québec dans ce cadre de même qu'à renforcer la coordination du ministère et les liens avec et entre les partenaires (cf. : Entretien Malone, 2017 ; Entretien anonyme EPE 1985 , 2017).

L'EPE de 2006, lui, intervient près d'une génération après le premier. Selon les acteurs interrogés, il aurait été commandé directement par la ministre de l'époque, Monique Gagnon-Tremblay, et piloté par un nombre restreint de diplomates professionnels tournant autour du sous-ministre de l'époque, le numéro deux du ministère après la ministre, dans le cadre d'une équipe *ad hoc* (Entretien Kirjan, 2017). Le tout aurait été fait dans un contexte d'urgence relative, soit une production sur un an environ (cf. : Entretien anonyme EPE 2006, 2017). Un des acteurs de ce processus évoquait un processus de consultation assez différent de celui de 1985, même si la ministre et les responsables de la rédaction de cet EPE ont tenu plusieurs rencontres avec des partenaires sociaux dans plusieurs régions du Québec et avec les chefs de poste (cf. : Entretien Kirjan, 2017). Il a également été rapporté que la ministre tenait absolument à ce que l'EPE soit accompagné d'un plan d'action pour assurer sa mise en œuvre et son suivi (cf. : *Ibid.*). Surtout, un acteur a soulevé son caractère plus focalisé, citant les deux pays prioritaires (France et États-Unis) et le nombre des objectifs principaux recentré à cinq (cf. : Entretien Kirjan, 2017). De même, l'effort en vue de faciliter sa diffusion et son impact pédagogique - traductions, notamment en anglais et en espagnol, et résumés en plusieurs langues - a été souligné (cf. : *Ibid.*).

Questionnés sur le statut de l'EPE de 1985, le caractère non obligatoire de la publication de tels documents, dont se dispensent bon nombre d'États souverains a été soulevé (cf. : Entretiens Malone, 2017; Entretien anonyme EPE 1985, 2017). Toutefois, a été relevée une visée pédagogique : longtemps vu comme suspect, le Québec, en publiant une politique explicite avec des orientations, pouvait montrer que son action internationale n'est pas juste une manœuvre

séparatiste, mais qu'elle est fondée sur ses droits, devoirs et responsabilités constitutionnels comme État fédéré selon un des acteurs (cf. : Entretien anonyme EPE 1985, 2017). Concernant la nature de ce document, les acteurs consultés le classent comme un énoncé de politique internationale plutôt que comme un livre blanc, citant son caractère assez peu opérationnel, l'ampleur des objectifs, l'indétermination de cibles précises et l'absence de plan d'action (cf. : Entretien Malone, 2017; Entretien anonyme EPE 1985, 2017).

Concernant l'EPE de 2006, les acteurs ont indiqué qu'il s'agissait d'une « politique gouvernementale » (Entretien Kirjan, 2017 ; Entretien anonyme EPE de 2006, 2017). Un deux a même précisé qu'il n'est pas donné que tous les États souverains publient une telle politique, que parfois ça tient en une page ou que c'est à mi-chemin d'une planification stratégique, allant jusqu'à voir une fausse dichotomie dans la volonté de distinguer l'action des États fédérés de celle des États souverains (cf. : Entretien anonyme EPE de 2006, 2017). L'autre acteur interrogé, quant à lui, a affirmé que :

« Pour moi, à part les sujets hors de notre compétence (ex. fonction consulaire), je ne vois pas grand-chose qui n'est pas compatible avec ce que font les États souverains. Bien sûr, le réseau de représentations est réduit, mais sur le principe, le concept en soi, c'est de même nature. Pour moi, globalement, dans les domaines de compétence du Québec, c'est quasi-identique à ce que font les États souverains. » (Entretien Kirjan, 2017).

Finalement, interrogés à savoir si le ministère avait accueilli des missions étrangères venues pour s'informer du processus d'élaboration et de mise en œuvre des EPE du Québec, les acteurs ont indiqué que de telles missions ciblées ne s'étaient pas déroulées (cf. : Entretien anonyme EPE de 2006, 2017 ; Entretien Kirjan, 2017). Néanmoins, ils ont relevé que les Flamands ont suivi le premier plan stratégique du ministère et sont venus à plusieurs reprises et que des contacts réguliers ont lieu avec les Wallons et les Catalans à des fins de partage d'expérience et d'étalonnage (cf. : *Ibid.*). Cela étant, ils ont noté que les contacts ne portaient pas spécifiquement sur l'élaboration d'une politique et que plusieurs États fédérés sont essentiellement centrés sur le commerce (cf. : *Ibid.*). Toutefois, il appert que l'État de São Paulo, au Brésil, se serait inspiré de la politique de 2006, lors de la publication de son énoncé en 2012 (cf. : Entretien anonyme EPE de 2006, 2017). De même, les délégations du Québec à l'étranger auraient rapporté à la direction chargée des politiques que la publication d'un EPE suscite quantité d'échanges avec les partenaires étrangers, et des États fédérés au premier chef (cf. : *Ibid.*).

3.5 Perspectives des diplomates étrangers au sujet des EPE du Québec

Comme l'exercice de publication d'un EPE par un État fédéré, le Québec, est presque sans parallèle parmi les autres entités non souveraines, il est apparu nécessaire d'obtenir une vision à 360°.

Afin d'y parvenir, en plus des entretiens avec des acteurs de la rédaction des EPE de 1985 et 2006, des entretiens ont été sollicités avec des représentants diplomatiques étrangers présents au Québec, plus spécifiquement avec des représentants des consulats généraux des États-Unis et de France. Cela donne une perspective représentative de la perception des grands partenaires du Québec, ce qui est d'intérêt. En effet, ces deux pays représentent les deux principaux partenaires stratégiques du Québec. Le premier représente un voisin et premier partenaire commercial. Le deuxième est allié au plan culturel et diplomatique, notamment en Francophonie. En somme, l'échantillon comprend la première puissance mondiale et une des deux anciennes puissances coloniales. Notons que, vu le caractère particulier du Québec à l'international, nombre de pays chargent leur consulat d'assurer les relations politiques avec le Québec. C'est le cas notamment de la France qui est responsable de la « relation directe et privilégiée entre le Québec et la France » (Entretien Haguenauer, 2017). De son côté, la consule générale des États-Unis à Québec rencontre régulièrement la ministre des Relations internationales en plus du premier ministre et des ministres sectoriels (cf. : Entretien Areias-Vogel, 2017).

La consule générale de France à Québec, Laurence Haguenauer, arrivée alors que l'EPE de 2006 était encore en vigueur, disait : « J'ai pris connaissance avec intérêt des éléments concernant la relation de la France avec le Québec. Je ne peux que [m'en] réjouir, comme la France est un partenaire important, si ce n'est le principal partenaire [...] » (Entretien Haguenauer, 2017). Questionnée à savoir si ces EPE s'approchent plus du simple énoncé d'intentions, du livre blanc de politique étrangère ou d'une forme hybride, elle précisait que :

« Oui, peut-être entre les deux. C'est entre un livre blanc de politique étrangère, qui est un peu plus détaillé, et un énoncé de politique étrangère. Aussi, c'est la politique étrangère d'une province, pas celle d'un État. Par exemple, la France, quand elle publie une politique étrangère [(livre blanc)], produit un document plus volumineux, avec davantage d'objectifs. Donc on ne peut pas s'attendre au même niveau de détails que celle d'un État, mais cette politique représente plus qu'un simple énoncé d'intentions. » (*Ibid.*, 2017).

La consule générale notait avoir pris connaissance du document avec attention et indiquait l'avoir transmis au Quai d'Orsay (*Ibid.* : 2017).

Pour sa part, la consule générale des États-Unis à Québec, Allison Val Areias-Vogel, mentionnait que le Québec a « le système paradiplomatique le plus robuste du monde » et que la publication de tels documents envoie le message que : « Le Québec se concentre sur certaines choses, se focalise : ce document est public, ce qui est important. Il y a une clarté des objectifs, un nombre restreint d'objectifs : la Politique n'essaye pas de s'étaler sur tout. » (Entretien Areias-Vogel, 2017). Elle ajoutait, « Moi j'ai l'impression que c'est vraiment un plan à suivre qui dirige l'action des employés du ministère, les axes prioritaires sur lesquels ils agissent, je le vois aussi dans les priorités

des ministres québécois » et que : « La Politique et l'action sur le terrain se renforcent mutuellement, que c'est quelque chose de très en prise avec l'action menée par le Québec à l'international » (*Ibid.*). Elle disait également que cela est utile pour cerner les priorités dans la préparation des analyses produites par le Consulat général (cf. : *Ibid.*). Sur la connaissance des priorités du Québec par le siège du département d'État, la consule générale disait leur acheminer les informations sur les priorités du Québec, mais que vu les faibles effectifs et l'obligation de réactivité des agents, ce type de document est peu lu au siège, que c'est davantage le travail des postes de synthétiser l'essentiel (cf. : *Ibid.*).

4. Discussion des résultats et conclusion

Après analyse, qu'en est-il du positionnement de ces EPE ? Relèvent-ils de la politique internationale ou de la politique étrangère ? Dès le titre, en fait, le ton paraît donné ! Là où le premier se nomme, « énoncé de politique de relations internationales » et voit un «défi de l'interdépendance», celui de 1985 se nomme PI, mais évoque la « force de l'action concertée » (Gouvernement du Québec, 1985 et 2006). Ce dernier ambitionne également de « briller parmi les meilleurs », laissant transparaître une vision plus affirmée et confiante de la participation du Québec au système international (Gouvernement du Québec, 2006).

L'EPE de 1985 présente la DGL, une vision du contexte international et la définition d'une doctrine propres à une PE en définissant des visées (positionnement) et axiomes pour l'action. Cela fait, il enchaîne avec des secteurs, champs et régions d'intervention. Toutefois, par le manque de clarté sur les objectifs, il donne l'impression d'être le fait d'un acteur à la recherche de ses repères. *A contrario*, l'EPE de 2006 est beaucoup plus axé sur les objectifs : il présente le contexte et enchaîne sur les objectifs, ventilés en autant de chapitres, et les moyens de mise en œuvre et prévoit même un plan d'action.

Dans son analyse du contexte international, l'EPE de 1985, affirme la légitimité de l'action internationale du Québec par son antériorité historique par rapport au gouvernement fédéral et l'élargissement du champ diplomatique hors du périmètre régalien. Il enchaîne en situant le Québec au Nord et à l'Ouest, comme jonction euratlantique située entre Francophonie et monde anglo-saxon et rappelle son appartenance au monde développé (OCDE), son respect du cadre onusien et des règles commerciales internationales. Surtout, il conclut à l'obligation de son action internationale pour son développement économique, social et culturel.

L'EPE de 2006 est beaucoup plus explicite qui affirme que : « depuis plusieurs années, le Québec a fait le choix d'être un acteur international. [...] L'évolution du contexte mondial renforce

cette nécessité » et réaffirme son ancrage nord-américain, euratlantique et francophone (*Ibid.*:1). Il avance une vision d'un monde tendant à l'intégration, mais éclaté en réseaux où réalités politiques, économiques, culturelles, et environnementales sont en flux suite au réaligement de l'économie mondiale, à l'intégration économique, l'internationalisation des technologies, du savoir et de la culture et l'apparition de « nouvelles menaces, nouveaux lieux de décisions et nouveaux acteurs » (*Ibid.*). Surtout, il conclut que le Québec doit prendre la « place qui lui revient dans le monde » (*Ibid.*: 10).

Dans les deux cas, les déterminants nationaux (société francophone, État fédéré) et internationaux (mondialisation, commerce d'intégration, diversité culturelle, etc.) sont à l'avant-plan de la justification de l'action extérieure du Québec. De même, les déterminants idéologiques et régimes internationaux y jouent un rôle (affirmation répétée du multilatéralisme et de l'importance des OIG et régimes internationaux, mention de l'ONU, de l'OIF, de l'UNESCO, de la CPPDEC et de la Charte des Grands Lacs ainsi que des accords sur les changements climatiques) (Gouvernement du Québec, 1985 et 2006). Le Québec se veut à la fois axé sur le continent nord-américain et internationaliste.

Ce qui ressort, en filigrane, c'est son adhésion à l'internationalisme néolibéral, mais avec la présence de certains éléments continentalistes. Cela dit, les références au « peuple québécois » (1985) et à la « société québécoise » (2006) relèvent plutôt du positionnement constructiviste : le Québec se construit comme acteur et coconstruit la communauté francophone mondiale dont il est un acteur énergique (cf. : Gouvernement du Québec, 1985 et 2006). Ces deux EPE font écho à Wendt (1996 dans Batistella : 2002), lorsqu'il parle d'identité « corporative » (statut du Québec comme quasi-État), de « type » (démocratie libérale), de « rôle » (défenseur de la diversité culturelle et de la décarbonisation économique) ou « collective » (membre de la Francophonie et société avancée de l'OCDE). Cela paraît donc confirmer les hypothèses de départ quant au positionnement du Québec sur le spectre des théories des relations internationales. Cela dit, la piste, composite, du Québec comme acteur « identitaire-économique », avancée par Lachapelle et Paquin (2003 : 11-14), mériterait peut-être plus ample examen. Dans le cas des deux EPE, il est difficile de distinguer la présence de déterminants individuels marqués, tant leurs justifications se ressemblent sur le fond.

Concernant les objectifs, l'EPE de 1985 se fixe 14 objectifs gouvernementaux. Ce qui ressort de l'analyse c'est que les relations internationales sont présentées comme essentielles et axées sur la coopération (5 objectifs), l'économie et la culture/langue (2 objectifs chacun). En même temps, il est question de droits et régimes internationaux dans une perspective visant une certaine influence (2 objectifs), de positionnement (1 objectif) et de moyens institutionnels (1 objectif). Sur 14 objectifs

généraux, 10 relèvent davantage de la PI, mais un tiers tend vers la PE. Elle se fixe également des objectifs sectoriels répartis en 4 domaines : 1) relations économiques internationales : 2) relations scientifiques et technologiques ; 3) relations culturelles internationales et 4) autres politiques internationales sectorielles. En ressort l'importance accordée aux relations économiques : premier sujet dans l'ordre et le nombre de pages (16 p.), suivi des relations scientifiques (8 p.) et culturelles (3 p.), les secteurs restants étant traités en cinq pages. Dans l'ensemble, ces objectifs sectoriels relèvent de la PI, avec une ouverture vers des moyens de PE.

Contrastant avec l'hypertrophie des objectifs de l'EPE de 1985, celui de 2006 énonce cinq objectifs, soit : 1) « influence », 2) « prospérité », 3) « sécurité », 4) « identité » et 5) « solidarité internationale » (Gouvernement du Québec, 2006 : respectivement 25-40, 41-64, 65-78, 79-89 et 91-102). L'analyse fait ressortir une prépondérance d'objectifs, soit trois sur un total de cinq, relevant du registre de la PE (influence, sécurité, solidarité). Les deux macro-objectifs restants, prospérité et identité, relèvent plutôt du registre de la PI. Cela dit, la section sur l'identité présente des objectifs relevant de l'exportation de l'expertise linguistique et visant l'aménagement géolinguistique mondial, la prise en compte du numérique et de la présence francophone dans Internet et la normalisation, la rapprochant de la PE.

Notons, toutefois, qu'analysée à l'aune des actions de coopération linguistique du Québec et de sa contribution aux efforts d'aménagement linguistique de l'OIF et pour l'émergence d'une gestion universelle de la norme du français et d'une identité linguistique (cf. : Fradette 2013a et b), le clivage entre action identitaire ou d'influence posé dans la grille analytique de la présente recherche apparaît moins tranché dans la réalité. Il en va de même pour le clivage entre paradiplomatie et diplomatie posé dans la littérature scientifique. En tous les cas, l'objectif d'influencer est abordé de front, cela alors que le Québec cherche à se positionner comme acteur de la sécurité non militaire et qu'il énonce des objectifs approchant de la volonté d'exercer la plénitude des attributs souverains sans franchir complètement le pas.

Les territoires visés sont, en 1985 : États-Unis, France, Europe, Asie, Afrique et Moyen-Orient et Amérique latine (Gouvernement du Québec, 1985 : VII). En 2006, les « zones d'intervention » suivantes sont retenues : pays stratégiques (États-Unis, France), OIG (Francophonie et OIG sélectionnées), Europe et institutions européennes et marchés porteurs d'Amérique et d'Asie (Gouvernement du Québec, 2006). Cela dénote une forte continuité : les deux élèvent États-Unis et France au rang de partenaires stratégiques et s'intéressent à l'Europe. De même, les deux touchent aux

Amériques et à l'Asie perçues comme émergentes. *A contrario*, l'EPE de 2006 laisse de côté Afrique et Moyen-Orient. Fait important, l'EPE de 2006 est seul à parler de l'OIF, des OIG et des institutions européennes comme zones d'intervention, dénotant une volonté d'influence et de participation aux OIG.

Au chapitre des moyens de mise en œuvre, l'EPE de 1985 évoque les « ministères à vocation internationale », la « vocation internationale des autres ministères » sectoriels et le « réseau de représentations à l'étranger » ainsi que la « coopération intergouvernementale » et l'« aide au développement » (*Ibid.* : 94-99). Ce qui en ressort c'est que le Québec est doté de moyens centraux et sectoriels pour mener sa politique extérieure et est conscient de ses impacts gouvernementaux, sans que la politique soit explicitement à portée gouvernementale. Les autres moyens abordés sont centrés sur la coopération, l'échange, le relationnel et l'identitaire. Dans l'ensemble ces moyens relèvent de la PI.

Par opposition, l'EPE de 2006, donne à voir une véritable « politique gouvernementale » (Michaud, 2006), réitère le rôle de coordination du ministère des Relations internationales, mentionne que le Québec « prépare et négocie des ententes » de manière pleinement autonome avec « ses partenaires étrangers » et « accorde aux diplomates étrangers » et « organisations internationales établies sur son territoire, les privilèges et immunités qui relèvent de ses compétences » (Gouvernement du Québec, 2006 : 105). Sont également détaillés les piliers d'un « plan d'action » pour sa mise en œuvre (*Ibid.*). Il mentionne lui aussi le rôle des ministères sectoriels desquels relèveront plusieurs des 70 objectifs du plan d'action et expose l'importance centrale du réseau et ses plans de développement pour celui-ci ainsi que les moyens envisagés pour optimiser les résultats de son action internationale (cf. : *Ibid.*).

En résumé, l'EPE de 1985 relève de la PI par ses objectifs et ses moyens, mais partage avec celui de 2006 une exposition du contexte l'approchant de la PE. Concernant l'EPE de 2006, ses objectifs et moyens sont essentiellement campés du côté de la PE et celle-ci dépasse la seule affirmation identitaire en visant clairement l'influence, le positionnement, la réalisation d'un agenda international et l'exercice de plusieurs des attributs souverains. En effet, il vise à renforcer son réseau de représentations, il affirme son rôle dans l'accueil de représentants étrangers (prérogatives de nature quasi-consulaire), il se fixe également des objectifs de participation et d'influence au sein des OIG et de leadership dans l'élaboration des régimes et de la normativité internationaux.

Qui plus est, il évoque sans complexes sa capacité de conclure des instruments internationaux avec des États et OIG pourvus de valeur juridique et appliqués, son positionnement sur le continent nord-américain et dans le monde et affirme ses responsabilités et actions, sa compétence

(constitutionnelle et d'expertise) en la matière. Ce faisant, il semble rejoindre le phénomène « d'intrusion militaire par le bas » qu'évoque Paquin pour décrire l'activisme sécuritaire et militaire des gouvernements non souverains et leur participation aux efforts pour la sécurité, la consolidation de la paix et la reconstruction étatique (2004a : 147-164 ; 2004b).

Cela dit, en dehors de cette analyse qualitative, qu'en est-il de la réalité ? Les cas étudiés en vue de nuancer, d'infirmer ou de confirmer cette première analyse renvoient une image contrastée. Si l'EPE de 1985 paraît pencher essentiellement du côté de la PI avec une ouverture vers des objectifs et moyens de PE, qu'en est-il des études de cas sur sa mise en œuvre ? En fait, le premier cas, portant sur la création de la Charte des Grands Lacs tend à démontrer que les États fédérés peuvent développer des régimes internationaux transfrontaliers au sens de Krasner (cf. 1983 : 2, selon Genest, 2008). En même temps, les moyens envisagés dans la Charte paraissent pencher un peu vers la PI, même si la création d'un régime est généralement le propre de la PE. Dans l'ensemble, donc, ce cas apparaît comme mixte. Concernant le deuxième cas, celui du Québec en Francophonie étudié par l'entremise de la participation au I^{er} Sommet de la Francophonie et de son accueil du II^e Sommet, il semble relever nettement de la PE. Cela s'exprime par la mise en œuvre d'une doctrine, de ressources, d'une stratégie d'optimisation positionnelle, d'une volonté d'influence qui transparaît dans les Actes et Déclarations de ces Sommets. De même, le tout paraît relever d'une volonté, au moins partielle, d'exercer des attributs traditionnellement associés aux États souverains, même s'il n'est pas directement question de tous les obtenir, dans l'objectif de magnifier la part de souveraineté propre qui ressortit à l'État fédéré. Globalement, la logique de la PE semble la plus prégnante dans cette participation du Québec à la Francophonie. Bélanger affirmait d'ailleurs que l'intérêt du Québec pour la Francophonie est : « avant tout d'ordre politique » (1997 : 57-59).

Concernant l'EPE de 2006, il paraît pencher nettement du côté de la PE : trois objectifs sur cinq en relèvent et un autre est de nature mixte. Surtout, cela se confirme à l'aune des cas étudiés. En effet, l'élargissement vers la sécurité et les moyens envisagés pour y procéder relèvent sans ambiguïté de la PE, même si le Québec apparaît encore à la recherche de ses marques dans ce nouveau secteur de son action internationale, ce que relèvent à raison Morin et Poliquin (2016). De même, la présence du Québec à l'UNESCO va dans le même sens : il s'agit de faire valoir sa voix, ses positions, son expertise, d'être présent dans une enceinte spécialisée onusienne. Plus encore, le Québec a prouvé sa capacité à être un acteur moteur, de manière certes ciblée et ponctuelle, sur le plan de la normativité internationale, même en tant qu'État fédéré non membre, avec l'adoption de la CPPDEC. Finalement, l'accueil d'une conférence organisée conjointement par l'UNESCO et le Gouvernement du Québec, a

fortiori sur un thème comme celui de la radicalisation menant à la violence et par laquelle le Québec voulait diffuser son modèle de prévention et de repérage en amont, achève de confirmer que ce rapprochement, cette présence ressortissent de la PE.

Ayant vu les fruits de l'analyse qualitative et empirique, qu'en est-il de l'appréciation des acteurs de la rédaction de ces EPE et des représentants d'États étrangers ? Il semble, pour dire les choses en peu de mot, que les acteurs de 1985, voient davantage cet EPE comme un énoncé d'intentions volumineux et un document posant les jalons des grandes orientations de l'action internationale du Québec après la DGL, que comme une PE. En sens contraire, pour l'EPE de 2006, si certains acteurs de sa préparation le voyaient comme un document à mi-chemin entre énoncé d'intentions ou PI et livre blanc de PE, d'autres contestaient jusqu'à la pertinence de ce *distinguo* entre les EPE publiés par des États fédérés et ceux qui sont le fait d'États souverains. Dans l'ensemble, l'hypothèse de départ à l'effet que les EPE ont évolué pour se rapprocher de la PE entre 1985 et 2006 trouve confirmation suite à l'analyse qualitative et est corroborée par les études de cas et les propos des acteurs des processus de rédaction de ces documents.

Fait notable, les représentants diplomatiques des deux États avec lesquels le Québec entretient les liens les plus suivis ont noté que le document est clair, focalisé et utile. En effet, la consule générale des États-Unis a noté que c'était un outil concret permettant d'explicitier les priorités du Québec à l'international et qu'elle en voyait la mise en œuvre et le rôle d'orientation dans la pratique paradiplomatique québécoise (cf. : Entretien Areias-Vogel, 2017). De son côté, la consule générale de France notait que le document est à mi-chemin entre un simple énoncé d'intention et un livre blanc de politique étrangère, l'avoir étudié et envoyé à sa capitale (cf. : Entretien Haguenaer, 2017). Dans les deux cas, il transparaît également que les EPE sont un moyen utile pour le Québec de signaler ses priorités à ses partenaires étrangers et à leurs représentants diplomatiques sur place et au siège. Ce qui ressort de la lecture que font les deux diplomates du positionnement de ces EPE rejoint l'analyse qualitative de l'EPE de 2006, dressée ici, comme étant situé à quelque part à mi-chemin entre PI et PE.

Si, en 2003, Michaud et Ramet se demandaient, parlant de la politique extérieure du Québec : « Assiste-t-on à un passage des relations internationales à la politique étrangère ? » (2003: 5-6), en 2006 Michaud affirmait déjà, parlant du dernier EPE : « la politique marque de façon non équivoque le passage d'une dynamique de relations internationales [...] [à] une démarche de politique étrangère [par la] volonté affirmée [...] d'influencer le contexte international » (2006 : 2). Or, cela est notable, l'analyse des cas étudiés le confirme : il y a bien eu passage d'une tendance axée sur la PI vers un

ancrage croissant dans le domaine de la PE. Fait intéressant à ce sujet, l'EPE de 2017 reprend lui aussi la sécurité parmi ses objectifs (cf. : Gouvernement du Québec, 2017).

Il conviendrait éventuellement de voir si cette évolution est propre au Québec ou si elle ne fait qu'illustrer une logique d'appétit qui vient en mangeant... En tout état de cause, Paquin se fait le défenseur de la pertinence de la compréhension de la paradiplomatie et de son rôle dans les relations internationales de même que de son étude dans une perspective comparatiste (cf. : 2005 : 142-143). Si plusieurs auteurs distinguent entre paradiplomatie développementale et paradiplomatie tout court, il est clair que le Québec ne se situe pas dans un cadre visant essentiellement à maximiser exportations et investissements directs étrangers pas plus qu'il ne se limite à des visées identitaires.

Plus encore, Cohn et Smith, comme Hocking, affirment que les « gouvernements subnationaux sont devenus d'importants acteurs internationaux » à la faveur des doubles tendances du transnationalisme et du sous-groupisme (1996 : 49, traduction libre). Finalement, Genest conclut que l'étude des acteurs subétatiques et des régimes internationaux démontre les limites imposées par le stato-centrisme au pouvoir explicatif de la théorie de l'internationalisme néolibéral (2008). Ce reproche pourrait être généralisé à la plupart des théories des relations internationales, ce qui appelle à un élargissement du champ d'étude des relations internationales et de la politique étrangère, comme le notait Charillon (cf. : 2002 : 20, 22-24). En fait, en cette ère de réinvention des formes institutionnelles (émergence internationale des États fédérés et grandes métropoles, UE, aires de libre-échange) et d'internationalisation croissante (culturelle, environnementale, commerciale, normative et juridique, sécuritaire), peut-être cette distinction autrefois saillante entre PI et PE s'est-elle un peu émoussée pour devenir un peu trop réductrice ? La sécurité est désormais collective, même pour les États au sommet de la hiérarchie internationale, la monnaie de la plus grande zone économique mondiale, communautaire (euro) sans parler des monnaies communes africaines.

Déjà, en 2004, Michaud et Ramet affirmaient, parlant du Québec, que : « s'il est prématuré de parler de politique étrangère totale [...], il est en revanche erroné de se limiter à une approche en termes de relations internationales » (2004 : 307). En fait, au vu des études de cas et de l'ensemble de l'analyse présentés ici, le pas semble franchissable de conclure à l'éclosion d'une quasi-PE ou à une proto-PE si ce n'est à une PE localisée au sens où l'entend Charillon. Ce faisant, le débat paradiplomatie-protodiplomatie se retrouve remis sur le devant de la scène. En tout état de cause, cela ne paraît pas si étonnant considérant la nature du Québec qui incarne un État fédéré qui se pense comme foyer d'une nation et dont Alain Dieckhoff disait qu'il est une « société globale » (2012).

5. Recommandations

Au vu de ce qui précède et conformément à la volonté du Québec d'affermir sa position en tant qu'acteur international, il a été jugé utile de proposer la liste de recommandations, ci-contre, à l'intention des autorités du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec :

Priorités géographiques

- 1) Nommer, au-delà des deux principaux partenaires stratégiques (États-Unis et la France), les autres pays ou sous-régions prioritaires afin de cadrer l'action et de maximiser les impacts ;
- 2) Développer une véritable politique africaine suite à l'ouverture d'une représentation à Dakar et à venir à Abidjan et au Maroc afin de maximiser le rayonnement du Québec et l'actualisation des hypothèses de croissance du nombre de francophones dont dépend l'influence du Québec ;
- 3) Maximiser les efforts pour la mise en œuvre de la Stratégie économique pour la Francophonie afin de tirer tous les dividendes (normatifs, financiers, d'influence, etc.) d'une langue et d'un régime juridique communs ;

Influence normative et positionnement

- 4) Renforcer le soutien à l'exportation de l'expertise publique québécoise, notamment par la conclusion d'ententes entre l'ENAP du Québec et les autres ENA francophones, ainsi qu'en s'inspirant du programme PARGEP réalisé en Haïti ;
- 5) Mettre sur pied une Banque d'experts non gouvernementaux sur le modèle de CANADEM et d'Expertise France ;
- 6) Redéployer une politique d'aide au développement d'envergure axée sur le développement des capacités des autorités publiques (nationales et régionales) et renforcer la coopération décentralisée entre municipalités et communautés urbaines du Québec et du Sud francophone ;
- 7) Assurer une meilleure diplomatie normative par la diffusion des normes du Bureau de normalisation du Québec auprès de l'OIN (ISO) et de ses homologues nationales et régionales et accompagner le développement de la normalisation et les échanges francophones sur ce plan ;
- 8) Développer une véritable Stratégie de diplomatie éducative et de la recherche et augmenter de manière conséquente les moyens qui y sont affectés ;
- 9) Oeuvrer vers l'établissement d'une gouvernance mondiale de la norme standard du français sur le modèle de ce qu'a fait l'Hispanophonie afin de favoriser le maintien de la convergence entre ses différentes variations, l'intégration des néologismes et particularismes locaux afin d'assurer son maintien et sa pleine pertinence dans les pays, majoritaires, où elle est une langue choisie;

Présence dans les OIG

- 10) Renforcer le partenariat avec l'UNESCO en concluant une entente de coopération sur le modèle de la Flandre et en sollicitant la réouverture d'un Bureau de l'UNESCO au Québec ;
- 11) Négocier avec l'État fédéral pour l'élargissement de l'entente sur l'UNESCO à d'autres OIG liées aux compétences constitutionnelles du Québec, dont la FAO, l'OMS, l'OIT, l'OMC et l'OCDE. *A minima*, s'inspirer de ce qu'a obtenu la Flandre concernant ces OIG (cf. : Paquin) ;

Renforcement de la diplomatie sécuritaire

- 12) Procéder à la création d'une Commission parlementaire sur les relations internationales et la sécurité mondiale à l'Assemblée nationale du Québec (cf. : Paquin);
- 13) Augmenter les effectifs affectés à l'analyse du contexte sécuritaire non militaire international et aux réponses à y apporter au sein des ministères des Relations internationales et de la Sécurité publique par la mise sur pied des structures requises dotées des budgets nécessaires ;
- 14) Compléter le Plan de sécurité civile du Québec d'un volet d'action internationale et élargir la coopération internationale de l'ENPQ avec ses homologues étrangers ;
- 15) Créer des postes d'agents de liaison de la SQ à Washington, New York (Morin et Poliquin) ainsi qu'à Paris ;
- 16) Donner vie à l'entente franco-québécoise conclue en matière de sécurité civile et publique et procéder à la conclusion d'autres ententes similaires ainsi qu'à des simulations conjointes ;

Gouvernance de l'action internationale

- 17) Ramener le cycle de production des EPE à cinq ans et s'assurer qu'ils soient accompagnés d'un plan d'action et de stratégies territoriales pour en assurer la mise en œuvre et le suivi effectifs ;
- 18) Resserrer le pilotage des EPE et des priorités et objectifs afférents par le biais d'un comité interministériel présidé par la ministre ou le sous-ministre ;
- 19) Mettre sur pied un Comité consultatif permanent restreint sur l'action internationale du Québec avec les partenaires sociaux se réunissant annuellement pour conseiller le ministère ;
- 20) Mettre sur pied un Institut diplomatique québécois pour assurer la formation initiale et continue au métier des conseillers au siège et préparer ceux partant en affectation à l'étranger et solliciter, dans ce cadre, la coopération des instituts diplomatiques francophones et étrangers.

6. Bibliographie

Articles scientifiques

BASTIEN, Frédéric (1998). «À la demande du Québec : la diplomatie québécoise de la France de 1969 à 1980 (Note)». dans *Globe, Revue internationale d'études québécoises*, vol. 29, no 3, p. 551-575.

BÉLANGER, LOUIS (1997). «Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie». p. 39-59, dans *Politique et sociétés – Revue de la Société québécoise de science politique*, vol. 16, no 1.

COHN, Theodor H. et Patrick J. SMITH (1996). «*Subnational Governments as International Actors. Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest*». dans *BC Studies*, no 11, été 1996, p. 25-59.

CHALOUX, Annie (juin 2016). « Vingt-cinq ans de paradiplomatie climatique québécoise : quel bilan pour l'action internationale du Québec ». p. 165-183, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

CÔTÉ, Charles-Emmanuel (juin 2016). « La doctrine Gérin-Lajoie et le domaine du travail : une relation retrouvée ». p. 205-225, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

CÔTÉ, Jean-Roch (2006). «Une analyse discursive de trois énoncés québécois de politique internationale», *Études internationales*, vol. 37, no 1, p.121-138.

GENEST, Hugo (2008). «*An Examination of the Limits Posed by State-Centrism on the Explanatory Power of Neoliberal Institutional Approaches to International Regimes : The Case of Substates and Regimes*». dans *BSIS Journal of International Studies*, vol. 5, p. 1-22.

GUÈVREMONT, Véronique (juin 2016). « L'exercice de la compétence culturelle du Québec au-delà de ses frontières : de la coopération culturelle internationale au développement du droit international de la culture ». p. 227-244, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

HUIJGH, Ellen (2012). «*The Future of Sub-State Public Diplomacy*». Dans *Public Diplomacy Magazine*, Automne, p. 1-11.

JEBAYALARATNAM, Gopinath et Stéphane PAQUIN (juin 2016). « La politique internationale du Québec sous Jean Charest : l'influence d'un premier ministre ». p. 100-124, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

LACROIX, Michel (2010). «Introduction : Les Québécois et les relations internationales». dans *Globe, Revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, no 1, p. 13-23.

MERLE, Marcel (1984). *La politique étrangère*. Paris : Économica.

MESLI, Samy (2009). «Le développement de la "diplomatie éducative" du Québec». dans *Globe, Revue internationale d'études québécoises*, vol. 12, no 1, p.115-131.

MESLI, Samy (juin 2016). « La signature de l'Entente franco-québécoise de coopération en éducation du 27 février 1965 ». p. 41-65, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

MICHAUD, Nelson (2006). «La politique internationale du Québec et les questions de sécurité». dans *Options politiques*.

MICHAUD, Nelson et Isabelle RAMET (2003). «Assiste-t-on à un passage des relations internationales à la politique étrangère?», *Sources ENAP*, mars-avril 2003, p. 5-8.

MICHAUD, Nelson et Isabelle RAMET (2003). «Québec et politique étrangère. Contradiction ou réalité?», *International Journal*, printemps 2004, p. 303-324.

MICHAUD, Nelson et Stéphane TREMBLAY (2006). «Les livres blancs en matière de politique étrangère. Épistémologie et perspectives analytiques», *Études internationales*, vol. 37, no 1, p.7-33.

MORIN, David et Myriam POLIQUIN (juin 2016). « La Doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans et pas une ride ». p. 5-8, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

NGANGE, Fritz (2014). «*The Developmental Paradiplomacy of South African Provinces: Context, Scope and the Challenge of Coordination*», *Diplomacy*, Volume, p. 119-149.

OUELLET, Richard et Guillaume BEAUMIER (juin 2016). « L'activité internationale du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG ». p. 67-79, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série

MORIN, David et Annie CHALOUX (juin 2016). « Un discours suivi d'effet? La sécurité dans les relations internationales du Québec ». p. 100-124, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

PAQUIN, Stéphane et Annie CHALOUX (2010). «Le Québec sur la scène internationale. Les raisons de son dynamisme. pp. 25- 45, dans *Globe, Revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, no 1.

PAQUIN, Stéphane (2014). «Le fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales : rupture dans la continuité?» p. 29-38, dans *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 20, no 1.

PAQUIN, Stéphane (2005). «Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?». p. 129-142, dans *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, no 2.

PAQUIN, Stéphane (2004). «La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales». p. 203-237, dans *Politique et sociétés – Revue de la Société québécoise de science politique*, vol. 23, no 2-3.

TURP, Daniel (juin 2016). « L'approbation des engagements internationaux importants du Québec : la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie ». p. 9-40, dans *Revue québécoise de droit international*, hors-série.

Articles analytiques

FRADETTE, Vincent. 2013 (10 avril). « Le premier Forum mondial de la langue française : Quand l'Hispanophonie inspire la Francophonie ». publié dans **Le Devoir, Cahier spécial** *Regard critique*, le journal de l'Institut québécois des Hautes études internationales, Montréal et Québec : Le Devoir et Université Laval – REMDEI, pp. 5-6 [En ligne] < >

(article remis à jour et bonifié, choisi par un jury de professeurs et d'étudiants)

FRADETTE, Vincent. 2013 (février). « Coopération linguistique francophone et préservation de la diversité linguistique ». publié in *Regard critique*, le journal de l'Institut québécois des Hautes études internationales, Québec : Université Laval – REMDEI , vol. 8, no 1, pp. 10-11 [En ligne] < >
ISSN 1929-8439 (version PDF) ou ISSN 1929-8447 (version imprimée).

Mémoires et essais :

LECOURS, André (2008). «*Political Issues of Paradiplomacy : Lessons from the Developed World*». Pays-Bas : *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' – Discussion Papers in Diplomacy*, 13 p.

MALONE, Christopher (2011). *Les entités non souveraines sur la scène internationale*. Québec : ENAP- Les Cahiers de recherche du Laboratoire d'études sur les politiques publiques et la mondialisation, vol. 4, no 2, 41 p.

MALTAIS-PROVENCHER, Bruno (2011). *Le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle L'affirmation internationale d'une entité fédérée (mémoire de maîtrise)*. Montréal : UQAM, 106 p.

MICHAUD, Nelson et Marc T. BOUCHER. 2006 (automne). *L'État québécois en perspective. Les relations internationales du Québec comparées*. Québec : École nationale d'administration publique du Québec – Observatoire de l'administration publique, 42 p.

Communication scientifique

LACHAPELLE, Guy et Stéphane PAQUIN. 2003 (novembre). *Quebec's internationalization strategies : mastering globalization and new possibilities of governance*. Kingston : Document présenté à la conférence Québec and Canada in the New Century : New Dynamics, New Opportunities, 17 p.

Livres

ALCAUD, David et Laurent BOUVET (directeurs) (2004). *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*. Paris : Éditions Dalloz, 411 p.

BATISTELLA, Dario (2006). *Théorie des relations internationales, 2^e éd. mise à jour et augmentée*. Paris : Presses de Sciences-Po, 751 p.

BATISTELLA, Dario (2002). « L'intérêt national. Une notion, trois discours », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 139-165.

BERTRAND, Badie (1999). « De la souveraineté à la capacité de l'État », pp. 37-58 dans SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, Collection Références inédites, 410 p.

BRAILLARD, Philippe et Mohammad REZA DJALILI (2012). *Les relations internationales*, 9^e éd. mise à jour, Paris, Presses universitaires de France, 127 p., chapitre «La politique étrangère», p. 56-73.

CHARILLON, Frédéric (2002). *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. «Références inédites», 437 p., chapitre «Introduction», p. 13-29.

COMEAU, Paul-André et Jean-Pierre FOURNIER (2002). *Le lobby du Québec à Paris. Les précurseurs du Général de Gaulle*. Montréal : Éditions Québec Amérique 207 p.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1981 [1977]). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du seuil.

DIECKHOFF, Alain (2012 [2002], nouvelle édition). *La Nation dans tous ses États : Les identités nationales en mouvement*. Paris : Champs, collection Essais, 336 p.

DIECKHOFF, Alain et Christophe JAFFRELOT (1999). « De l'État-nation au post-national », pp. 59-74 dans SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, Collection Références inédites, 410 p.

DUMONT, Fernand (2002 [1993]). *Genèse de la société québécoise*. Montréal : Éditions du Boréal – Collection Compact, 393 p.

GROSSER, Alfred (1989). *Affaires extérieures. La politique étrangère de la France 1944-1989*. Paris : Éditions Champs-Flammarion, 369 p.

HASNER, Pierre (1999). « De la crise d'une discipline à celle d'une époque », pp. 377-395 dans SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, Collection Références inédites, 410 p.

HOCKING, Brian (1993). *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multi-Layered Diplomacy*. Londres : MacMillan Press, 249 p.

KESSLER, Marie-Christine (1999). *La politique étrangère de la France*. Paris : Presses de Sciences-Po, Collection Références inédites, 499 p.

MORGENTHAU, Hans J. (1973). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (5^e éd.). New York : Knopf.

MORIN, Jean-Frédéric. (2013). *Politique étrangère : Théories, méthodes et références*. Paris: Armand Collin, Collection U – Science politique.

NYE, Joseph (1991). *Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power*. Cambridge : Presses de l'Université Harvard.

PAQUIN, Stéphane et Dany DESCHÊNES (2009). *Introduction aux relations internationales : théories, pratiques et enjeux*, Montréal, Chenelière Éducation, 406 p., chapitre «Les approches contemporaines des relations internationales», p. 2-27.

PAQUIN, Stéphane (2006). «Le fédéralisme et les relations internationales au Canada : L'inévitable construction d'une diplomatie à paliers multiples», dans Stéphane Paquin (dir.), *Le prolongement externe des compétences internes. Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 23-49.

PAQUIN, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles : P.I.E.- Peter Lang éditeur, Collection Régionalisme et fédéralisme, 189 p.

PROVENCHER, Jean (2000). *Chronologie du Québec : 1534-2000*. Montréal : Éditions du Boréal, collection Compact, 361 p.

RICHARD NOSSAL, Kim, Stéphane ROUSSEL et Stéphane PAQUIN (2007). *Politique internationale au Canada et au Québec*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 646 p.

SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, Collection Références inédites, 410 p.

VICHY, Porter (1999). « La dimension spatiale des relations internationales », pp. 173-181 dans SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*. Paris : Presses de Sciences-Po, Collection Références inédites, 410 p.

SOLDATOS, Panayotis (1990). *An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors* dans MICHELMANN, Hans et Panayotis SOLDATOS (1990). *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Éditions Oxford, Clarendon Press.

Loi constitutionnelle

British North America Act 1867 (Royaume-Uni) 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5

Discours

GÉRIN-LAJOIE, Paul, «Doctrines Gérin-Lajoie», *Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie, aux membres du corps consulaire*, 12 avril 1965. Montréal : 6 p. [En ligne] <> (Consulté le 23-05-2017, 14h00)

Énoncés de politique extérieure du Québec

Gouvernement du Québec (2017). *La politique internationale du Québec. Le Québec dans le monde : s'investir, agir prospérer*. Québec, 80 p.

Gouvernement du Québec (2006). *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée*. Québec, 113 p.

Gouvernement du Québec (1985). *Le Québec dans le monde : le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique de relations internationales*. Québec, 105 p.

Autres publications officielles

LEDUC, François (2009). *Guide pratique des relations internationales du Québec. Nouvelle édition revue et augmentée*. Québec : Publications du Québec, 600 p.

Gouvernement du Québec (2017). *Les 50 ans du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec*, Québec : 1 p. [En ligne] <4> (Consulté le 28-03-2017 à 20h55)

Gouvernement du Québec (2015). *Historique du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes*, Québec : 2 p. [En ligne] <<http://www.saic.gouv.qc.ca/secretariat/historique/index.asp>> (Consulté le 15-04-2017, 14:25)

Entente intergouvernementale

Gouvernement du Québec et Gouvernement du Canada (2006, 5 mai). *Accord entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*. Québec : 3 p. [En ligne] <≥> (Consulté le 20-05-2017 à 16h30)

Entente internationale :

Gouvernements de l'Illinois, de l'Indiana, du Michigan, du Minnesota, de New York, de l'Ohio, de la Pennsylvanie, du Wisconsin, du Québec et de l'Ontario.(1985) *Charte des Grands Lacs*, 5 p. [En ligne] <_> (Consulté le 06-05-2017 à 11h00)

Convention multilatérale

UNESCO (2005). *Convention pour la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles*. Paris : pp. 3-21[En ligne] <_> (Consultée le 20-05-2017, 14 :00)

Actes concertés non conventionnels multilatéraux

Agence de coopération culturelle et technique (1986 : 17-19 février). *Actes de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant en commun l'usage du français*, Paris, 354 p. [En ligne] <_> (Consultés le 18-05-2017 à 11h30)

Agence de coopération culturelle et technique (1987 : 3-4 septembre). *Déclaration de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant en commun l'usage du français*, Québec, 1 p. [En ligne] <_> (Consultée le 18-05-2017 à 11h50)

Sources provenant d'OIG

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO) (2017). *Liste des États parties à la Convention pour la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles, par ordre chronologique*. Paris, 2 p. [En ligne] < > (Consultée le 22-05-2017 à 16h00)

Sources d'organismes ou de réseaux internationaux

FRANCOPOL (2017). *Présentation de Francopol*. Montréal, 2 p. [En ligne] < > (Consultée le 19-05-2017 à 9h30)

Sommaire global des annexes

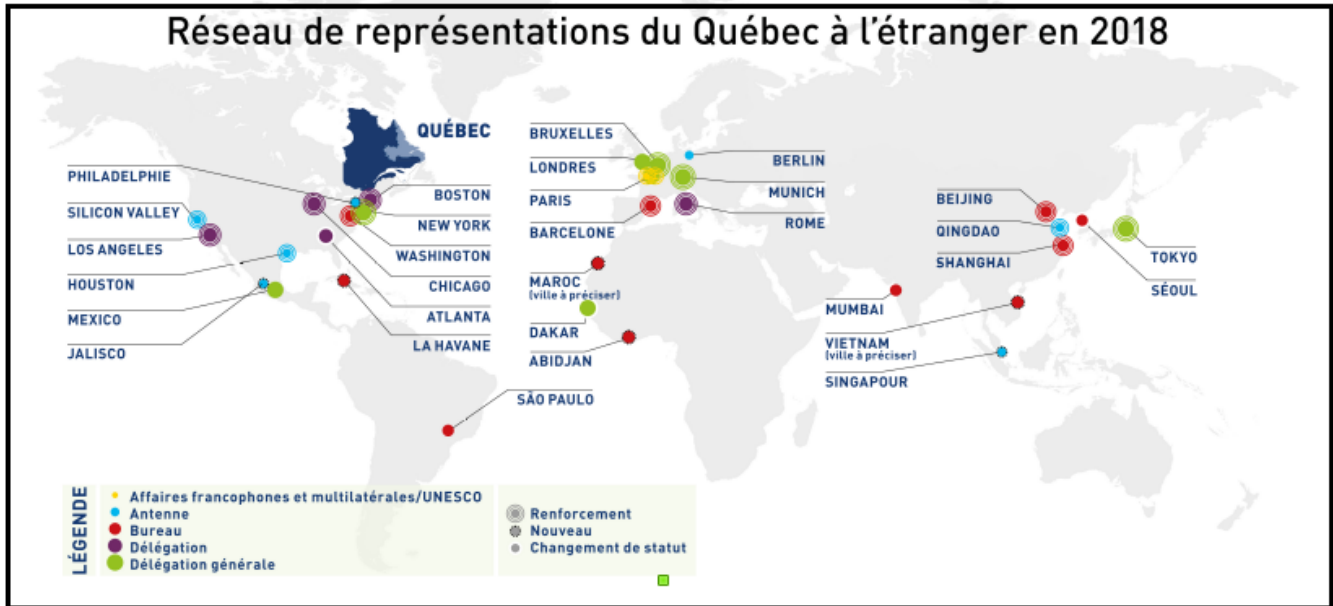
Afin de se familiariser avec les moyens mobilisés par l'État québécois dans le cadre de son effort international, à savoir le réseau des représentations du Québec à l'étranger, les ressources financières et humaines du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec et les opérateurs spécialisés consacrés à l'action internationale du Québec, le lecteur pourra utilement se rapporter à l'Annexe 1. Concernant les fondements de l'action internationale du Québec et la position officielle du Gouvernement du Québec sur ce plan, dite « Doctrine Gérin-Lajoie », la version intégrale du discours prononcé par le vice-premier ministre et constitutionnaliste du même nom qui l'a énoncée et explicitée pour la première fois figure à l'Annexe 2. Afin de guider le lecteur dans son parcours de ce texte, les passages saillants ont été surlignés en jaune. Concernant les grilles d'analyse ici employées pour la caractérisation du positionnement des énoncés de politique extérieure du Québec, le lecteur pourra les consulter à l'Annexe 3. Par ailleurs, afin de consulter la vaste liste des objectifs gouvernementaux de l'énoncé de politique extérieure du Québec publié en 1985, le lecteur pourra se rapporter à l'Annexe 4. Finalement, le lecteur pourra prendre connaissance de la liste des entretiens effectués auprès des acteurs du processus de rédaction de ces énoncés et de représentants d'États étrangers ainsi que des questionnaires d'entretien employés pour ce faire à l'Annexe 5.

Table des annexes

Annexe 1 – Représentations du Québec à l'étranger, ressources financières et humaines du MRIF et opérateurs spécialisés consacrés à l'action internationale du Québec	75
Annexe 2 – Doctrine Gérin-Lajoie	79
Annexe 3 – Grilles d'analyse pour la caractérisation des énoncés de politique extérieure	85
Annexe 4 - Objectifs gouvernementaux de l'EPE du Québec publié en 1985	87
Annexe 5 – Liste des entretiens effectués et questionnaires d'entretien	89

[89](#)

Annexe 1 – Représentations du Québec à l'étranger, ressources financières et humaines du MRIF et opérateurs spécialisés consacrés à l'action internationale du Québec



Le réseau de représentations internationales du Québec se ventile comme suit :

- 26 représentations bilatérales en fonction ;
- 2 représentations multilatérales (OIF, UNESCO) en fonction ;
- 5 représentations devant ouvrir en 2018 : Abidjan, Jalisco, Maroc*, Vietnam*, Singapour.

**Ville d'établissement à confirmer.*

Source :

Ressources du MRIF * :

Ventilation des postes budgétaires du MRIF 2015-2016	
Budget de fonctionnement du siège	7,2 M\$ CA
Budget de rémunération du siège	20,2 M\$ CA
<i>Budget total alloué au siège</i>	<i>27,4 M\$ CA</i>
Budget de fonctionnement du réseau à l'étranger	13,4 M\$ CA
Budget de rémunération du réseau à l'étranger	30,4 M\$ CA
<i>Budget total alloué au réseau à l'étranger</i>	<i>43,8 M\$ CA</i>
Transferts – Organismes de la Francophonie	9,7 M\$ CA
Transferts – Organismes voués à la jeunesse	4,6 M\$ CA
Transferts – Québec sans frontières et autres	2,7 M\$ CA
Transferts – Soutien à l'implantation d'OIG	3,8 M\$ CA
Transferts – Programme de coopération internationale/francophonie et affaires multilatérales	3,1 M\$ CA (102 projets dans plus de 20 pays)
<i>Budget total alloué aux transferts</i>	<i>24 M\$ CA</i>
Budget global du MRIF 762015-2016	94,7 M\$ CA*
	<i>*Alloués, dépenses probables : 98,3 M\$ C</i>

Source : MRIF, Rapport annuel de gestion 2015-2016 : 72

**Nota : En incluant les sommes allouées pour défrayer les exemptions des frais de scolarité supplémentaires consenties aux étudiants étrangers en vertu d'ententes bilatérales ainsi que L'intégralité des sommes affectées par l'État québécois pour son effort international, c'est près de 500 M\$ CA par an qui sont investis pour l'action internationale du Québec*

(cf. : Document interne, MRIF, 2016)

Effectifs à temps complet du MRIF 2015-2016	
Administrateurs d'État, cadres et chefs de poste	49
Professionnels	230* <i>*soit essentiellement des conseillers en affaires internationales</i>
Techniciens	79
Personnel de bureau et ouvriers	43
Effectifs du siège	255
Effectifs du réseau	178* <i>* dont 136 recrutés locaux</i> <i>* à noter que des effectifs supplémentaires à ceux du MRIF sont envoyés dans le réseau, notamment des conseillers économiques et culturels.</i>
Effectifs totaux du MRIF	433

Source : MRIF, Rapport annuel de gestion 2015-2016 : 65-66

Opérateurs publics et organismes publics actifs à l'international :

- Les Offices jeunesse internationaux du Québec (LOJIQ, opérateur du MRIF);
- Programme Québec sans frontières (MRIF);
- Programme québécois de développement international (MRIF).

Exportations, investissements et coopération financière internationale

- Export Québec;
- Investissement Québec (IQ);
- Hydro-Québec International (en démarrage)
- Financière agricole du Québec – Développement international (FAQ-DI)
- Société du Plan Nord (SPN);
- Secrétariat aux affaires maritimes (SAM, chargé de la mise en œuvre de la Stratégie maritime).

Coopération en science, recherche, innovation, normalisation et formation

- Bureau de normalisation du Québec (BNQ);
- Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ);
- Fonds de recherche du Québec (FRQ);
- Institut de technologie agricole (ITA);
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ);
- Institut national de santé publique du Québec (INSPQ);
- Institut national des mines du Québec (INMQ).

Culture, diffusion et coopération culturelles et langue

- Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ);
- Centre de la Francophonie des Amériques (CFA);
- Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ);
- Office québécois de la langue française (OQLF : parution d'un dictionnaire français en ligne et membre du réseau francophone des organismes de politique linguistique, OPALE);
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC);
- TV5 Québec-Canada (Télé-Québec est membre de ce consortium).

Coopération en santé publique et sécurité non militaire

- Observatoire international de la santé et des services sociaux (fait partie du min. Santé et Serv. Soc.);
- École nationale de police du Québec (ENPQ, membre de Francopol).

Organismes partenaires du secteur public et parapublic et de la société civile :

- Association internationale des études québécoises (AIEQ);
- Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI);
- Éducation internationale (diffusion du modèle québécois d'enseignement secondaire professionnel);
- ENAP Internationale (ENAP-I);
- Fédération des CÉGEPS, direction des Affaires internationales (diffusion : collégial et technique).

Organismes parlementaires spécialisés actifs à l'international :

- Assemblée nationale du Québec (direction des relations internationales et interparlementaires,
- Assemblée parlementaire de la Francophonie, Assemblée parlementaire du Commonwealth, etc.);
- Commission d'accès à l'information (CAI);
- Directeur général des élections du Québec (DGEQ);
- Protecteur du citoyen (PCQ);
- Vérificateur général du Québec (VGQ).

Annexe 2 – Doctrine Gérin-Lajoie*

« Allocutions et discours officiels

Allocution du ministre de l'Éducation, M. Paul Gérin-Lajoie

Québec, hôte officiel du Corps consulaire de Montréal
Montréal, le 12 avril 1965

La version prononcée fait foi!

Monsieur le Doyen,
Messieurs les Chefs de poste,
Messieurs,

C'est sans doute la première fois qu'un membre du gouvernement du Québec est l'hôte officiel du Corps consulaire de Montréal, le plus important du Canada.

Je ne vous cacherai pas la joie que j'en éprouve personnellement. Et en ma qualité de vice-président du Conseil exécutif du Québec, j'ajouterai que j'interprète l'honneur que vous me faites ce midi comme l'indice de l'intérêt que vous portez à l'évolution de notre état fédéré, l'État québécois.

Vous constituez, sur notre territoire, une société de haute distinction qui assure la présence, auprès de nous, de gouvernements amis. Sans doute exercez-vous ici vos fonctions en vertu d'une autorisation du gouvernement fédéral : mais vous êtes, à certains égards, plus près des autorités québécoises que de celles qui vous ont habilités à agir en qualité officielle.

En effet, d'une part, la juridiction de la plupart d'entre vous se borne à des circonscriptions entièrement comprises dans les limites territoriales du Québec; d'autre part, cette même juridiction intéresse, dans une large mesure, des domaines relevant strictement de la compétence de notre État fédéré.

« [...] favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence. »

D'après la dernière convention de Vienne (article 5, paragraphe b), les fonctions consulaires consistent à favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence. Encore une fois, pour vous qui exercez votre juridiction ici, l'État de résidence est facile à identifier, c'est le Québec.

Plus loin, la même convention précise que vos fonctions vous habilitent, entre autres, à agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil, à sauvegarder les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'État d'envoi, et à transmettre des actes judiciaires et extrajudiciaires ou à exécuter des commissions rogatoires. Par contre, selon la convention, ces charges se peuvent remplir pour autant seulement que le permettent les lois et règlements de l'État de résidence. »

« Effectivement, certains des aspects les plus importants de votre mandat s'appliquent, au Canada, à des domaines de compétence strictement provinciale et créent, entre les gouvernements des États fédérés et vous-mêmes, des liens réels dont notre propre gouvernement reconnaît d'ailleurs toute la portée. Je rappellerai, à titre

d'exemple, l'existence, depuis 1961, d'un décret ministériel (n^o 2012), octroyant aux consuls de carrière établis dans le Québec, et à titre de réciprocité, plusieurs privilèges d'ordre fiscal, tels que l'exemption de l'impôt sur le revenu et des droits sur les successions.

Du reste, le Québec lui-même possède à l'étranger l'embryon d'un service consulaire, grâce à ces délégués généraux qui le représentent et exercent des fonctions souvent analogues aux vôtres. Dans deux villes - Londres et Paris - les délégués généraux du Québec bénéficient en pratique des immunités et privilèges que le droit et l'usage accordent habituellement aux fonctionnaires consulaires. C'est d'ailleurs l'intention de notre gouvernement de proposer aux États intéressés la réciprocité de traitement par rapport à celui dont jouissent, en vertu du décret dont je vous ai parlé plus haut, les consuls de carrière exerçant leurs fonctions dans le Québec.

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.

Le Québec a, sur ce continent, sa vocation propre. La plus nombreuse des communautés francophones hors de France, le Canada français, appartient à un univers culturel dont l'axe est en Europe et non en Amérique. De ce fait, le Québec est plus qu'un simple État fédéré parmi d'autres. Il est l'instrument politique d'un groupe culturel distinct et unique dans la grande Amérique du Nord.

Depuis quelques années, la société québécoise s'est transformée à un degré qu'on n'aurait pu, hier encore, croire possible. Grâce à un état d'esprit nouveau et à une énergie débordante, cette société, à très grande majorité française de langue et de culture, sait désormais que la réalisation de ses buts et de ses aspirations propres est à sa portée.

Dans tous les domaines, le Québec fait éclater ses structures traditionnelles et s'achemine vers un destin conforme à sa personnalité. Dans tous les secteurs de l'activité, le Québécois s'est lancé fébrilement à l'action : il a reconnu que le concept d'un destin particulier suppose l'existence des moyens matériels et constitutionnels de réaliser ce destin. Cette maturation collective que connaît la société québécoise se double d'une maturation individuelle de ses citoyens. Le Québécois a assumé ses responsabilités et pris son sort entre ses mains.

L'économie, les ressources naturelles, l'éducation, l'organisation communautaire et sociale ont été les principaux champs d'action du nouveau citoyen québécois. Je rappellerai simplement, à titre de points de repère, la création des ministères de l'Éducation, des Richesses naturelles et des Affaires culturelles, la mise sur pied de la Société générale de financement, la nationalisation de l'électricité, la création prochaine d'une sidérurgie, celle d'un régime universel de retraite et d'une caisse des dépôts, qui seront bientôt une réalité, et l'instauration de l'assurance hospitalisation, en attendant un régime complet d'assurance-maladie. »

« En même temps, par son énergie et son dynamisme, le Québec a fortement transformé l'équilibre politique canadien. Depuis 1960, par exemple, de nombreuses conférences interprovinciales et fédérales-provinciales ont joué un rôle important dans l'évolution de l'équilibre des pouvoirs; elles ont fourni au Québec l'occasion de prouver que les buts, les aspirations et les priorités qu'il s'est fixés ne coïncident pas toujours nécessairement avec les buts, les aspirations et les priorités d'autres régions de notre pays.

J'aimerais faire état d'un exemple qui nous touche de très près. Il y a un peu plus d'un mois, j'ai signé à Paris, avec les représentants du gouvernement de la République française, une entente sur des questions d'éducation. Depuis, on a fait grand état de cette entente et de nombreux observateurs se sont montrés étonnés de la « nouveauté » qu'elle représentait sur les plans diplomatique et constitutionnel. En réalité, cet événement a surtout démontré 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 représente.

Ce bouillonnement subit du Québec, cet élan vers l'avenir, cet éveil de sa conscience collective, des observateurs de l'extérieur l'ont appelé « révolution tranquille ». Révolution moins tranquille qu'on ne l'a dit, révolution de comportement surtout, et par conséquent révolution profonde et irréversible.

Cette révolution sociale devra-t-elle nécessairement se doubler d'une révolution sur le plan constitutionnel? Il est devenu évident que le partage des tâches, établi au cours du siècle dernier entre l'État fédéral et les États fédérés, n'est plus toujours satisfaisant, du moins pour le Québec. Il est aussi devenu évident que les Québécois se sentent à l'étroit à l'intérieur de cadres constitutionnels vieux de cent ans et dont l'interprétation a souvent retardé sur les faits.

Comme vous le savez, une commission parlementaire s'occupe actuellement à Québec d'étudier les besoins nouveaux de notre État fédéré et elle recommandera aux législateurs les modifications constitutionnelles jugées indispensables à l'épanouissement de la société québécoise. Il y a déjà, à ce sujet, des points sur lesquels l'unanimité semble se faire.

Il ne faut cependant pas croire que toute évolution soit impossible d'ici à ce que la nature des changements constitutionnels nécessaires ait été précisée. Il faut bien noter que la Constitution dont le Canada a été doté en 1867 et qui a subi depuis lors maintes épreuves devant les tribunaux reconnaît aux provinces canadiennes le statut d'États pleinement et absolument souverains dans des domaines déterminés.

À l'appui de ma thèse, je citerai l'extrait suivant d'un jugement du Conseil privé, porté en 1883 :

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 conféra, non pas des pouvoirs qu'elle était sensée 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 analogues... »

«[Hodge V. La Reine (1883) 9 A.C. 117 – Cité en français dans O'Connor, Rapport du Sénat – 1939]

C'est dire que l'activité débordante que manifeste l'État du Québec depuis cinq ans dans les domaines qu'il n'avait pas jusqu'alors abordés ne doit apparaître en aucune façon comme révolutionnaire sur le plan constitutionnel.

« 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. »

En fait, le Québec ne fait qu'utiliser des pouvoirs qu'il détient. J'irai jusqu'à dire que le Québec commence seulement à utiliser pleinement les pouvoirs qu'il détient. Ce n'est pas parce qu'il a négligé dans le passé d'utiliser ces 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. Elle représente plutôt l'émergence d'un état d'esprit nouveau — je devrais dire l'expression nouvelle d'un état d'esprit et d'un désir de liberté qui n'ont pas cessé d'exister, à l'état latent, depuis 200 ans.

J'ai mentionné, il y a un instant, la surprise qu'a causée la signature, par la France et le Québec, d'une entente sur l'éducation. Cette entente est tout à fait conforme à l'ordre constitutionnel établi. Face au droit international, en effet, le gouvernement fédéral canadien se trouve dans une position unique. S'il possède le droit incontestable de traiter avec les puissances étrangères, la mise en oeuvre des accords qu'il pourrait conclure sur des matières de juridiction provinciale échappe à sa compétence législative. Ainsi en a décidé, il y a près de trente ans, un jugement du comité judiciaire du Conseil privé, jugement qui n'a jamais été infirmé.

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. De plus, il se rend bien compte que la situation constitutionnelle actuelle comporte quelque chose d'absurde.

Pourquoi l'État qui met un accord à exécution serait-il incapable de le négocier et de le signer lui-même? Une entente n'est-elle pas conclue dans le but essentiel d'être appliquée et n'est-ce pas à ceux qui doivent la mettre en oeuvre qu'il revient d'abord d'en préciser les termes?

En ce qui concerne les compétences internationales, la Constitution canadienne est muette. Si l'on excepte l'article 132, devenu caduc depuis le Statut de Westminster de 1931, il n'est dit nulle part que les relations internationales ressortissent uniquement à l'État fédéral. Ce n'est donc pas en vertu du droit écrit, mais plutôt de pratiques répétées depuis 40 ans, que le gouvernement central a assumé l'exclusivité des rapports avec les pays étrangers.

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité. »

« Mais de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement.

Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. Il n'est plus admissible non plus que l'État fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec.

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 locale.

De plus, la multiplication des échanges de toutes sortes entre les pays a rendu nécessaire l'intervention directe ou indirecte de l'État moderne afin de faire de ces échanges l'un des éléments essentiels du progrès, de la compréhension et de la paix entre les peuples. Dans plusieurs domaines, qui ont maintenant acquis une importance internationale, le Québec veut jouer un rôle direct, conforme à son vrai visage.

Comme celui de toutes les sociétés contemporaines, ce visage du Québec se transforme à un rythme accéléré. Non seulement est-il impensable, mais il est impossible d'arrêter ou de retarder cette transformation. Ce sont donc les institutions qui devront évoluer pour correspondre au visage nouveau de notre société.

Certains réaménagements de nos institutions sont possibles, certes, à l'intérieur des cadres constitutionnels actuels, qui nous ont convenablement servis dans la mesure où nous avons su les utiliser convenablement. Par contre, d'autres nécessiteront des changements importants pour ne pas dire une révision générale de la Constitution elle-même.

On parle actuellement du rapatriement de cette Constitution. Il est évident que ce rapatriement ne saurait en aucune façon être un point d'arrivée, un aboutissement recherché pour lui-même. Ce rapatriement, dans la perspective d'une politique à long terme, constitue un point de départ, la première étape d'un processus de modernisation dont le besoin se fait de plus en plus sentir - d'une modernisation qui devra s'opérer au Canada, par des instruments entièrement canadiens.

Le Comité parlementaire québécois de la Constitution a été saisi, depuis sa création, de la nécessité de réviser la Constitution dans des domaines comme celui du statut du lieutenant-gouverneur et de la Cour suprême en matière de droit civil et de droit constitutionnel, comme le domaine des droits linguistiques, celui des banques et des affaires économiques, de la radio et de la télévision, de la compétence internationale et de combien d'autres matières. La liste des domaines où des transformations s'imposent est loin d'être arrêtée. Au surplus, ce n'est pas seulement dans le partage des compétences qu'une révision s'impose, c'est tout autant dans l'esprit et dans la structure de nos institutions. »

« D'autre part, pendant que se poursuit le travail de recherche de formes constitutionnelles renouvelées, le peuple du Québec et son gouvernement, je le réaffirme, sont bien déterminés à utiliser au maximum et sans arrêt les rouages constitutionnels existants pour assurer le développement du Québec selon les objectifs culturels et sociaux qu'il s'est fixés.

Je vous ai entretenus, messieurs, de ces problèmes, non pas, vous le devinez, pour vous inviter à participer à leur règlement. Je vous en ai parlé pour vous montrer toute l'importance qu'ils ont et qu'ils auront de plus en plus dans l'évolution du pays et de l'État fédéré où vous êtes en poste. Je vous en ai parlé surtout pour vous faire voir dans quel esprit le Québec aborde l'avenir et comment il entend représenter et servir pleinement un peuple qui acquiert une conscience grandissante de son identité culturelle et sociale, et qui manifeste une volonté toujours plus ferme de poursuivre son destin particulier au sein du monde contemporain. »

Source :

*Surlignement ajouté par l'auteur du présent mémoire afin de faire ressortir les passages saillants.

Annexe 3 – Grilles d’analyse pour la caractérisation des énoncés de politique extérieure

Politique internationale¹

<i>Dimension</i>	<i>Indicateurs</i>
1) L'énoncé est tourné vers les entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Référence à des entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères comme justifiant l'action internationale ; ➤ référence à des entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères comme partenaires actuels ou potentiels.
2) Les actions visées par l'énoncé sont du registre des échanges	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mention de l'importance, de l'apport ou de la nécessité d'échanges économiques, culturels, scientifiques, etc. avec les entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères ; ➤ objectif(s) consistant à maintenir ou accroître ces échanges.
3) Les actions visées sont de l'ordre de la légitimité et du relationnel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mention de la nécessité pour le Québec d'entretenir des relations politiques avec des entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères ; ➤ Objectif(s)/appels à établir, maintenir ou approfondir les relations avec des entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères.
4) Les actions visées sont de l'ordre de l'affirmation identitaire	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mise en avant de l'identité comme justifiant/légitimant l'entrée en relation avec des entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères ; ➤ Références au rayonnement de la culture québécoise et de son importance/objectifs concernant l'exportation des productions culturelles québécoises, la diplomatie culturelle ; ➤ Affirmation de l'importance des relations avec des entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères partageant des traits linguistiques et culturels communs ou avec certaines organisations internationales sur la base de caractéristiques culturelles politiquement saillantes ou revendiquées (OIF, OEA, UNESCO).
5) Les politiques ne visent pas de façon explicite à influencer un partenaire étranger ou le contexte international	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Absence de mention de la diffusion de l'expertise québécoise auprès d'entités étatiques ou d'autorités gouvernementales partenaires étrangers ou d'organisations internationales gouvernementales (OIG) ; ➤ Absence d'objectifs de diffusion normative auprès d'entités étatiques ou autorités gouvernementales étrangères ou d'OIG ; ➤ Absence d'objectifs visant l'établissement ou la modification d'un régime international (ex. : changements climatiques, diversité culturelle) ou du cadre international (ex. : réforme du système onusien).

¹ D'après la définition de Michaud et Ramet (2003 : 5-6; 2004 : 304).

Politique étrangère²

<i>Dimension</i>	<i>Indicateurs</i>
1) La politique énonce et vise la mise en œuvre d'une doctrine internationale définie	<ul style="list-style-type: none"> ➤Présentation de la vision qu'à l'acteur de son environnement international ; ➤Définition d'une vision du positionnement international (actuel et visé) de l'acteur dans l'environnement international ; ➤Élaboration d'axiomes/préceptes pour l'action internationale de l'acteur en vue de la réalisation de ses visées. ➤
2) L'acteur dispose de ressources propres pour la mise en œuvre de sa politique	<ul style="list-style-type: none"> ➤Ressources financières propres dédiées spécifiquement à l'action internationale ; ➤Ressources administratives propres dédiées à la mise en œuvre du programme d'action énoncé dans la politique.
3) La politique vise l'optimisation de la position de l'acteur	<ul style="list-style-type: none"> ➤La politique énonce des objectifs et moyens en vue d'établir, de maintenir ou de rehausser la légitimité de l'acteur comme acteur international et associer une valence positive à ses actions ; ➤La politique énonce des objectifs et moyens pour l'atteinte, le maintien ou le renforcement du rang politique, économique ou culturel actuel ou visé de l'acteur. ➤
4) La politique vise à influencer les acteurs et le contexte internationaux	<ul style="list-style-type: none"> ➤Objectif(s) mentions de moyen en matière de diplomatie publique à destination de populations étrangères ; ➤Objectif(s)/mentions en matière de diffusion de l'expertise québécoise auprès d'États partenaires ou d'organisation internationale gouvernementales (OIG) ; ➤Objectif(s) de diffusion normative auprès d'États étrangers ou d'OIG/mention du cadre québécois ou de la vision du Québec comme référence à adopter dans un domaine d'action à l'international ; ➤Objectifs visant l'établissement ou la modification d'un régime international (ex. : changements climatiques, diversité culturelle) ou du cadre international (ex. réforme du système onusien). ➤
5) La politique vise l'exercice par l'acteur émetteur de la plénitude des attributs souverains	<ul style="list-style-type: none"> ➤Objectifs en matière d'accueil ou d'échanges d'agents et d'agences diplomatiques à l'étranger/mention de leur importance comme moyen d'atteindre les objectifs de la politique de l'acteur à l'égard de l'international ; ➤Objectifs en matière d'accès ou de maintien de sa présence et de sa position/influence au sein de forums ou régimes internationaux/ mention de l'importance de la participation ou de l'accès à ces forums et régimes internationaux et de son influence en leur sein ; ➤Objectifs quant à la conclusion de traités/ententes internationaux/mention de leur importance ; ➤Objectifs quant à la sécurité et à la paix internationales/ énonciation ou allocation de moyens et priorités pour l'atteinte ou la préservation de la sécurité et de la paix internationales (armée, police, guerre, force d'interposition/stabilisation/maintien de la paix, renforcement des capacités des forces de l'ordre) ; ➤Objectifs quant à la politique commerciale internationale ou à la politique monétaire.

² D'après la définition de Michaud et Ramet (2004; 304-307).

Annexe 4 - Objectifs gouvernementaux de l'EPE du Québec publié en 1985

« Les objectifs gouvernementaux du Québec en matière de relations internationales sont les suivants. (Il est à noter que l'ordre dans lequel ces objectifs sont présentés ne reflète pas un choix quant à leur importance). [...]

- A)** Assurer la participation du Québec aux changements scientifiques et technologiques dans le monde, en collaboration avec les intervenants. [...]
- B)** Assurer la vitalité et la pertinence du français comme instrument de progrès dans le monde et contribuer à l'essor de l'aire francophone. [...]
- C)** Favoriser le développement et la diversification des marchés extérieurs et une meilleure organisation de l'offre à l'exportation. [...]
- D)** Promouvoir les transferts technologiques et l'apport de capitaux étrangers. [...]
- E)** Favoriser les relations culturelles du Québec avec la Communauté internationale. [...]
- F)** Assumer la vocation continentale, nordique et maritime du Québec. [...]
- G)** Protéger l'espace québécois des menaces environnementales exogènes. [...]
- H)** Contribuer à la diminution des écarts de développement dans la communauté internationale. [...]
- I)** Améliorer les conditions de mobilité des Québécois et Québécoises à l'étranger. [...]
- J)** Favoriser l'accueil des étrangers au Québec. [...]
- K)** Contribuer à la promotion des droits et libertés fondamentaux. [...]
- L)** Accroître, au plan de la formation, l'ouverture du peuple québécois. [...]
- M)** Favoriser la participation du Québec à l'élaboration du droit international et de sa réglementation. [...]
- N)** Assurer un développement institutionnel approprié en vue de la participation de l'État québécois à la vie internationale. [...].

Source :

Gouvernement du Québec, 1985 : 26-28

Annexe 5 – Liste des entretiens effectués et questionnaires d’entretien

Acteurs passés et actuels ayant pris part à la rédaction des EPE du Québec au MRIF

NOM, Prénom	Fonction occupée/rôle	EPE concerné
MALONE, Christopher	Directeur des politiques (DP/MRIF)	1985
Anonyme	Conseiller et rédacteur (MRIF)	1985
KIRJAN, Corneliu	Conseiller et rédacteur (DP/MRIF)	2006
Anonyme	Rédacteur (MRIF)	2006

Représentants d’États étrangers présents au Québec

NOM, Prénom	Fonction occupée	Institution concernée
HAGUENAUER, Laurence	Consule générale	Consulat général de France à Québec
AREIAS-VOGEL, Allison Val	Consule générale	Consulat général des États-Unis d’Amérique à Québec

Questionnaire à l'intention des acteurs québécois sur les EPE du Québec

- 1) Quelle était votre fonction/poste en lien avec l'élaboration de la PIQ ?
- 2) Quel était votre rôle dans ce contexte ?
- 3) Selon vous, que signifie la publication par le Gouvernement du Québec d'un énoncé de politique extérieure comme la politique internationale ?
- 4) Selon vous, quelles sont les raisons et motivations expliquant la publication de tels énoncés par un État fédéré comme le Québec ?
- 5) Selon vous, ce document est-il un simple énoncé d'intentions ou représente-t-il plutôt un document analogue à un livre blanc de politique étrangère ou encore un document à mi-chemin entre ces deux pôles ? Ce document a-t-il connu d'importantes évolutions de contenu ou de nature entre la parution de la politique de 1985 et celle de 2006 selon vous ?
- 6) Quels sont les acteurs qui ont pris part à l'élaboration des dernières politiques internationales du Québec (1985, 1991, 2006 et 2017) /quel était le processus sous-jacent à son élaboration ?
- 7) Cette politique dispose-t-elle de moyens financiers de mise en œuvre propre ou d'autres ressources ciblées (cela a-t-il toujours été le cas ?) ? Si oui de quelle ampleur/de quelle nature ?
- 8) Selon vous, quelle a été la perception de ces documents par les ministres successifs responsables des relations internationales du Québec ? Les ont-ils portés, s'en sont-ils servis comme d'un outil ou s'en sont-ils, au contraire, désintéressés ou l'ont-ils considérés comme étant essentiellement théorique ou rhétorique ?
- 9) Quelle est la perception et l'usage fait dans les ministères et organismes québécois de cette politique selon vous ?
- 10) Quels sont les échos que vous avez reçu des organisations de la société civile et institutions québécois dans le cadre de l'élaboration de cette politique ou de sa mise en œuvre ?
- 11) Quelles sont les perceptions dont des interlocuteurs étrangers provenant d'États, d'États fédérés ou d'OIG, vous ont fait part concernant la politique ou sa mise en œuvre ?
- 12) Y a-t-il eu, à votre connaissance, des délégations étrangères qui sont venues en mission pour s'inspirer de ce que fait le Québec en matière d'élaboration d'un document de politique internationale ou de mise en œuvre de celle-ci ?
- 13) Y a-t-il d'autres remarques, commentaires ou observations que vous souhaiteriez formuler sur les énoncés de politique extérieure publiés par le Québec ?

Questionnaire à l'intention des diplomates étrangers sur les EPE du Québec

- 1) Connaissez-vous l'existence de la Politique internationale du Québec et, si oui, que signifie pour vous ce document ? (En cas contraire, connaissez-vous la Stratégie États-Unis ou la Stratégie Europe du Gouvernement du Québec ?)
- 2) Selon vous, quelles sont les raisons et motivations expliquant la publication de tels énoncés (ou stratégies) par un État fédéré comme le Québec ?
- 3) Selon vous, ce document est-il un simple énoncé d'intentions ou représente-t-il plutôt un document analogue à un livre blanc de politique étrangère ou encore un document à mi-chemin entre ces deux pôles ? Détaillez
- 4) Vous y référez-vous dans le cadre de votre travail de représentation au Québec et, si oui, quels usages en faites-vous ?
- 5) Les professionnels/conseillers responsables pour l'Amérique du Nord ou, le cas échéant, du Québec au siège de votre ministère des Affaires étrangères connaissent-ils ce document ? (Que signifie-t-il pour eux ?)
- 6) Y a-t-il d'autres remarques, commentaires ou observations que vous souhaiteriez formuler sur les énoncés de politique extérieurs publiés par le Québec (ou la Stratégie Europe ou États-Unis du Québec) ?