

Discours

# L'utilité d'une politique internationale dans un État fédéré : Le cas du Québec

**Nelson Michaud, Ph. D.**

Février 2007



Université du Québec  
**École nationale  
d'administration  
publique**

# **L'UTILITÉ D'UNE POLITIQUE INTERNATIONALE DANS UN ÉTAT FÉDÉRÉ : LE CAS DU QUÉBEC**

Discours de

Nelson Michaud, Ph.D.

Directeur de l'enseignement et de la recherche  
École nationale d'administration publique

Lors du Déjeuner-conférence à la résidence du Délégué général  
du Québec à Bruxelles, M Christos Sirros

Bruxelles,  
Février 2007

Monsieur le Délégué général

Distingués invités

Je désire tout d'abord remercier le Délégué général du Québec à Bruxelles, M. Christos Sirros, pour son aimable invitation à venir vous rencontrer aujourd'hui. Mon passage à Bruxelles se trouve singulièrement enrichi par cette rencontre qui, je le souhaite sincèrement, nous permettra des échanges stimulants.

Je suis particulièrement heureux d'associer mon institution, l'École nationale d'administration publique à cette activité. L'ÉNAP a la caractéristique d'évoluer en fonction de sa double nature d'université exclusivement vouée à la formation en administration publique aux cycles supérieurs et d'école professionnelle dont la mission est d'être à la fine pointe des pratiques les meilleures et d'en faire bénéficier ses clientèles. L'expérience de la Belgique et, plus largement de l'Europe, sont à cet égard riches d'enseignements qu'il est intéressant d'analyser et, au besoin, d'utiliser pour nous donner une compréhension mieux contextualisée de la réalité québécoise.

L'accueil que m'a offert la délégation, que ce soit au moment de la préparation de mon séjour, depuis mon arrivée et encore davantage aujourd'hui est remarquable et je tiens à en remercier le Délégué général et toute son équipe. Ma visite permet d'ajouter un volet aux collaborations déjà fructueuses qui existent entre le Ministère des Relations internationales et l'ÉNAP. L'École nationale d'administration publique a établi avec le MRI, des liens de plus en plus solides au cours des dernières années. Ces liens se sont notamment traduits par la signature d'une entente en vue de l'établissement du *Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation* que j'ai eu l'honneur de diriger.

Bien que venant tout juste de célébrer son second anniversaire, le *Laboratoire* offre déjà une tribune de choix où trouver de l'information

sur l'impact qu'a la mondialisation sur les politiques publiques dans les domaines de la culture, de l'économie, de l'éducation, de l'environnement, de la santé et de la sécurité, autant de domaines où le Québec a des intérêts à défendre sur la scène internationale. Le Laboratoire offre non seulement des analyses, des lieux d'échange et de débats, mais organise aussi des activités où se jettent des ponts entre les analystes universitaires et les praticiens : tables rondes et colloques permettent en effet d'explorer des questions qui sont au cœur de préoccupations qui touchent tous nos gouvernements.

L'ÉNAP a aussi été au centre d'un autre partenariat qui nous a permis de tisser des liens avec ce côté-ci de l'Atlantique, cette fois avec le gouvernement de Flandre. Cette expérience de coopération – que je qualifierai d'exceptionnelle – nous a permis de recevoir à Québec, fin août, 19 hauts fonctionnaires, du rang de secrétaire ou administrateur général. Avec nos professeurs et plusieurs hauts fonctionnaires du gouvernement québécois, nos hôtes flamands se sont penchés sur certaines avancées de l'administration publique québécoise. Des liens ont été tissés entre administrateurs d'État des deux gouvernements et il est vraisemblable que ces liens s'enrichissent et se solidifient. Nous pouvons en effet nous réjouir du résultat des travaux de la dernière réunion de la Commission mixte Flandres / Québec, tenue ici à Bruxelles, au début de l'automne. Les membres de cette Commission ont signifié au programme un satisfecit et en ont approuvé la poursuite que la Commission va soutenir.

Pour toutes ces raisons, en plus du plaisir de vous rencontrer, je suis ravi d'être des vôtres aujourd'hui.

## **CONTEXTE**

Être à Bruxelles, c'est aussi être au cœur d'un grand mouvement qui contribue en très large partie à redéfinir le monde dans lequel nous évoluons. Si l'Europe du XVII<sup>ème</sup> siècle est l'espace géographique qui a

vu naître et a permis la mise en application de ce concept aujourd'hui universellement reconnu d'État-nation, l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle est de nouveau cet espace où les limites mêmes, fixées en 1648, sont remises en question, sinon carrément redéfinies. Le rôle toujours plus présent des institutions européennes, malgré les revers des référendums de 2005, demande que soit constamment réévalué le rôle des États souverains par rapport à cette organisation supranationale au même moment où les régions d'États unitaires et, à plus forte raison, les entités de fédérations cherchent à redéfinir leur place, leur rôle et leur influence sur l'échiquier mondial.

Il s'agit, à n'en pas douter, du volet politique de la mondialisation et si cette influence est particulièrement ressentie en Europe, il n'y a pratiquement pas de régions du monde qui y échappent. À cet égard, le Québec ne fait pas exception. De plus en plus, les décisions qui sont prises au niveau international et les normes qui y sont façonnées s'articulent, au quotidien, dans des domaines diversifiés dont de moins en moins relèvent des compétences législatives et réglementaires des gouvernements centraux. Non seulement les entités fédérées comme le Québec, la Flandre ou la Wallonie doivent-elles être en mesure de répondre à cette nouvelle donne, mais elles ont tout intérêt à intervenir en amont afin que dès l'élaboration de ces nouvelles conditions, leurs intérêts soient pris en considération.

C'est en très grande partie pour répondre à ce nouveau contexte que le Québec a publié, en mai dernier, son nouvel énoncé de politique internationale. Fruit de longs mois de travail, de nombreuses consultations, la politique a généralement été très bien accueillie. Je vous propose aujourd'hui de partager le coup d'œil que l'analyste y porte en prenant soin d'abord de bien situer les fondements de l'action internationale du Québec. Afin de mieux saisir l'ensemble dans lequel cette initiative peut être inscrite, je broserai un tableau rapide des positions épousées par le gouvernement du Premier ministre Jean Charest en matière de questions internationales et j'aborderai enfin les éléments de contenu de la politique, les analysant dans une perspective de continuité ou de rupture avec la pratique établie par le Québec depuis plus de 40 ans.

## **FONDEMENTS DE L'ACTION INTERNATIONALE DU QUÉBEC**

Pour bien saisir sur quels fondements repose l'action internationale du Québec, deux sources nous sont utiles. La première est celle basée sur la pratique et ancrée dans l'histoire. Elle nous permet d'apprécier le poids des précédents et nous oriente vers de pistes d'action qui se caractérisent par autant d'audace que de ténacité. La seconde source est beaucoup plus rationnelle et, à partir du droit et de la science politique, elle nous offre les outils théoriques nécessaires pour expliquer, sinon justifier, la présence internationale des entités fédérées en général et du Québec en particulier. Leurs apports respectifs méritent qu'on s'y arrête un instant.

Ainsi, du point de vue historique, nous constatons que l'action internationale du Québec n'est pas récente bien que notre compréhension des relations internationales québécoise fait souvent appel à des événements qui remontent aux années 1960. En fait, on doit distinguer deux phases. La première est caractérisée par une action discontinuée dans le temps. Elle nous fait retourner en 1816, avant même la Confédération, alors que la Bas-Canada ouvre un bureau à Londres. Puis, en 1881, le Québec délègue un agent général à Paris, puis à Bruxelles et ouvre un bureau économique à New York en 1941. La présence de tels bureaux à l'étranger n'allait pas à l'encontre des institutions canadiennes : l'action outre frontière des provinces en vue de représentations essentiellement commerciales est alors tolérée, la politique étrangère demeurant alors sous le chapeau du gouvernement central.

La deuxième phase survient avec la réorganisation de l'État qui a caractérisé la Révolution tranquille, et qui a été mise en œuvre par l'équipe libérale du Premier ministre Jean Lesage à son arrivée au pouvoir en 1960. Le Québec s'ouvre alors au monde de maintes façons. D'abord, le Québec perçoit dans la perspective d'accueillir l'exposition universelle de 1967, une occasion qu'il doit absolument saisir. De plus, découlant de la restructuration

gouvernementale caractéristique de la Révolution tranquille, des besoins fondamentaux d'expertise voient le jour afin de permettre l'établissement de certaines institutions québécoises, notamment en matière d'éducation, un secteur relevant entièrement des compétences provinciales en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (article 93). En contraste frappant avec l'époque qui a précédé, le Québec va établir des partenariats internationaux qui vont permettre d'aller chercher cette expertise et qui, du coup, vont ouvrir grandes les portes par lesquelles passeront ses relations intergouvernementales avec des entités étatiques souveraines.

Malgré son caractère qui laisse parfois croire à de l'improvisation, l'action relève tout de même d'un encadrement minimal. Cet encadrement provient de la fameuse déclaration de Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'Éducation et vice-premier ministre, qui affirme que le Québec entend prolonger sur la scène internationale l'administration des dossiers de compétence provinciale. Le Québec entend agir seul dans les domaines qui lui sont dévolus par la constitution canadienne.

Or, cette même constitution demeure muette quant au rôle des entités fédérées sur la scène internationale. Alors que d'autres fédérations, telles la Belgique ou l'Allemagne, ont explicitement prévu des champs et des mécanismes d'intervention internationale de leurs entités fédérées, la constitution canadienne ne fournit aucune ligne directrice en ce sens. L'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne bien au gouvernement et au Parlement du Canada « tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers ».

Toutefois, sa portée reste minimale. Il faut d'abord noter que cette disposition ne vise pas les attributions de chaque échelon de gouvernement, mais concerne plutôt les obligations qui sont faites au gouvernement canadien d'honorer les obligations internationales contractées en son nom par l'Empire.

En conséquence, si en 1867, de telles mesures étaient compréhensibles, elles sont de toute évidence désuètes depuis 1931, moment où le Canada a gagné sa propre émancipation sur la scène internationale, par le Statut de Westminster. Ensuite, dans un arrêt rendu en 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres, alors la plus haute cour ayant juridiction au Canada, déclare que les provinces ne sont pas liées par les traités concernant leurs domaines de compétence. À défaut d'un texte constitutionnel contraignant ou habilitant, le Québec entend donc établir une pratique qui sera à son avantage, en vue de la faire éventuellement reconnaître en tant que telle. C'est précisément ce que vise la « doctrine Gérin-Lajoie ».

Cet énoncé d'intention n'a pas trouvé faveur auprès des acteurs fédéraux et la plupart des gouvernements du Canada ont tenté de minimiser le rôle du Québec sur la scène internationale. L'intransigeance par ailleurs démontrée trouve sa justification sur des bases d'abord constitutionnelles (la présence internationale n'étant pas nommément mentionnée dans la Constitution canadienne, cette question tombe soit sous compétence fédérale en vertu de l'attribution des pouvoirs résiduels) ensuite westphaliennes (seuls les États souverains sont des acteurs reconnus) aussi opérationnelles (le Canada ne doit parler que d'une seule voix pour éviter une édulcoration de son influence); et enfin politiques (perception d'une nécessité du maintien de l'intégrité de la fédération). Cet argument est particulièrement tenace : une attitude plus souple risquerait de favoriser les initiatives d'acteurs désireux de mousser l'option indépendantiste en dotant le Québec d'une reconnaissance internationale avant le fait. Or, l'histoire nous révèle que les gouvernements libéraux (fédéralistes) du Québec ont davantage consacré de ressources à la présence du Québec à l'étranger que ne l'ont fait les gouvernements du Parti québécois, souvent aux prises avec des conditions économiques qui incitaient à faire des coupures importantes, y compris dans la représentation du Québec à l'étranger.

C'est donc fort de ce contexte historique que le Québec a articulé son action. Celle-ci, au surplus, s'appuie sur des assises théoriques qu'il

est possible de rapidement évoquer pour bien comprendre la nature de cet engagement. En premier lieu, il est utile de considérer ce qui motive un État, tout État, à déployer une présence active sur la scène internationale. Ici, deux facteurs entrent en ligne de compte et agissent en sens inverse.

Nous pouvons d'abord identifier les intérêts qui exercent une influence sur l'action internationale d'un État, proportionnellement à leur importance. Donc, plus un État aura d'intérêts à défendre sur la scène internationale, plus il sera enclin à y agir. Ensuite, il faut tenir compte des contraintes qui inhibent l'action internationale des États : contraintes au niveau politique et légal, contraintes au niveau des ressources matérielles, financières, informationnelles, activantes, humaines. Ici, plus le niveau de contraintes est élevé, moins l'État en question sera tenté de plonger dans l'action internationale. Ces deux facteurs, toujours présents, sont souvent influencés, ensemble, par la personnalité et les valeurs du chef d'État ou de gouvernement. Comme nous le verrons à l'exemple du gouvernement Charest, ces trois facteurs peuvent radicalement changer la donne.

Le dernier élément que j'apporterais touche la nature de l'action internationale : s'agit-il de simples relations internationales ou d'une véritable politique étrangère? Si les relations internationales se définissent par des échanges transfrontaliers basés sur une doctrine qui les oriente et des ressources qui permettent de les établir, la politique étrangère ajoute à ces deux dimensions une troisième qui interpelle la volonté de l'État à vouloir influencer le contexte international en sa faveur. À la lumière des nouveaux besoins issus des nouvelles normes que j'énonçais plus tôt, nous nous apercevons que la politique étrangère ne peut vraisemblablement plus être l'apanage exclusif des États souverains.

Il reste à voir comment le Québec contemporain, placé depuis avril 2003 sous la gouverne du Premier ministre Jean Charest, s'inscrit dans toute cette mouvance.

## **POSITIONS DU GOUVERNEMENT CHAREST**

Lorsqu'il arrive au pouvoir, Jean Charest fait face à un certain nombre de préjugés qui assumaient qu'il laisserait à Ottawa le soin de s'occuper des intérêts internationaux du Québec. On y compte celui généralement associé à un parti fédéraliste qui est erronément perçu comme naturellement désintéressé des questions internationales pour le Québec, la carrière politique du leader libéral qui s'est d'abord enracinée au gouvernement fédéral et le silence de la plateforme électorale de son parti sur les questions internationales. Tous ces indicateurs placent Jean Charest dans une position d'où il doit convaincre de sa capacité à dégager des orientations dynamiques pour l'action internationale du Québec. Quatre moments forts lui ont permis de gagner ce pari.

D'abord, dans ses premiers discours, Jean Charest marque le ton. Lors du message qu'il a livré lors de l'assermentation de son premier Conseil des ministres, le Premier ministre a déclaré : « les sociétés comme le Québec, qui n'ont pas l'avantage du nombre, ont un devoir d'audace. Notre économie et notre culture dépendent de notre habileté à nous faire connaître sur tous les continents ». Aussi, lors du discours inaugural de son gouvernement à l'Assemblée nationale, Jean Charest insiste : « L'affirmation du Québec passera aussi par le plein exercice de notre diplomatie. [...] C'est un gouvernement libéral qui a donné au Québec son élan international. Nous lui donnerons un nouvel élan. Parce que c'est dans notre intérêt. » Mais c'est surtout lors d'un exposé présenté à l'École nationale d'administration publique en février 2004, qu'il a clairement établi ses priorités. En prenant appui sur le rapport préparé par son ministre, Benoît Pelletier alors que le parti était dans l'opposition, le Premier ministre articule sa pensée en réitérant de façon imagée la doctrine Gérin-Lajoie : « Ce qui est de compétence du Québec chez nous est de compétence du Québec partout », annoncera-t-il. Il va même jusqu'à avancer qu'il veut que le Québec mette en œuvre des actions qui s'appuieront sur une « doctrine Gérin-Lajoie plus ».

Le second volet, que certains associent à cette doctrine enrichie, s'est articulé en deux temps et avait pour objet la présence du Québec dans les forums internationaux. Déjà, les gouvernements des Premiers ministres canadien, Brian Mulroney, et québécois, Pierre-Marc Johnson avaient conclu une entente, en 1985, permettant au Québec d'occuper un siège et de parler de sa propre voix dans le cadre des sommets de La Francophonie de même que dans toutes les institutions de cette organisation internationale. Face à la montée des pressions associées aux normes établies par les organisations multilatérales, l'intérêt pour le Québec d'y faire entendre sa voix s'est significativement accrue. L'UNESCO, étant donnée sa portée sur des questions très largement gérées par les provinces canadiennes, devenait le forum où le Québec avait le plus d'intérêt à être présent.

Cette réaffirmation de la place du Québec dans les forums internationaux ne s'est toutefois pas faite sans heurts. Ainsi, les dernières semaines de l'été et l'automne 2005 ont été témoin d'un « réchauffement » des propos échangés entre Québec et Ottawa à ce sujet. Après une ouverture déclarée par le Premier ministre fédéral, Paul Martin, à la veille de la campagne électorale en mai 2004 et une offre réitérée après les élections par son ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, il semble que leur attitude ait radicalement changé. En février 2005, un ex-ambassadeur s'en est pris publiquement aux propos du ministre québécois des Affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier ; en avril, l'énoncé de politique internationale du gouvernement Martin spécifiait clairement que la seule règle acceptable était celle d'« un pays, une voix » ; et à l'été, autant Martin que Pettigrew ont clairement indiqué qu'ils n'avaient nullement l'intention de déroger à cette règle.

En réponse à ce contexte, le gouvernement Charest ancre un second jalon dans l'affirmation de l'identité internationale du Québec. À la mi-septembre, la ministre des Relations internationales, Monique Gagnon-Tremblay, publie une brochure dans laquelle on traite de l'exercice des compétences du Québec à l'égard des organisations et des conférences

internationales. Après un bref survol de l'impact de la mondialisation sur la formulation de politiques et le rôle du cadre fédératif canadien, la ministre fait un inventaire des domaines d'intérêt pour lesquels le Québec souhaite intervenir dans les forums internationaux, étaye la position du Québec et conclut en dressant une liste comprenant cinq revendications :

- un statut de membre à part entière au sein des délégations canadiennes et une responsabilité exclusive quant à la désignation de ses représentants en leur sein;
- l'accès à toute l'information et la participation, en amont de la négociation, à l'élaboration de la position canadienne ;
- le droit de s'exprimer de sa propre voix au sein des organisations et des conférences internationales ;
- le droit du Québec à donner son assentiment avant que le Canada ne signe un traité ou un accord ou se déclare lié par celui-ci ;
- lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont en jeu, le droit du Québec d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales.

Cette mise au point n'a peut-être pas complètement résolu le litige, mais elle aura eu au moins le mérite de clarifier les demandes du Québec et éviter qu'une inflation créative ne s'empare du dossier. C'était une première étape nécessaire à ce qui allait suivre.

La campagne électorale fédérale de l'hiver 2005-06 devait ensuite changer quelque peu la donne. Le discours prononcé par le chef conservateur Stephen Harper devant la Chambre de commerce de Québec, le 19 décembre, devenait un épisode d'autant plus incontournable que les résultats du scrutin allaient porter Harper au pouvoir. Dans ce discours, Harper s'engage à accorder une place au Québec à l'UNESCO, une solution

calquée, dit-il, sur le modèle de ce qui prévaut pour La Francophonie. Si la voie est impraticable parce que l'institution même de l'UNESCO ne peut l'accommoder, elle n'est pas pour autant sans lendemains.

Le 5 mai, au Salon rouge de l'Assemblée nationale, les Premiers ministres Harper et Charest signent une entente qui permet au Québec de défendre son point de vue à l'intérieur de cette enceinte onusienne. Il s'agit probablement du geste qui permet au Québec d'assumer le mieux la caractéristique fondamentale qui détermine le passage des relations internationales simples à une dynamique de politique étrangère, soit la volonté et la capacité d'influencer le contexte international en faveur de la défense de ses intérêts nationaux.

Plus importante encore est la reconnaissance explicite, par le gouvernement fédéral, de la légitimité de l'action internationale du Québec, à l'intérieur d'un accord qui peut difficilement être annulé. Il s'agit en effet d'un virage majeur si l'on considère que, de Paul Martin, père, jusqu'à Pierre Pettigrew, la plupart des ministres canadiens des Affaires étrangères ont ouvertement nié cette légitimité alors que les plus ouverts d'entre eux ont tout au plus toléré que le Québec s'intéresse aux questions internationales sans aller jusqu'à nommément reconnaître les fondements de cette action.

En dehors des dithyrambes ou des dénonciations partisans qui ont pu entourer l'événement, un fait demeure : nous sommes ici en présence d'une avancée qui permet au Québec d'assumer sa participation et sa capacité d'influence au niveau international à partir d'une base stable et prévisible et non à l'intérieur d'un cadre dont la définition des pourtours est laissée à la bonne volonté des décideurs politiques du jour. Il s'agit donc d'un pas majeur.

## **L'ÉNONCÉ DE POLITIQUE**

Lorsque trois semaines plus tard le gouvernement a annoncé son très attendu énoncé de politique, la table était bien mise. Cet énoncé est en effet le fruit d'un travail de longue haleine. C'est d'abord, formellement le premier énoncé de politiques qui a été publié en plus de quinze ans dans ce secteur d'activités gouvernementales. De nombreux nouveaux éléments ont émergé au cours des dernières années et avaient rendus obsolètes les paramètres évoqués dans l'énoncé de 1991, voire dans le plan stratégique de 2001, tant et si bien que le gouvernement du Québec ne pouvait plus se permettre de naviguer au gré des courants en matière d'action internationale. Ensuite, il est important de constater que plus d'une quinzaine de ministères et organismes ont été associés à l'exercice qui a étendu son effort de consultation à plus de 400 personnes. Il en est résulté une identification, en étroite collaboration, des mesures et initiatives à mettre en œuvre.

Lorsqu'on analyse le résultat d'une démarche de cette envergure, nous remarquons assurément que la réponse apportée par l'énoncé aux nouveaux défis dictés à la fois par un contexte mondial et un environnement continental redéfinis, fait nettement ressortir trois éléments distinctifs et marquants qui viennent caractériser une action assurément ancrée dans un contexte à nul autre pareil dans l'histoire.

Tout d'abord, nous sommes en présence d'un énoncé qui embrasse l'ensemble des fonctions gouvernementales qui ont un intérêt à être présentes sur la scène internationale, et non un seul ministère. Cette concertation dont la politique est empreinte pourra sans aucun doute favoriser sa mise en œuvre, d'autant plus que la politique se complète d'un plan d'action qui constitue un outil dont on ne saurait négliger l'importance. Des études et des analyses récentes concluent sans équivoque que, règle générale, ce type d'énoncé de politique ne se traduit que par peu de mesures concrètes. En se dotant d'un plan articulé, le gouvernement s'outille pour maximiser la

mise en œuvre de la politique. En termes d'administration publique, il s'agit d'une percée importante.

Il découle de cette approche plurielle, un second volet qui mérite d'être souligné. La politique internationale du Québec n'est plus unidimensionnelle : sans l'abandonner complètement, elle inscrit la défense de la dimension identitaire dans un tout plutôt que d'en faire la raison première de son action. Le Québec reconnaît ainsi l'importance des dimensions économique et de sécurité qui doivent faire partie du regard sur le monde que porte tout État moderne. La solidarité internationale complète ce portrait.

Il faut enfin noter que l'ensemble s'inscrit – sans possibilité de retour, du moins dans un avenir prévisible – dans une affirmation d'agir en termes de politique étrangère, telle que je l'ai définie plus tôt. Ceci constitue le troisième élément à retenir : en établissant comme objectif premier « la capacité d'influencer de l'État québécois », l'énoncé de politique et le plan d'action ne font aucun mystère du contexte dans lequel s'exercera l'action internationale québécoise.

Ce renforcement de l'État québécois est d'ailleurs mis en exergue et constitue le fer de lance, le premier volet de la politique. Il recoupe la préoccupation visant à s'assurer que le Québec soit en mesure de pouvoir influencer à son avantage, les décisions prises à un niveau supra national et qui affecteront la conduite de ses politiques intérieures. En lui-même, cet objectif constitue une démarcation nette avec la pratique antérieure.

Concrètement, cela signifie que le Québec doit utiliser tous les leviers à sa disposition s'il veut assurer une défense et une promotion efficace de ses intérêts, que ce soit par la participation aux travaux des organisations internationales, la présence active aux négociations des accords bilatéraux, régionaux et commerciaux, le développement de relations bilatérales complémentaires à l'action multilatérale avec les pays, les États fédérés ou les régions, l'accroissement de la synergie avec la société civile et un

travail plus étroit, plutôt qu'une opposition ouverte, avec le gouvernement fédéral.

Pour le Québec, cela commande une nouvelle approche en matière de relations internationales qui reconnaît l'importance accrue des relations multilatérales par rapport aux échanges autrefois principalement fondés sur les relations bilatérales. Cette nouvelle façon de faire mettra en lumière la nécessité de développer les alliances et les partenariats, puisque l'importance des responsabilités internationales des ministères et organismes épouse une courbe de croissance continue.

Une telle attitude ne vient toutefois pas seule. Si de plus en plus de ministères se sentent la nécessité d'intervenir sur la scène internationale pour défendre les intérêts du Québec, leur engagement induit conséquemment une autre nécessité, soit celle d'une plus grande cohérence et d'une plus grande concertation de l'action gouvernementale pour accroître la portée de ces interventions. L'énoncé reconnaît ce besoin et le plan d'action qui l'accompagne met en place certains éléments capables, en principe, de le combler. L'expérience seule démontrera jusqu'où il sera possible de briser les silos à l'intérieur desquels chaque segment de l'administration évolue, mais nous devons reconnaître que les outils appropriés ont été mis en place pour favoriser des actions mieux coordonnées.

Le second volet qui vise un accroissement de la prospérité du Québec est lié à la nature même du territoire québécois qui, depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle, n'a pu se développer qu'en comptant dans une forte proportion, sur le commerce international. Du commerce triangulaire au libre-échange nord-américain, le Québec n'aurait jamais pu évoluer tel qu'il l'a fait sans cette dimension d'ouverture sur le monde par le biais des échanges commerciaux. Certains avaient prédit que cet énoncé comporterait un important volet économique, mais ici, il s'inscrit dans un environnement beaucoup plus diversifié que celui présenté dans l'énoncé du ministre John Ciaccia en 1991. D'ailleurs, il est difficile de voir comment, dans le contexte mondial

redéfini et les réalités continentales repensées, le Québec avait pu ignorer la dimension économique, tant il ne pouvait pas demeurer stagnant.

Le Québec ne peut en effet impunément ignorer l'impact de la montée des pays émergents sur son économie intérieure, mais aussi, sinon surtout, sur ses relations avec ses principaux partenaires économiques. La mutation d'une base commerciale d'abord axée sur les ressources naturelles et ensuite sur les produits de transformation doit faire une place non négligeable au secteur tertiaire, en misant en particulier sur les dimensions de valeur ajoutée. Cela signifie d'une part qu'il faut savoir identifier les vecteurs de développement – ce qui est en partie la responsabilité d'un autre ministère que le MRI doit engager dans le processus – et, d'autre part, qu'il faut avoir fait preuve de volonté dans le développement de ces marchés.

Sur ce dernier point, le gouvernement Charest avait déjà démontré son esprit d'innovation en organisant une mission commerciale conjointe Québec-France à destination du Mexique, partenaire négligé du continuum nord-américain. Pour sa part, la politique prend position clairement en consolidant l'accessibilité du Québec sur le territoire nord-américain et dans des régions porteuses en Europe, en même temps qu'elle préconise l'établissement d'une présence québécoise auprès des marchés émergents en ouvrant des bureaux en Inde et au Brésil, tout en accroissant ses effectifs en Chine et au Japon. Il faut enfin noter que les universités ne sont pas laissées pour compte de manière générale dans cette dimension et, plus particulièrement, nous avons été heureux d'accueillir à l'ÉNAP, la mise sur pied du Centre de valorisation de l'expertise publique québécoise.

Le troisième volet de la politique internationale du Québec pourrait surprendre plus d'un analyste de la scène internationale. En effet, les questions de sécurité constituent le domaine par excellence où s'exerce le pouvoir des États souverains. Tout État fédéré qu'il soit, le Québec s'avoue pourtant interpellé par cette dimension. Plusieurs éléments donnent raison à l'évaluation qui est ici faite : le Québec est responsable à la fois des

documents qui permettent l'émission de pièces d'identité et des attestations de sécurité reconnues internationalement et des accès aux points frontaliers. Une défaillance de l'un ou l'autre de ces systèmes peut entraîner un choc économique important et dont les répercussions devraient largement être absorbées par les politiques publiques québécoises. Vu sous cet angle, l'intérêt d'intervenir en matière de sécurité ne fait plus de doute.

Au surplus, l'énoncé fait reposer la logique de cette dimension sur le fait, certes indéniable, que les démarcations entre sécurité intérieure et sécurité extérieure tendent à disparaître. Terrorisme, criminalité transnationale, sécurité des échanges économiques, lutte contre les pandémies, risques environnementaux et catastrophes naturelles sont autant de phénomènes contre lesquels le Québec est appelé à intervenir. Le gouvernement québécois mise, pour ce faire, sur un accès rapide et fiable à l'information stratégique, notamment par la mise sur pied d'un Centre intégré de suivi et de gestion de l'information de sécurité et la participation aux travaux des instances régionales et internationales sur les questions de sécurité non militaires dont ceux dans le cadre du *Partenariat nord-américain pour la prospérité et la sécurité*.

Si le troisième volet a de quoi étonner, le quatrième est probablement celui qui était le plus attendu. La spécificité du Québec et son affirmation continentale, puis internationale ont, depuis les tout débuts, fait partie de la politique internationale québécoise. Il est intéressant de constater, cependant, que, de raison première de l'action internationale du Québec, cet élément est ici présenté comme l'un des vecteurs de cette politique. Nous pouvons y voir un signe de diversification des intérêts du Québec à agir sur la scène internationale, ce qui pourrait se traduire par un accroissement total de cet intérêt. Considéré en fonction des paramètres théoriques que j'énonçais plus tôt, il devrait s'en traduire un accroissement de l'activité internationale en autant que les contraintes ne subissent pas une croissance semblable.

Ici, l'énoncé établit nettement que les instruments normatifs élaborés par les organisations internationales peuvent être une menace ou un appui à la survie de la diversité des cultures et le Québec ne peut y être indifférent. Il s'agit donc d'un nouvel aspect à l'intérieur d'un thème relativement bien connu. Les diverses mesures proposées par la politique font surtout appel à des ressources qui seront utilisées afin de faire rayonner, sur la scène internationale, non seulement la spécificité culturelle québécoise, mais aussi les éléments universels – tels la langue – que le Québec a en partage, mais que des courants dominants peuvent menacer.

Enfin, l'appel à contribuer à l'effort de solidarité internationale permet de mieux encadrer l'action d'aide internationale du Québec. Celle-ci se caractérise par des interventions directement auprès des organismes récipiendaires plutôt que de gouvernement à gouvernement. De fait, le Québec n'étant pas un bailleur de fonds, l'énoncé de politique soumet que l'action envisagée contribuera directement aux objectifs de la communauté internationale par la formation des ressources humaines et le développement des capacités de gouvernance en s'appuyant sur la mise à disposition de l'expertise publique québécoise auprès des pays en voie de développement, notamment dans les pays francophones, et dans les domaines de l'éducation et de la culture.

## **ÉLÉMENTS DE PERSPECTIVE**

J'ai choisi de traiter avec vous, ce midi, du thème analysant l'utilité d'une politique internationale pour un État fédéré en me servant du cas du Québec. Déjà, le bref survol du contexte que je vous ai offert, campait bien la nécessité toute contemporaine que ressentent les entités fédérées de s'investir dans l'action internationale. Dans le cas précis du Québec, les fondements historiques et analytiques convergent vers une affirmation de cette nécessité et vers une capacité de la combler. Ne pouvant résister à l'évolution du contexte, le gouvernement dirigé par Jean Charest a marqué son premier mandat de temps forts en termes de politique extérieure, le

dernier de ces moments ayant permis de cristalliser une pensée appuyée sur une doctrine depuis longtemps éprouvée et articulée à partir de ressources investies en vue d'influencer le contexte international en faveur du Québec. Déjà nous pouvons sans équivoque conclure – comme je l'ai déjà évoqué – que nous sommes en présence d'un énoncé de politique étrangère.

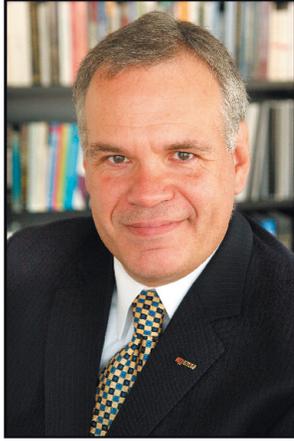
Par ailleurs, il nous est aussi possible de recourir à l'autre élément de théorie pour expliquer cette résurgence du volet international à l'agenda politique québécois. Il ne fait d'abord aucun doute que les intérêts du Québec sur la scène internationale se sont singulièrement accrus, mondialisation et continentalisation obligent. La diversité des domaines abordés dans la politique en témoignent éloquemment. Par ailleurs, il est très clair que tant et aussi longtemps que les contraintes ont été maintenues à un niveau élevé par le gouvernement fédéral, toute action internationale pouvait être souhaitée, mais pouvait plus difficilement être réalisée. De surcroît, la personnalité du Premier ministre Charest, ouvert et sensible aux questions internationales comme en témoignent encore ses récentes déclarations à Davos, demandant entre temps, l'ouverture de négociation de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, a donné une impulsion plus grande à un phénomène qui cherchait à s'affirmer.

Pouvons-nous du fait conclure à l'utilité de l'énoncé de politique? D'autres outils auraient pu être utilisés afin de camper la place que le Québec souhaite occuper sur l'échiquier international. Le recours à un énoncé de politique présente toutefois deux avantages. D'abord, pour les partenaires extérieurs, l'énoncé devient une feuille de route à partir de laquelle il leur est possible de mieux décoder l'action gouvernementale. Ensuite, pour les clientèles internes, le document peut certes être utilisé comme un trophée à brandir lors d'un scrutin éventuel, mais une trop petite partie de l'électorat s'intéresse à ces questions pour avoir investi autant de ressources dans sa production. Il faut plutôt voir l'utilité sur la scène intérieure comme étant liée à l'effort de concertation interministérielle que tente d'imprégner l'énoncé dans l'ensemble des secteurs gouvernementaux. Si le pari est

tenu, il pourrait s'agir d'une réforme d'importance, même en termes de gestion publique.

Enfin, au-delà même de l'utilité, je crois qu'il est possible de conclure que nous sommes en présence d'un énoncé qui s'inscrit certes dans la continuité, mais qui présente sa part d'innovations et que celles-ci vont au-delà de la simple signature qu'un Premier ministre voudrait laisser, comme le veut souvent la tradition associée à de tels livres blancs. Il faudra attendre le jugement de l'histoire, mais nous pouvons déceler des ingrédients qui pourraient assurer que la ministre Gagnon-Tremblay et le gouvernement Charest laissent leur marque dans l'évolution des relations internationales du Québec : les nouvelles balises ici établies laissent présager qu'elles seront utiles au-delà des allégeances partisans qui feront se succéder les gouvernements.

Je vous remercie de votre attention.



**NELSON MICHAUD**, (Ph.D., Laval; études post-doctorales, Université Dalhousie) est directeur de l'Enseignement et de la recherche à l'École nationale d'administration publique depuis septembre 2006. Il y a été auparavant professeur agrégé de science politique et de relations internationales et directeur de groupes de recherche. Il est également Fellow du Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, chercheur-membre de l'Institut québécois des Hautes études internationales, chercheur associé au Centre d'études inter-américaines et Research Fellow au Centre for foreign policy studies (Dalhousie University).

Il a publié dans plusieurs revues arbitrées dont *Foreign Policy Analysis*, la *Revue canadienne de Science politique*, *Études internationales*, *International Journal*, l'*Australian Journal of International Affairs*, le *Journal of Legislative Studies* – un article dont le président de la Chambre des communes s'est inspiré pour rendre une décision –, la *Revue d'histoire de l'Amérique française*, *Globe*, et la *British Review of Canadian Studies*. Ses textes ont aussi été publiés comme chapitres dans des ouvrages collectifs et comme articles encyclopédiques. Plusieurs de ses écrits ont porté sur les relations internationales du Québec, dont des recherches publiées par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's et par le Canadian Defense and Foreign Affairs Institute de Calgary. Il est l'auteur de quelques ouvrages dont *Diplomatic Departures : The Conservative Era in Canadian Foreign Policy 1984-1993* (UBC Press) qu'il a co-dirigé avec Kim Richard Nossal. On a écrit à propos de cet ouvrage qui porte sur la fin de la Guerre froide, qu'il s'agissait d'« une contribution significative pour la compréhension d'une période cruciale de la politique étrangère canadienne », « une contribution majeure au domaine des études canadiennes ». Il a aussi co-dirigé avec Pat James et Marc O'Reilly un ouvrage de référence clé, le *Handbook of Canadian Foreign Policy*.

Le professeur Michaud intervient régulièrement à titre de conférencier et de commentateur scientifique au Québec, au Canada, aux États-Unis et en Europe. On le lit aussi souvent à titre d'analyste dans divers quotidiens du Québec, rôle qu'il joue aussi à la télé et à la radio.

Le professeur Michaud a été récipiendaire de prestigieuses bourses de recherche et a reçu, en 2005, le *Prix d'excellence en recherche* pour l'ensemble du réseau de l'Université du Québec et, en 2004, le *Prix d'excellence en recherche* de son institution. *Le Journal économique* l'a reconnu, en 2003, parmi les 100 chercheurs émérites dans les régions de Québec et Chaudière-Appalaches. Ses intérêts de recherche portent sur les processus de prise de décision particulièrement en matière de politique étrangère, les relations internationales des entités fédérées, la dynamique de politique bureaucratique, les médias et la politique étrangère et les institutions politico-administratives.

