

Points de mire



Le Québec et le monde : des raisons d'agir ?

Nelson Michaud

Ph.D., professeur agrégé, directeur du GERFI, Directeur du LEPPM

École nationale d'administration publique

Les dernières semaines de l'été 2005 ont été témoin d'un réchauffement des propos échangés entre Québec et Ottawa au sujet de la place que le Québec veut occuper dans les forums internationaux. 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 par son ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, il semble que leur attitude ait radicalement changé. En février, 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.

De leur côté, les ministres du gouvernement québécois ont sans cesse martelé la requête du Québec qui veut avoir voix au chapitre international lorsque les questions relevant de sa compétence sont interpellées ; tour à tour, Monique Gagnon-Tremblay (Relations internationales), Benoît Pelletier, voire Lyne Beauchamp (Communications et Culture) ont prononcé des discours ou sont intervenus dans le cadre d'instances internationales en vue de concrétiser cette présence du Québec. Nouvelle chicane inutile ? Polémique constitutionnelle sans fin ? Joutes électoralistes ? Peu importe la saveur que l'on attribue au débat, une question demeure : en quoi le Québec est-il justifié d'avancer de telles revendications ? C'est à cette question que cette brève analyse tentera de répondre.

La base historique

Le premier élément de réponse que l'on peut trouver émerge de la pratique établie et reconnue. D'une part, l'action internationale du Québec s'inscrit dans une pratique qui existait déjà au XIX^e siècle et dans une continuité qui remonte à la Révolution tranquille. Déjà, le mandat des premiers agents du gouvernement québécois envoyés en Irlande (John H. O'Neil, 1871), en Écosse et en Angleterre (James Whyte, 1871), puis à Paris (Hector Fabre, 1882) et à Bruxelles (1915), était de veiller aux intérêts du Québec. Cette pratique a été menée de façon intermittente jusqu'à ce que le Québec ouvre une délégation à New York (1940) et entreprenne un véritable programme de relations internationales au cours des années 1960.

Cette dernière action s'est particulièrement organisée à partir d'une doctrine énoncée par le ministre de l'Éducation du gouvernement Lesage, Paul Gérin-Lajoie. D'abord devant le corps consulaire à Montréal, puis devant des universitaires francophones d'Europe à Québec et, surtout, lors du court débat sur le projet de loi instituant le ministère des Affaires intergouvernementales alors qu'il siégeait dans l'Opposition, Gérin-Lajoie articule ce qui devait porter l'action internationale du Québec : le Québec allait agir sur la scène internationale en fonction du prolongement externe de ses compétences internes. En février 2004, dans le cadre d'un discours-programme prononcé à l'École nationale d'administration publique, le premier ministre Jean Charest reprenait à sa manière le même leitmotiv : « ce qui est de compétence du Québec chez nous est de compétence du Québec partout ».

En fait, il est remarquable qu'au cours de ces quarante années, malgré des fluctuations inévitables dans l'intensité ou dans la manière d'articuler les actions qui en découlent, tous les gouvernements du Québec, quelle que soit leur provenance partisane – libérale, unioniste ou péquiste – ont continuellement maintenu le cap dans les dossiers des relations internationales du Québec. Cette continuité s'explique en très grande partie par le besoin que le Québec a toujours eu d'aller s'enrichir à partir d'expériences étrangères, que cet enrichissement soit purement matériel comme c'est le cas en matière de commerce ou qu'il soit au niveau des échanges d'expertise en administration publique de la culture, des langues ou de l'éducation, par exemple. C'est donc à ce niveau que l'on trouve la première cause qui explique pourquoi le Québec s'est investi sur la scène internationale.

Répondre à la nouvelle modernité

Cette conquête d'un rôle international ne s'est pas faite sans heurt et les héritiers des opposants d'hier (on y comptait notamment le ministre canadien des Affaires extérieures de l'époque, Paul Martin père) s'interrogent ouvertement à savoir si ces besoins depuis longtemps réclamés n'ont pas finalement été comblés. Certes, si l'on considère les besoins en matière de structuration d'un système laïc d'éducation qui ont été les premiers catalyseurs de l'action internationale du Québec, force est de répondre par l'affirmative. Toutefois, faire reposer l'analyse sur de tels paramètres équivaut à faire preuve d'une lecture passiviste, minimaliste et à très courte vue. Lorsque l'on considère plutôt le contexte actuel dont le Québec doit tenir compte, la réponse à fournir est tout autre.



Unité du CEIM

Vol. 6, no 11 (29 novembre 2005)
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>
collection dirigée par Pierre Jolicoeur



À l'instar de la période historique dite Moderne qui a été caractérisée par un accroissement significatif des échanges d'abord économiques, puis sociétaux, l'ère actuelle, marquée au coin de la mondialisation, constitue une Nouvelle Modernité à laquelle le Québec ne peut échapper. La mondialisation présente à la fois des pièges qu'il faut savoir contourner, des obstacles qu'il faut surmonter, mais aussi des occasions qu'il faut saisir. Le Québec peut-il négliger ce rendez-vous ? Et, plus particulièrement, dans les domaines de sa compétence alors qu'il est le seul à pouvoir légiférer, doit-il attendre passivement que les grands courants mondiaux lui imposent de modifier son corpus législatif qui est l'expression même de sa culture sociale et politique ? Ou ne devrait-il pas plutôt s'investir davantage, là où sont discutés les problèmes, avant qu'ils ne prennent forme et migrent vers lui ?

Il pourrait sembler à certains que poser la question, c'est y répondre. Pour d'autres, toutefois, une telle réponse est perçue comme étant une porte ouverte sur l'anarchisation de la politique étrangère canadienne qui serait alors caractérisée par des voix discordantes en provenance d'une même entité. La conclusion qu'ils tirent se résume à un affaiblissement, voire à une perte d'autorité du Canada sur la scène mondiale, d'où leur opposition à toute initiative qui pourrait conférer au Québec la moindre marge de manœuvre.

De cette analyse se dégagent deux conclusions préliminaires: d'une part, le nouveau contexte international incite à davantage d'actions internationales de la part du Québec et d'autre part, il y a un besoin de ne pas affaiblir la voix d'un acteur dont l'influence internationale tend déjà à diminuer. La question qu'il faut alors se poser est simple : peut-on concilier ces deux conclusions en apparence diamétralement opposées ou doit-on en privilégier une au détriment de l'autre ?

Des pistes de solution

Une réponse à cette question doit d'abord prendre en considération s'il existe ailleurs des solutions à semblable problème et, si tel est le cas, d'inventorier les pratiques existantes, de les analyser et de déterminer s'il est possible d'en adopter ou d'en adapter certaines pour répondre au dilemme canadien.

La plupart des fédérations disposent d'un mécanisme qui permet à leurs entités fédérées d'avoir voix au chapitre lorsque sont discutées des questions relevant de leur compétence exclusive ou partagée dans les forums internationaux. Ces mécanismes opèrent à partir de trois optiques différentes. Ainsi, dans le cas de la Belgique, la constitution prévoit un rôle défini de façon statutaire pour les entités fédérées. Dans d'autres cas, les institutions fédérales incluent des formes et des canaux par lesquels les entités fédérées jouent un rôle prépondérant dans la formulation de la position fédérale lorsque celle-ci touche des domaines de compétence des entités fédérées ; c'est le cas, sous diverses formes, en Allemagne, en Autriche et en

Suisse. Enfin, dans les cas de certaines fédérations où la voix internationale est exclusivement réservée au gouvernement central, que ce soit de facto ou de jure, – songeons ici à l'Afrique du Sud ou à l'Australie – il existe quand même des mécanismes de consultation formelle qui permettent aux entités fédérées de moduler la politique fédérale.

Le Canada peut-il s'inspirer des expériences d'ailleurs? Cela semble d'autant plus plausible qu'aucune des fédérations données ici en exemple ne souffre des maux craints par le gouvernement fédéral canadien en cas d'implication de ses provinces au niveau international. Bien au contraire, l'inclusion du Québec ou des autres provinces qui le désirent au niveau international ne pourrait que renforcer la position canadienne. À cet égard, l'exemple récent de la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles où le Québec a non seulement joué un rôle influent dans les phases préparatoires, mais s'est aussi exprimé de sa propre voix à la table du forum, démontre bien qu'il est possible de concilier les priorités de chacun.

Bilan

Somme toute, à qui demande en quoi le Québec est-il justifié d'avancer ses revendications en matière de représentation internationale, nous devons répondre que c'est par la présence du Québec à l'étranger qui est reconnue au niveau du travail ininterrompu de ses délégations, des ententes internationales signées par son gouvernement et, surtout, du rôle qu'il joue au sein de la Francophonie. Ensuite, par les pressions internationales qui s'exercent sur les domaines relevant des compétences exclusives ou partagées des entités fédérées et qui les incitent à offrir une réponse pro-active plutôt que réactive. Enfin, par la pratique permettant aux entités fédérées d'être présentes à l'international qui est indiscutablement avérée comme l'illustrent maints exemples à travers le monde.

Autre élément qu'on ne peut négliger, c'est la reconnaissance de la nature fédérale du Canada où le gouvernement central ne peut légalement, à lui seul, répondre à l'ensemble des défis qui proviennent de l'étranger. Elle fait aussi appel à la dimension extérieure alors que, sur la scène internationale, la présence canadienne, plutôt que d'être morcelée, sera enrichie et renforcée par la prise en considération formelle des positions et des politiques formulées par les acteurs concernés au premier chef par ces défis. Ces considérations, le Québec ne peut y échapper et le Canada ne peut les ignorer.

Pour aller plus loin : suggestions de liens Internet

Pour la position canadienne : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp>

Pour la position québécoise : http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/action_internationale1.pdf