

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'IDENTITÉ DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC :
LE CAS DES RELATIONS QUÉBEC-BAVIÈRE

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
DAVID SAURIOL

JUILLET 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

M. Alain-G. Gagnon, directeur de recherche, titulaire de la chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ) et professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Mme Louise Beaudoin, co-directrice de recherche, ancienne ministre des Relations internationales du Québec, professeure associée au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, chercheure associée au Centre Études internationales et mondialisation (CEIM) et à la Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie.

M. Ingo Kolboom, répondant à la recherche en Allemagne, titulaire de la chaire d'Études sur la France et la Francophonie à l'Université de Dresde et directeur du Centre interdisciplinaire de recherches franco-canadiennes et franco-américaines – Québec-Saxe (CIFRAQS).

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	v
RÉSUMÉ.....	vi
INTRODUCTION.....	p. 1
CHAPITRE I	
LES DÉTERMINANTS DE L'ACTION INTERNATIONALE	
DES ENTITÉS SUBÉTATIQUES.....	p. 5
1.1. Les déterminants internationaux de l'action internationale des régions.....	p. 6
1.2. Les déterminants nationaux de l'action internationale des régions.....	p. 11
1.3. Les déterminants régionaux de l'action internationale des régions.....	p. 15
CHAPITRE II	
LA PARADIPLOMATIE.....	p. 17
2.1. Définition.....	p. 20
2.2. La nature de l'action paradiplomatique.....	p. 21
2.3. L'intensité de la paradiplomatie.....	p. 23
2.4. La paradiplomatie identitaire et le nationalisme.....	p. 25
2.5 Nationalisme et relations internationales.....	p. 27
CHAPITRE III	
LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC.....	p. 35
3.1 Historique.....	p. 35
3.2 Les fondements constitutionnel et juridique	
des relations internationales du Québec.....	p. 41
3.3. L'institutionnalisation des relations internationales du Québec.....	p. 45
3.4. Relations internationales du Québec et paradiplomatie identitaire.....	p. 51

CHAPITRE IV	
LE QUÉBEC ET LA BAVIÈRE : SIMILITUDES ET AFFINITÉS.....	p. 54
4.1. La Bavière.....	p. 55
4.2. Les similitudes et les affinités entre le Québec et la Bavière.....	p. 57
4.3. Perspectives pour la paradiplomatie identitaire québécoise.....	p. 66
CHAPITRE V	
LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE	
QUÉBEC-BAVIÈRE.....	p. 69
5.1. Historique.....	p. 69
5.2. Les ententes de coopération Québec-Bavière.....	p. 74
5.3. Les ententes Canada-Allemagne.....	p. 81
5.4 Analyse des ententes.....	p. 85
5.5 L'opérationnalisation des relations Québec-Bavière.....	p. 89
5.6 L'enjeu de la diversité culturelle.....	p. 106
5.7 Analyse des résultats de la coopération.....	p. 112
CONCLUSION.....	p. 116
BIBLIOGRAPHIE.....	p. 120

LISTES DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ARE	Assemblée des régions d'Europe
BIFA	Bayerischen Institut für Abfallforschung
CIFRAQS	Centre interdisciplinaire de recherches franco-canadiennes et franco-américaines – Québec-Saxe
CRIM	Centre de recherche informatique de Montréal
CST	Conseil de la science et de la technologie du Québec
FFF	FilmFernsehFonds Bayern
FORWISS	Bayerischen Forschungszentrum für Wissensbasierte Systeme
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSF	Bayerischen Forschungszentrum für Umwelt und Gesundheit
GTQB	Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière
IDE	Investissement direct étranger
MRI	Ministère des Relations internationales du Québec
OFQJ	Office franco-québécois pour la jeunesse
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAI	Programme d'accords industriels
RDA	République démocratique allemande
SODEC	Société de développement des entreprises culturelles
UE	Union européenne
UQTR	Université du Québec à Trois-Rivières
WTB	Wissenschaftlich-Technische Beirat der Bayerischen Staatsregierung

RÉSUMÉ

Ce mémoire porte sur les relations internationales du Québec avec la Bavière. Il a pour but de comprendre le sens que prend la coopération avec ce partenaire. Le travail vise plus précisément à approfondir l'état des connaissances sur les relations Québec-Bavière afin de qualifier l'intensité de cette paradiplomatie. Nous posons l'hypothèse que le Québec entretient une paradiplomatie identitaire avec la Bavière. En d'autres mots, ses relations ont une fonction de consolidation et de promotion de son identité.

Ce mémoire met l'accent sur le rôle exercé par le gouvernement du Québec dans ses relations avec la Bavière. La période d'analyse de la recherche débute en 1989, à la signature d'un premier communiqué conjoint entre les deux régions.

Le document détaille d'abord les facteurs qui expliquent l'existence et la vigueur de l'action internationale des entités subétatiques. Ensuite, il fait état de la notion de paradiplomatie et de ses liens avec le nationalisme. Plusieurs États non souverains ayant un fort mouvement nationaliste adoptent en effet une paradiplomatie de type identitaire. Par après, un chapitre est consacré aux relations internationales du Québec, leur histoire, leurs fondements et leurs visées. Nous y constatons que l'édification de l'État québécois et la prise en charge des relations internationales sont intimement rattachées à la construction de l'identité québécoise. Le chapitre suivant brosse un tableau des similarités économiques, sociales, politiques et culturelles entre le Québec et la Bavière. Les affinités que partagent les deux régions expliquent en grande partie la durabilité et l'intensité de leurs relations. Les deux États sont d'ailleurs engagés dans la sauvegarde de leur identité.

Le dernier chapitre présente et analyse les ententes Québec-Bavière et Canada-Allemagne. Il en ressort que l'établissement de relations formelles du Québec avec la Bavière a permis d'identifier plusieurs intérêts communs. Les ententes Québec-Bavière touchent plusieurs domaines : l'économie, la science et la technologie surtout, mais aussi la culture et la politique. Les ententes mentionnent l'importance de la collaboration entre les deux États subnationaux pour leur économie, leur identité et leur voix au chapitre des questions qui relèvent de leur compétence.

La recherche se termine par la présentation et l'analyse des activités de coopération entre les deux régions. Il en résulte que leur collaboration est fructueuse à plusieurs égards. En plus de servir de tribune aux politiciens québécois, les relations ont permis au Québec de développer des relations avec de nombreux autres partenaires en Allemagne, en Europe et dans le reste du monde. Le Québec a trouvé en Bavière un partenaire à l'écoute de ses besoins et respectueux de sa différence ainsi qu'un allié sur plusieurs questions. Le Québec a tiré favorablement partie de cette relation pour se faire connaître et pour faire avancer plusieurs dossiers chauds.

Mots clés : Relations internationales, paradiplomatie, identité, Québec et Bavière.

INTRODUCTION

Le Québec entretient des relations à l'extérieur des frontières canadiennes depuis plus d'un siècle. Les premiers pas du Québec sur la scène internationale par la nomination d'un agent général du Québec à Paris en 1882, à Londres en 1908, puis à Bruxelles en 1915. Durant les années 1960, le Québec a ouvert dans ces mêmes villes des délégations ayant des mandats plus larges.

C'est en 1961, à Paris, que le Québec ouvre sa première délégation générale. Ce sont les fonctionnaires québécois du ministère de l'Éducation qui ont tout d'abord perçu la nécessité des relations franco-québécoises pour, entre autres, établir des programmes d'échange d'enseignants. Une première entente en matière d'éducation a été signée entre les gouvernements français et québécois le 27 février 1965.

Depuis ce temps, le Québec a ouvert de nouvelles représentations à l'étranger et a signé de nouvelles ententes avec plusieurs pays ou régions. Depuis 1964, il a conclu près de 550 engagements internationaux, dont plus de 300 sont toujours en vigueur. À l'automne 2006, le Québec comptait 27 représentations à l'étranger, dont sept délégations générales.

Parmi les provinces canadiennes, le Québec est de loin celle dont l'activité de représentation est la plus intense. Qui plus est, le Québec est l'entité non souveraine qui possède le plus vaste réseau de représentations étrangères¹.

L'activité internationale des entités non souveraines, appelée paradiplomatie, n'est pas un phénomène nouveau. Elle est pratiquée dans de nombreuses autres régions du monde. L'intensité des relations internationales québécoises est non seulement plus forte que celle des autres provinces canadiennes, mais également que celle de la plupart des autres États non souverains. On retrouve ailleurs dans le monde quelques États, comme la Catalogne et la Flandre, dont la paradiplomatie atteint un tel niveau d'intensité. Ces régions ont en commun

¹ Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », dans, Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec, État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 505.

la présence d'un fort sentiment nationaliste au sein de leur population. Selon plusieurs auteurs, dont Stéphane Paquin et André Lecours, ces régions exercent généralement une paradiplomatie qualifiée de « paradiplomatie identitaire »². Celle-ci a pour principal objectif de préserver et de promouvoir l'identité distincte de ces communautés.

La littérature scientifique portant sur l'activité internationale des régions demeure limitée, mais elle se développe. Plusieurs de ces recherches concernent les relations internationales du Québec. Ces travaux abordent de nombreux secteurs dont l'économie, l'immigration et la culture. Cependant, ils se consacrent géographiquement, en majeure partie, aux cas des relations avec ses partenaires traditionnels : les États-Unis, la France et la Francophonie. Pourtant, le Québec entretient à divers degrés des relations avec d'autres partenaires, et ce, depuis de nombreuses années. La littérature concernant la question de l'identité dans les relations internationales des régions est encore peu développée. Dans le cas du Québec, la littérature fait également référence à ses partenaires traditionnels.

L'Allemagne est un bon exemple d'un partenaire d'importance peu étudié dans la littérature portant sur les relations internationales du Québec. La province y possède pourtant une représentation officielle depuis 1971. Elle a signé cinq ententes avec la République fédérale d'Allemagne ainsi qu'avec la Bavière. Depuis la fin des années 1980, le Québec entretient une coopération politique, institutionnelle et économique soutenue avec la Bavière. Il possède une Délégation générale à Munich ainsi qu'un bureau à Berlin. Bref, les relations entre le Québec et l'Allemagne sont intenses depuis plus de trois décennies. Or, cette proximité entre les deux États est loin de se refléter dans la littérature.

Cette recherche tentera de répondre à cette lacune sur la question des relations internationales du Québec avec un partenaire non traditionnel. Il s'agit, d'une part, d'élargir l'état des connaissances des relations internationales du Québec à un secteur géographique peu étudié,

² Voir à ce sujet : André Lecours et Luis Moreno, « Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy ? » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 273. Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 70.

soit l'Allemagne et plus précisément la Bavière. D'autre part, il s'agit de mettre en relation la coopération interrégionale Québec-Bavière et la question de l'identité québécoise. Cette recherche aura aussi le bénéfice de fournir dans un seul lieu un état des relations Québec-Allemagne et Québec-Bavière disponible en langue française.

Dans quel cadre se développent les relations internationales des entités non souveraines ? Quelles sont les activités internationales du Québec ? Pourquoi le Québec entretient-il et développe-t-il ses relations avec l'Allemagne et la Bavière ? Ses relations étrangères répondent-elles à une stratégie de préservation et de consolidation de son identité ?

Nous posons l'hypothèse de recherche selon laquelle les relations internationales du Québec en Allemagne sont de forme identitaire et s'inscrivent dans un processus de préservation et de consolidation de l'identité.

Cette recherche n'a pas la prétention de répondre parfaitement à toutes ces questions. Tout d'abord, l'état actuel des relations du Québec avec l'Allemagne nous amène à concentrer notre recherche sur les relations spécifiques que le gouvernement québécois entretient avec celui de l'État libre de Bavière, puisque c'est seulement avec ce dernier que l'intensité des relations a atteint un niveau appréciable. Néanmoins, ces relations seront placées dans le contexte plus large de l'appartenance des deux régions à leur fédération respective. La période couverte pour l'analyse sera également limitée aux 17 dernières années des relations du Québec avec la Bavière. Le 18 janvier 1989 a été retenu comme point de départ de cette analyse. Cette date marque le début du caractère plus formel des relations entre les deux régions, consacré par la signature d'un communiqué conjoint qui a scellé formellement le début de la coopération interrégionale.

La méthode utilisée pour répondre aux questions posées par la recherche se veut une tentative d'établir un lien entre la paradiplomatie identitaire et les relations du Québec en Allemagne. Sans couvrir l'ensemble des liens possibles, elle permettra de jeter les premiers jalons en vue de recherches complémentaires sur le sujet. La recherche mettra l'accent sur un aspect-clé des

relations Québec-Bavière : l'action gouvernementale du Québec. La méthode employée se décline en deux étapes.

Premièrement, les objectifs et les intérêts identifiés par le gouvernement du Québec dans ses relations avec la Bavière seront analysés en lien avec la stratégie identitaire de ses relations internationales. Puis, ceux-ci seront mis en comparaison avec les objectifs du gouvernement central canadien dans ses relations en Allemagne. La comparaison, effectuée à partir des ententes de coopération signées par les gouvernements canadien et québécois, permettra de déceler l'existence d'intérêts spécifiques du gouvernement du Québec dans cette région.

Deuxièmement, nous passerons en revue les domaines de coopération Québec-Bavière. Les activités de coopération réalisées à ce jour nous permettront d'analyser leurs impacts sur la stratégie identitaire poursuivie par le gouvernement du Québec dans ses relations internationales.

Cette recherche se divise en cinq chapitres. Dans le premier chapitre, nous aborderons les facteurs déterminants de l'action internationale tant aux plans international et national que régional. Dans le deuxième chapitre, nous traiterons du concept de la paradiplomatie en science politique. Le troisième chapitre sera consacré aux relations internationales du Québec. Après avoir brossé un tableau historique, nous expliquerons les fondements et les pratiques ainsi que l'institutionnalisation des relations internationales du Québec. Le quatrième chapitre se veut une exploration des similitudes identitaires entre les sociétés québécoise et allemande, puis bavaroise. Le dernier chapitre est consacré aux relations Québec-Bavière. Nous y présenterons l'historique de ces relations ainsi que les différentes ententes conclues entre les deux régions. Il sera ensuite question des ententes conclues entre le gouvernement fédéral canadien et l'Allemagne. Les deux niveaux d'entente seront finalement comparés et analysés. Les activités de coopération Québec-Bavière seront décrites afin de brosser un portrait des secteurs où il y a une coopération effective, pour ensuite dégager les gains qu'en retire le Québec dans la stratégie identitaire de ses relations internationales

CHAPITRE I

LES DÉTERMINANTS DE L'ACTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS SUBÉTATIQUES

Il n'y a pas que les pays souverains qui ont des relations internationales et une politique étrangère. Les entités subétatiques, telles les provinces, les régions et les villes en entretiennent aussi. On assiste même depuis plusieurs années à une intensification du rôle international des acteurs subétatiques. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la montée de ces acteurs dans la sphère internationale. Le premier chapitre de cette recherche traitera des facteurs internationaux, nationaux et régionaux qui déterminent la marge de manœuvre des régions dans leur action internationale.

Dans ce texte, les termes « régions » ou « entités non souveraines » désigneront le premier ordre de gouvernement sous le gouvernement central d'un État souverain. La région représente une partie d'un territoire national. À titre d'exemple, il peut s'agir des provinces canadiennes, des États américains ou encore des *Länder* en Allemagne. Ainsi, le Québec et la Bavière peuvent être désignés par les termes « régions » ou « entités non souveraines ».

Pour sa part, l'expression « entité subétatique » désigne l'ensemble des paliers gouvernementaux regroupés sous le gouvernement central d'un pays. Par conséquent, les entités subétatiques incluent non seulement les provinces et les régions, mais aussi les villes et les villages.

Les contextes structurels intérieurs et extérieurs jouent un rôle important dans la probabilité qu'ont les régions de devenir des acteurs internationaux. De plus, ils participent à l'ordre du jour paradiplomatique en dictant aux gouvernements régionaux les opportunités qui leur sont offertes³. Afin de mieux comprendre le rôle de ces contextes sur la possibilité qu'ont les

³ André Lecours et Luis Moreno, « Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy ? » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 273.

régions de devenir des acteurs internationaux, nous les présenterons en fonction de leur environnement d'origine : international, national et régional.

1.1. Les déterminants internationaux de l'action internationale des régions

Pour comprendre le développement des relations internationales des entités subétatiques, il faut le situer dans les transformations structurelles qu'a connues le système mondial. Il s'agit de tendances lourdes de l'environnement international. Le contexte international impose certaines contraintes, offre des ouvertures et est aussi source de demandes d'action⁴.

Sur le plan international, ces changements correspondent à une mondialisation économique et à la construction d'institutions supranationales. André Lecours et Luis Moreno ont établi une classification de ces facteurs externes. Il existe, à leur avis, deux niveaux de causes d'action : les régimes continentaux et la situation internationale.⁵

1.1.1 Régimes continentaux

En premier lieu, André Lecours et Luis Moreno mentionnent la formation de structures politiques supranationales. En Europe, l'Union européenne offre aux régions l'opportunité d'agir au-delà des frontières nationales. Cette opportunité d'action est rendue possible d'une part grâce au fait que l'UE a grugé une partie de la souveraineté des États qui la constituent. D'autre part, l'UE favorise aussi la possibilité qu'ont les régions de ses pays membres d'agir en les interpellant directement. Finalement, un Comité des Régions offre aussi la possibilité d'agir en tant qu'acteur international⁶.

⁴ Louis Bélanger, « Les relations internationales du Québec : effort de définition d'un nouvel objet d'étude », *Revue québécoise de science politique*, n°23, 1993, p. 60.

⁵ André Lecours, « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol.7, n°1, 2002, p. 101.

⁶ André Lecours et Luis Moreno, 2003, *op. cit.*, p. 275.

Les régimes continentaux, telle l'UE, sont aussi des régimes économiques. Ceux-ci ont diminué la capacité des gouvernements centraux à structurer leur économie et à réduire les inégalités. De nombreux gouvernements régionaux ont réagi à ces contraintes posées aux gouvernements centraux en jouant un rôle plus actif au plan international. La recherche d'investissements directs étrangers (IDE) et la promotion des exportations sont au nombre des activités étrangères les plus courantes des régions⁷.

En deuxième lieu, André Lecours et Luis Moreno font référence aux accords de libre-échange⁸. Sans offrir de grandes occasions de développement paradiplomatie comme en Europe, l'Accord de libre-échange (ALE) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) soutiennent tout de même le développement des relations transfrontalières des gouvernements régionaux ainsi que la création de réseaux transnationaux telle que la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada. Il existe aussi de nombreuses ententes entre les régions mexicaines, américaines et canadiennes⁹.

1.1.2 Situation internationale

La situation internationale peut influencer de nombreuses façons sur la participation des régions sur la sphère internationale. Tout d'abord, certaines organisations internationales acceptent la participation des régions. À titre d'exemple, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) a pour membres les gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick et de la communauté française de Belgique. Le Texas, lui, participe à certaines rencontres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Nous pouvons ensuite mentionner l'établissement de relations bilatérales entre des États souverains et des entités subétatiques.

⁷ *Ibid.*, p. 275.

⁸ *Ibid.*, p.275.

⁹ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 70.

Les relations France-Québec en sont un bon exemple¹⁰. Davantage de précisions seront apportées au chapitre III quant au rôle déterminant joué par la France dans l'acquisition d'un statut international pour le Québec.

Certains auteurs croient qu'on assiste à une transformation des conditions d'appartenance à la communauté internationale qui se traduit par une plus grande flexibilité des règles du système diplomatique international. La multiplication des États souverains serait une des causes d'un tel changement¹¹.

André Lecours et Luis Moreno font également mention du développement d'ententes de coopération interrégionale comme celles entre le Québec et la Bavière. Finalement, la mondialisation de l'économie exerce des pressions sur les régions afin de s'y insérer et de renforcer leur position dans les grands réseaux internationaux.

La littérature scientifique mentionne d'autres facteurs qui influencent la possibilité pour les régions de devenir des acteurs internationaux. En premier lieu, la cassure conceptuelle entre les catégories de *low* et *high politic* a permis d'offrir plus de possibilité d'intervention des régions¹². Qui plus est, la place grandissante des questions de *low politics* dans la politique étrangère crée aussi une ouverture pour l'action des régions sur la scène internationale¹³. Cette transformation de l'ordre du jour diplomatique pousse ces dernières à être plus actives sur la scène internationale puisque les questions de *low politics* relèvent fréquemment de leur compétence. Daniel Latouche ajoute que le système international est devenu *multivocal* étant

¹⁰ Le Québec et la France entretiennent des relations privilégiées. Les deux gouvernements communiquent directement et les chefs de gouvernement se visitent régulièrement.

¹¹ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, « La politique étrangère québécoise », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec, État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, p.256.

¹² André Lecours et Luis Moreno, 2003, *op. cit.*, p. 274.

¹³ Louis Bélanger, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politiques et sociétés*, Société québécoise de science politique, vol.16, n°1, 1997, p.42. Voir aussi Panayotis Soldatos, « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transcontinental World », dans Douglas M. Brown et Earl Fry (dir.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 45-64.

donné, d'une part, la multiplication des acteurs et, d'autre part, un déplacement de la politique étrangère vers des questions de *low politic* telles que la santé, le travail ou l'environnement¹⁴.

Dans le même ordre d'idées, Thomas Allen Levy parle de la fin de la division traditionnelle entre l'interne et l'externe. Dans son étude sur les relations internationales des provinces canadiennes, il décrit ce phénomène comme « l'internationalisation de la politique intérieure et l'internalisation des relations internationales »¹⁵.

L'internationalisation de la politique intérieure se définit comme une diversification de l'ordre du jour international rendant la division traditionnelle entre l'interne et l'externe désuète. Les nouveaux accords internationaux traitent donc directement ou ont des incidences appréciables sur les compétences des entités subétatiques¹⁶.

L'internalisation des relations internationales résulte de l'obligation de prolonger à l'extérieur des frontières nationales les pouvoirs des entités subétatiques afin qu'elles puissent bien exercer leurs compétences et qu'elles puissent tirer parti de la mondialisation.

L'intensification de la présence des entités non souveraines s'explique aussi par l'accroissement de l'interdépendance. L'action internationale des États subnationaux résulte en partie de l'incapacité des pays à contrôler les effets de l'interdépendance accrue¹⁷. Avec la mondialisation, les États industrialisés sont devenus moins interventionnistes au chapitre de l'économie. Les facteurs à l'origine de l'interdépendance économique internationale accrue

¹⁴ Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 38.

¹⁵ Thomas Allen Levy, « Le rôle des provinces » dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p.144.

¹⁶ Stéphane Paquin, 2004, *op. cit.*, p. 55.

¹⁷ Daniel Latouche, 1988, *op. cit.*, p. 31.

sont: « l'intégration économique régionale, la mondialisation de l'économie et des communications et la transnationalisation des relations internationales par le rôle accru des multinationales »¹⁸. La prospérité économique des pays ne peut plus dépendre uniquement de l'économie interne, mais est dorénavant liée aux exportations et à l'économie mondiale. Dans ce nouveau contexte, « les chefs de file de la prospérité sont de plus en plus subnationaux, basés dans les villes et les régions »¹⁹, affirme Michael E. Porter.

La compétition est forte entre les régions et les villes du monde pour attirer les investissements et le savoir technologique. C'est pourquoi ces deux ordres de gouvernement ne se limitent plus à rechercher les investissements en provenance des partenaires de proximité géographique ; ils s'intègrent plutôt à des réseaux internationaux du milieu des affaires et du savoir²⁰. Les entités subétatiques interviennent aussi lors de disputes commerciales qui les affectent²¹. Aujourd'hui, les différentes régions d'un même pays sont en concurrence et tous les acteurs économiques voulant investir dans un pays doivent tenir compte de l'offre des paliers subétatiques²².

Aussi, Daniel Latouche fait mention à la fois d'une crise de l'État-nation à l'échelle mondiale, et, par conséquent, d'une perte relative de pouvoir des États souverains, et d'une montée d'autres acteurs²³. Le pouvoir des États souverains se fragmente et les centres de

¹⁸ Traduction libre de : « regional economic integration, globalization of the economy and of communications, and transnationalization of international relations through the increased role of multinational corporations ». Panayotis Soldatos, « Cascading Subnational Paradiplomacy in a Interdependent and Transnational World », dans Douglas M. Brown et Earl H. Fry (dir.), *State and Province in the International Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 49.

¹⁹ Traduction libre de : « the drivers of prosperity are increasingly subnational, based in cities and regions ». Michael E. Porter, « Regions and the New Economics of Competition », dans Allen J. Scott (dir.), *Global City Region*, Londres, Oxford University Press, 2001, p. 140.

²⁰ Panayotis Soldatos, *op. cit.*, 1993, p. 61.

²¹ À titre d'exemple, les provinces canadiennes se sont liguées avec le gouvernement fédéral canadien afin de maintenir une position commune sur le conflit du bois d'œuvre qui oppose le Canada et les États-Unis.

²² Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 39.

²³ Daniel Latouche, *op. cit.*, 1988, p. 29.

décision s'éparpillent. On assiste à une intensification du rôle des acteurs non étatiques traditionnels des secteurs publics ou privés aux niveaux infraétatique et supraétatique.

1.2 Les déterminants nationaux de l'action internationale des régions

Les facteurs internationaux n'expliquent pas à eux seuls la présence internationale des entités subétatiques. À titre d'exemple, le Québec investit davantage dans le développement de sa diplomatie que bien d'autres États fédérés ou encore que l'ensemble des autres provinces canadiennes. Pour comprendre cette situation particulière, il faut saisir « la forme et le sens des relations internationales du Québec à travers le prisme du contexte politique et culturel canadien »²⁴. Ce contexte sera plus amplement décrit au chapitre III.

Le contexte constitutionnel, juridique et institutionnel interne joue un rôle important sur la probabilité qu'ont les régions de devenir des acteurs internationaux. Certaines constitutions rendent l'activité paradiplomatique difficilement réalisable tandis que d'autres étendent explicitement ce pouvoir aux gouvernements régionaux²⁵. En Belgique, la révision constitutionnelle de 1993 confirme la perte de monopole de Bruxelles dans les affaires internationales au profit des régions. Celles-ci peuvent devenir de véritables acteurs internationaux²⁶.

Panayotis Soldatos a établi une liste de facteurs déterminants de l'action internationale des entités subétatiques dans le cadre des fédérations ou des États à structure décentralisée,

²⁴ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, *op. cit.*, 1994, p. 256.

²⁵ André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 274.

²⁶ L'article premier de la Constitution belge ratifiée en 1993 que la Belgique est un état composé de communautés (française, flamande et germanophone) et de régions (wallonne, flamande et bruxelloise). Ces dernières possèdent des compétences exclusives ce qui inclut les affaires étrangères. Elles peuvent donc signer des ententes internationales dans les domaines qui relèvent de leur compétence.

comme l'Espagne. Ici, une attention particulière est apportée à ces facteurs dans le contexte singulier de la fédération canadienne²⁷.

1.2.1 Erreurs et inefficacités du gouvernement central

Le désenchantement par rapport à la politique extérieure du gouvernement central est parfois source d'une plus grande activité paradiplomatique. Renaud Dehousse, directeur du Centre d'études européennes de Sciences Po à Paris, avance que les gouvernements régionaux, comme celui du Québec, agissent plus intensément sur la scène internationale, dans certains secteurs, lorsque le sentiment d'aliénation envers le gouvernement central est élevé²⁸.

Au Canada, on constate également une incapacité d'Ottawa de s'occuper convenablement de certains domaines d'activités à cause, d'une part, de la fragmentation du territoire et, d'autre part, de l'incapacité bureaucratique. En effet, les pays engagés dans l'interdépendance font face à une difficulté croissante à définir un intérêt commun et à coordonner leur action²⁹.

1.2.2 Problème lié au processus de *nation building*

L'activité internationale des régions se fait davantage sentir lorsqu'il y a, comme dans le cas du Canada, un processus de *nation building* inachevé³⁰. À cet effet, Thomas Allen Levy mentionne que le Canada possède un sens limité d'identité nationale commune³¹.

²⁷ Panayotis Soldatos, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », dans Hans J. Michelmann et Panayotis Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 34.

²⁸ Renaud Dehousse, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral » in *Études internationales*, vol. XX, n°2, 1989, p. 283-309.

²⁹ Louis Bélanger, *op. cit.*, 1993, p. 159.

³⁰ Panayotis Soldatos, *op. cit.*, 1990, p. 34.

1.2.3 Vide institutionnel

La représentation, ou plutôt l'absence de représentation, comme dans le cas de la fédération canadienne, des gouvernements régionaux au sein des institutions fédérales, influence le désir d'action des régions³². À titre d'exemple, les *Länder* allemands ont leur mot à dire au chapitre de la politique étrangère du gouvernement fédéral. Ils ont aussi le contrôle sur le *Bundesrat* (sénat). Les deux paliers de gouvernement fonctionnent en mode coopératif. Plus de précisions concernant les différents modes de coopérations sont apportées à la section 2.2.

1.2.4 Les incertitudes constitutionnelles dans la détermination des compétences

Pour comprendre l'expansion des relations internationales des acteurs subnationaux, comme celle qui caractérise l'action politique du Québec, il faut tenir compte de la répartition des pouvoirs et des relations internes. Ces facteurs forment l'ordre du jour paradiplomatique, puisqu'ils fixent, pour les gouvernements régionaux, les possibilités qui lui sont offertes³³. Les revendications nationalistes exercent également un rôle quant à l'expansion de l'autonomie des régions, notamment dans le domaine des relations internationale. Le rôle du nationalisme sera analysé au prochain chapitre.

Louis Balthazar rappelle que la tradition canadienne se prête assez bien à l'incursion des provinces dans la sphère internationale³⁴. Il est intéressant de mentionner que la constitution canadienne ne fait aucune mention explicite de la politique étrangère et par conséquent, la situation juridique est plutôt mal définie. Nous traiterons du cadre constitutionnel canadien de façon plus détaillée au chapitre III.

³¹ Thomas Allen Levy, *op. cit.*, 1977, p. 109.

³² André Lecours, *op. cit.*, 2002, p. 102.

³³ André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 273.

³⁴ Louis Balthazar, *op. cit.*, 2003, p. 509.

1.2.5 Autres déterminants nationaux à l'action internationale des régions

Thomas Allen Levy ajoute que les clivages économiques et culturels sur une base territoriale renforcent le besoin des régions d'agir au niveau international³⁵. Au Canada par exemple, un tel clivage culturel existe puisque deux communautés distinctes (francophone et anglophone) dominent l'arène politique. On peut qualifier la société canadienne de société *binationale* ou *plurinationale*. Les communautés ne sont pas homogènes elles «...divergent nécessairement dans leurs désirs politiques respectifs, leurs anxiétés, leurs histoires, leurs accès aux ressources, leurs dates d'arrivée, leurs modèles de règlement, leurs localisations, leurs langues, la qualité de leurs leaders, leur culture ou simplement leur nombre »³⁶. Souvent, une ou les deux communautés maintiennent des relations étroites avec la mère patrie³⁷. Les conflits culturels entre francophones et anglophones ont aussi alimenté, en particulier pour le Québec, le besoin des provinces de développer leurs propres relations internationales.

La politique sociale et le bon fonctionnement de la province imposent pour leur part le maintien de relations avec des gouvernements étrangers. Souvent, ces domaines relèvent de leurs champs de compétence (travail, tourisme, santé...)³⁸.

La structure économique des provinces canadiennes se transforme de plus en plus au gré des échanges avec les États-unis. Au Québec, tout comme dans le reste du Canada, les exportations se tournent vers le voisin du sud. Ce phénomène a plus particulièrement gagné

³⁵ Thomas Allen Levy, *op. cit.*, 1977, p. 111.

³⁶ Traduction libre de: «...necessarily differ in their respective political clout, ambitions, anxieties, history, access to resources, date of arrival, settlement pattern, location, language, quality of leaders, culture or simply numbers », Ivo D. Duchacek, « Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 10.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Thomas Allen Levy, *op. cit.*, 1977, p. 111.

en intensité depuis l'entrée en vigueur des accords de libre-échange entre les deux pays³⁹. La part des exportations québécoises vers les autres provinces par rapport à son commerce total a connu une forte régression au cours des dernières décennies. Au tournant des années 1990, les exportations étrangères du Québec, principalement vers les États-unis, surpassaient les exportations dans le reste du Canada. Les économies des autres provinces sont aussi fortement orientées vers les exportations au sud.

L'insertion croissante des économies provinciales canadiennes avec celles des États américains renforce leur spécialisation et donc leurs divergences d'intérêts. L'intérêt économique commun au Canada devient plus difficile à définir et les sources de conflits se voient augmentées. Par conséquent, les provinces canadiennes sont beaucoup plus portées à interagir directement avec des acteurs étrangers, dont les américains, pour répondre à leurs besoins.

1.3 Les déterminants régionaux de l'action internationale des régions

Nous apporterons une grande attention au troisième et dernier niveau des déterminants de l'action internationale, puisqu'on y retrouve une variable importante, le nationalisme. Il s'agit de la principale variable dans la détermination de la nature des relations internationales du Québec et à laquelle cette recherche sur le cas des relations Québec-Bavière fait référence. L'apport du nationalisme dans l'adoption d'une paradiplomatie de type identitaire sera détaillé à la section 2.4.

Comme il a été mentionné précédemment, on y retrouve comme principal déterminant l'existence de caractéristiques distinctives sur la base de la religion, de la langue, de la politique et de la culture. De telles caractéristiques permettent un renforcement du nationalisme et du régionalisme. Ce phénomène s'accroît lorsque l'électorat perçoit ces

³⁹ Louis Balthazar et Alfred O. Hero, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec Amérique, 1999, p.177-178.

différences et encourage, par son appui électoral, l'action internationale de son gouvernement régional.

Les entités fédérées ou celles ayant un certain degré d'autonomie ont aussi davantage tendance à être actives à l'échelle internationale lorsque leur économie leur permet d'y consacrer des ressources financières. Ivo D. Duchacek fait également part d'un phénomène qu'il appelle le *me-tooism*, qui se traduit dans les entités subétatiques par un désir d'imiter les entités souveraines⁴⁰. Les entités subétatiques souhaitent aussi agir au niveau international afin de défendre ou promouvoir leurs intérêts, assumer leur rôle de protecteur du bien-être et, finalement, répondre aux enjeux internationaux ou aux acteurs étrangers qui veulent transiger avec eux.

Les régions caractérisées par un nationalisme étatique, comme c'est le cas au Québec, sont prédisposées à développer leur présence internationale⁴¹. Les gouvernements subétatiques les plus actifs ont d'ailleurs pour caractéristique commune le nationalisme. Ceux-ci mettent en œuvre une paradiplomatie identitaire⁴². La paradiplomatie identitaire ainsi que le rôle exercé par le nationalisme seront expliqués au prochain chapitre.

Ce premier chapitre nous a permis de comprendre que les relations internationales des entités non souveraines, et en particulier des régions, ne constituent pas un phénomène nouveau. Cependant, c'est l'intensité des relations internationales qui varie en fonction des caractéristiques propres aux régions, aux pays et de l'environnement international. Le contexte international de la mondialisation et de l'intégration continentale est déterminant dans cette ère où non seulement les régions prennent une place de plus en plus importante, mais où de nombreux autres acteurs publics, privés et associatifs s'activent aussi. Les entités

⁴⁰ Ivo D. Duchacek, *op. cit.*, 1988, p. 7.

⁴¹ André Lecours, *op. cit.*, 2003, p. 273.

⁴² Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 73.

subétatiques cherchent à s'insérer favorablement dans l'économie mondiale et c'est pourquoi elles désirent agir comme relais du gouvernement central pour attirer les investissements et les centres de décision ainsi que pour promouvoir leurs exportations. Aussi, le contexte international interpelle directement les régions, soit parce que l'ordre du jour international traite de questions relevant de leurs compétences, soit parce que des organisations internationales ou des pays souverains s'adressent directement à elles ou encore qu'elles exercent un rôle politique défini dans les structures supranationales du continent. Le contexte national nous informe que certaines constitutions offrent une plus grande marge de manœuvre que d'autres à l'insertion des régions dans la sphère internationale. La structure des institutions politiques, les clivages économiques, sociaux et culturels sont aussi au nombre des facteurs influents. Finalement, à l'intérieur des régions, la disponibilité des ressources et, surtout, la présence d'un nationalisme influencent l'action internationale.

Le prochain chapitre traitera du concept de paradiplomatie au niveau des entités non souveraines. Il sera également question des différentes formes qu'elle peut prendre et de son lien avec le nationalisme.

CHAPITRE II

LA PARADIPLOMATIE

Après avoir exposé les différents facteurs déterminant l'action internationale des régions, nous explorons la notion de paradiplomatie. Les origines du concept et les différents classements sont essentiels à la compréhension de cette démarche. Par la suite, nous traiterons plus précisément de la paradiplomatie identitaire. Le chapitre se termine sur une analyse du rôle qu'exerce le nationalisme au chapitre de l'action internationale des régions.

Bien qu'elle soit très présente dans la politique étrangère, la paradiplomatie demeure jusqu'à ce jour un phénomène mal connu. Cette méconnaissance repose entre autres sur le fait que les théoriciens réalistes minimisent l'ampleur et l'importance de la paradiplomatie et se concentrent sur les activités du gouvernement central⁴³. « Un réaliste conçoit l'État-nation de façon unitaire et homogène... [et] a pour postulat la séparation entre l'interne et l'externe »⁴⁴. Pourtant, de nombreuses entités sont actives à l'échelle internationale. Qui plus est, la paradiplomatie n'est pas un phénomène nouveau. Cependant on peut affirmer que la période actuelle permet une intensification de son développement. Cette montée de la paradiplomatie s'explique en partie par les changements survenus dans l'environnement international qui ont été présentés au précédent chapitre. L'action internationale des régions est nouvelle en ce sens que qualitativement, celle-ci n'a jamais été gérée de façon aussi autonome, et que quantitativement elle est plus répandue que par le passé⁴⁵.

⁴³ L'analyse des réalistes se centre sur l'activité des États souverains puisqu'ils seraient les seuls à posséder une véritable indépendance dans la conduite de leur politique étrangère.

⁴⁴ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 31.

⁴⁵ Panayotis Soldatos, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors » dans Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 35.

La paradiplomatie est un phénomène incontournable dans l'étude des relations internationales. Tout d'abord, la paradiplomatie n'est pas un phénomène propre à l'Europe de l'Ouest ou à l'Amérique du Nord⁴⁶. Elle a cours en Amérique latine, en Afrique, en Asie ainsi que dans les pays créés par l'éclatement de l'ancien empire soviétique. Le phénomène est également permanent et évolue dans le nouvel environnement international⁴⁷.

La disponibilité des ressources chez certains acteurs dont la Flandre, la Californie et le Québec, permet une forte présence internationale. En effet, de nombreuses régions possèdent de plus grandes ressources que des pays souverains pour développer leurs relations internationales. Finalement, « les entités subétatiques sont également des acteurs internationaux importants parce qu'elles sont souvent la cible et un canal pour la politique d'autres acteurs internationaux...[comme] des firmes transnationales, des O.N.G., mais également des pays souverains »⁴⁸.

La littérature récente sur la paradiplomatie accorde toujours une place prédominante au fédéralisme comme déterminant de l'action internationale des gouvernements régionaux. Ce lien résulte probablement du fait que les chercheurs sur le fédéralisme ont été les premiers à écrire sur la paradiplomatie. Ce ne sont cependant pas toutes les régions de ces États qui se sont dotées d'une personnalité internationale.

⁴⁶ À titre d'exemple, les provinces du Shandong en Chine, du Cap occidental en Afrique du Sud et l'État de São Paulo au Brésil (en juillet 2006) sont membres de la Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires.

⁴⁷ La Constitution belge offre depuis 1993 une plus grande marge de manœuvre aux régions dans la gestion des affaires internationales. Au Canada, il y a récemment eu une entente entre Ottawa et Québec sur la présence québécoise à l'UNESCO.

⁴⁸ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 113.

2.1 Définition

Le concept de paradiplomatie est né au cours des années 1980⁴⁹. La paradiplomatie désigne l'activité internationale des gouvernements non souverains, ou subnationaux, qui atteint le niveau des relations intergouvernementales⁵⁰. Ivo D. Duchacek attribue la paternité de ce nouveau concept à Panayotis Soldatos de l'Université de Montréal. Il préfère ce terme à celui de microdiplomatie, qu'il employait autrefois, puisque la diplomatie des États subétatiques s'exprime aussi en parallèle (coordonnée, complémentaire ou conflictuelle) à la diplomatie des États souverains⁵¹. Panayotis Soldatos explique que le concept de paradiplomatie réfère à « l'activité internationale directe des entités subnationales (entités fédérées, régions, communautés urbaines, villes) qui soutient, complète, corrige, recoupe ou conteste la diplomatie de l'État national »⁵². Plus succinctement, il définit la paradiplomatie des États fédérés ainsi : « une participation directe, à divers degré, et autonome à des activités étrangères »⁵³.

⁴⁹ L'ajout du préfixe « para » au mot diplomatie sert à décrire cette activité diplomatique exercée par les entités subnationales.

⁵⁰ Voir à ce sujet Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 246-248.

⁵¹ Voir à ce sujet Ivo D. Duchacek, « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations » dans Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 32.

⁵² Traduction libre de: «...to direct international activity by subnational actors (federated units, regions, urban communities, cities) supporting, complementing, correcting, duplicating, or challenging the nation-state's diplomacy ». Panayotis Soldatos, « Cascading Subnational Paradiplomacy in a Interdependent and Transnational World », dans Douglas M. Brown et Earl H. Fry (dir.), *State and Province in the International Economy*, Berkeley, University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 46.

⁵³ Traduction libre de : «... direct and, in various instances, autonomous involvement in external-relations activities ». Panayotis Soldatos, *op. cit.*, 1990, p. 37.

Dans un de ses ouvrages, Stéphane Paquin avance « qu'une paradiplomatie est mise en œuvre lorsqu'un mandat est donné à des représentants officiels par un gouvernement subétatique ou un conseil municipal de négocier avec des acteurs internationaux »⁵⁴.

Le concept de paradiplomatie ne fait pas consensus. Selon Brian Hocking, il serait préférable de parler de « diplomatie catalytique » ou de « diplomatie à paliers multiples » puisque les gouvernements centraux et subétatiques doivent impérativement coopérer⁵⁵. À son avis, la diplomatie ne peut être segmentée en fonction des différents acteurs au sein d'un même État. Puisque les concepts suggérés par Brian Hocking ne s'attardent pas spécifiquement aux actions des entités subétatiques, ils ne seront pas retenus dans le cadre de cette recherche. Le concept de gouvernance à paliers multiples (*multi-level governance*) est également utilisé, mais il s'avère surtout utile pour parler du rôle des régions dans l'Union Européenne.

Il existe deux principaux classements pour identifier les différents types de paradiplomatie. Le premier classement concerne la nature de l'action paradiplomatique et le second s'attarde à son intensité.

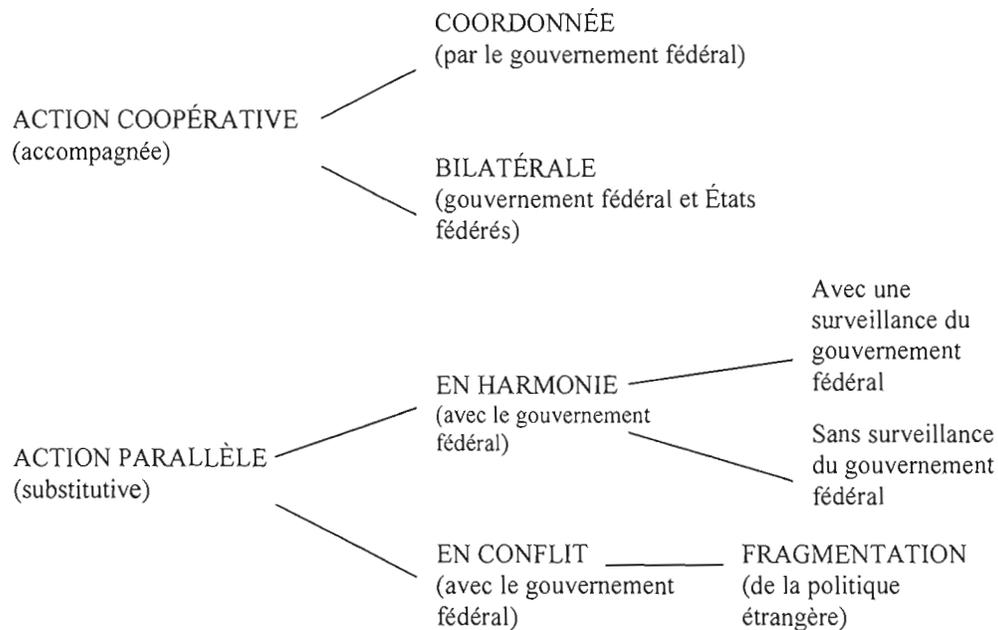
2.2 La nature de l'action paradiplomatique

Tel que nous l'avons décrit, le débat entourant le choix du terme « paradiplomatie » fut influencé par la question de la segmentation de la politique étrangère. Lorsque les entités non souveraines deviennent actives au niveau l'international, force est de se demander si cette activité n'est pas une partie intégrante de la politique étrangère nationale ? En fait, la nature de l'action paradiplomatique peut prendre différentes formes, de coopérative à parallèle. Panayotis Soldatos a schématisé les différentes natures possibles de la paradiplomatie dans une fédération :

⁵⁴ Stéphane Paquin, 2004, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁵ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St-Martin's Press, 1993, p. 3-4.

Figure 2.1 Nature de l'action paradiplomatique



Source : Panayotis Soldatos, *op.cit.*, 1990, p. 38.

Lorsqu'elle est coopérative, la paradiplomatie peut être coordonnée par le gouvernement central ou développée de façon bilatérale. Lorsqu'elle est parallèle, la paradiplomatie peut être en conflit avec le gouvernement central, on assiste alors à une fragmentation de la politique extérieure. Elle peut par contre être en harmonie avec le gouvernement central, avec ou sans sa surveillance. Au Canada, l'action paradiplomatique n'est généralement pas source de conflits lorsqu'elle concerne des provinces autres que le Québec. De façon superficielle « les disputes centre-région peuvent apparaître comme étant une question de division du pouvoir ou d'objectifs de politique étrangère qui diffèrent; en réalité, il s'agit d'une question d'identité et de légitimité politique »⁵⁶.

⁵⁶ Traduction libre de : «...these central-regional disputes might appear to be about the division of power and differing foreign policy objectives; in reality, they are fundamentally about identity and political legitimacy ». André Lecours et Luis Moreno, « Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy ? » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 289.

En effet, les gouvernements centraux ont tendance à associer l'exclusivité des affaires internationales à l'expression d'une identité nationale cohérente⁵⁷.

La nature de l'action paradiplomatique peut varier en fonction du pays dans lequel elle a lieu mais également en fonction des dossiers qu'elle aborde. Les sphères d'interventions de la paradiplomatie touchent principalement les domaines suivants:

1. la politique économique et commerciale;
2. la promotion des investissements étrangers et l'attraction des centres de décision ;
3. la promotion des exportations ;
4. la science, la technologie et l'énergie ;
5. l'environnement, l'éducation, l'immigration et la mobilité des personnes ;
6. les relations multilatérales, le développement international et les droits de la personne⁵⁸;
7. la langue et la culture

Les sphères d'intervention de la paradiplomatie du gouvernement du Québec seront décrites au chapitre III. La section suivante traite du classement de la paradiplomatie en fonction de son niveau d'intensité.

2.3 L'intensité de la paradiplomatie

Le niveau d'intensité paradiplomatique varie d'une région à l'autre. Pour certaines régions, les activités se limitent à la prospection d'investissements étrangers et à quelques bureaux à l'étranger. Pour d'autres, il s'agit de réseaux de représentations étrangères, de signatures d'ententes et d'investissements en ressources financières et humaines incomparables aux premières. Il existe plusieurs classements des différents types de paradiplomatie en fonction

⁵⁷ *Ibid.*, p. 289.

⁵⁸ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 19.

de leur niveau intensité. Le classement établi par Éric Philippart⁵⁹ permet de bien situer l'état des relations internationales de chaque région étant donné le nombre de catégorie : paradiplomatie minimale, paradiplomatie mineure, paradiplomatie majeure, paradiplomatie maximale et protodiplomatie.

Premièrement, il y a la paradiplomatie minimale. Celle-ci ne dépasse pas le cadre géographique transfrontalier, les modes opératoires sont essentiellement de types coopératifs et les domaines d'actions sont principalement économiques. À titre d'exemple, les régions d'Irlande, de Finlande, de Grèce ont adopté ce type de paradiplomatie.

Deuxièmement, nous retrouvons la paradiplomatie dite mineure. Celle-ci est entre autres pratiquée par les provinces canadiennes à l'exception du Québec et par les régions de France. Elle a pour cadre prioritaire géographique les relations transfrontalières ou transrégionales sans exclure les missions économiques ou l'ouverture de bureaux dans les capitales financières du monde.

Troisièmement, il y a la paradiplomatie majeure. Elle a un cadre géographique illimité. Les modes d'opérations demeurent de type coopératif. Les domaines d'actions sont illimités, incluant les actions politiques, et sont parfois conflictuels avec le gouvernement central. La majorité des *Länder* autrichiens et allemands ont une paradiplomatie de cette intensité.

Quatrièmement, Éric Philippart mentionne la paradiplomatie identitaire ou maximale. Elle correspond aux critères de la paradiplomatie majeure, mais est nourrie d'un régionalisme ou d'un nationalisme très fort. Son but est de renforcer la nation minoritaire dans l'état multinational et de rééquilibrer les rapports de force entre le centre et les régions. Les entités subétatiques occidentales les plus actives sur la scène internationale sont caractérisées par un fort sentiment nationaliste au sein de leur population. Cette forme de paradiplomatie répond à une stratégie de consolidation et de promotion de l'identité de ces communautés. La Catalogne et le Québec font partie de ces entités subétatiques fortement actives et qui ont

⁵⁹ Éric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la « paradiplomatie » des régions de l'Union Européenne », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 6-13.

adopté ce quatrième niveau d'intensité. Celle-ci sera davantage explicitée dans la prochaine section.

Finalement, il a la protodiplomatie. Cette forme de paradiplomatie se distingue des autres par l'objectif poursuivi. Celui-ci est de préparer l'avènement de l'indépendance. Le but de la protodiplomatie est d'obtenir des appuis à l'étranger en vue de la reconnaissance d'un éventuel État souverain⁶⁰. À titre d'exemple, la protodiplomatie était particulièrement pratiquée au Québec par les gouvernements du Parti québécois lors de périodes préréférendaires.

2.4 La paradiplomatie identitaire et le nationalisme

Dans la paradiplomatie identitaire, « l'enjeu est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational »⁶¹. En d'autres mots, il s'agit d'une « politique étrangère sur le plan subétatique dont un des objectifs avoués est le renforcement de la nation minoritaire dans le cadre d'un État fédéral ou à structure décentralisée »⁶². Il ne faut pas confondre la paradiplomatie identitaire avec la protodiplomatie, car son objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance.

Les théoriciens de la paradiplomatie tendent à expliquer principalement l'activité internationale des entités subétatiques par la variable du fédéralisme. Selon André Lecours et Luis Moreno, cette explication s'avère inadéquate pour saisir correctement ce phénomène puisqu'elle minimise l'importance du nationalisme comme déterminant de l'existence et de l'intensité de l'activité internationale des régions. La paradiplomatie doit donc être revue afin de tenir compte de son lien avec le nationalisme⁶³.

⁶⁰ Voir Ivo D. Duchacek, *op. cit.*, 1986, p. 248.

⁶¹ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 19.

⁶² *Ibid.*, p.73.

⁶³ André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 268.

Comme il a été mentionné, les gouvernements subétatiques les plus actifs ont pour caractéristique commune le nationalisme⁶⁴. Pour mieux comprendre ce qu'est la paradiplomatie identitaire, il est nécessaire de fournir certaines précisions sur le nationalisme et la construction identitaire.

André Lecours considère ainsi que la paradiplomatie est dans certains cas, comme au Québec, une conséquence de l'existence du nationalisme⁶⁵. Il existe deux angles d'approche pour intégrer le domaine international à l'étude du nationalisme.

D'une part, on peut considérer que l'économie globale et l'intégration continentale expliquent la nature et la présence des mouvements nationalistes et régionalistes dans les sociétés occidentales. Ce point de vue suggère que le contexte international a transformé les politiques territoriales et que, par conséquent, les mouvements régionalistes et nationalistes diffèrent de ce qu'ils étaient autrefois.

D'autre part, on peut soutenir que ce sont les unités territoriales qui se projettent sur la scène internationale et deviennent conséquemment des acteurs internationaux. Le nationalisme et le régionalisme s'inscriraient donc dans le développement d'un processus international particulier.

À ce sujet, Stéphane Paquin mentionne que « les nationalismes québécois, catalan et écossais, autrefois protectionnistes et autarciques, sont aujourd'hui libre-échangistes et de projection »⁶⁶. En effet, les entités telles la Catalogne, le Québec et l'Écosse participent à la mondialisation au lieu d'y être réfractaire ou encore de demeurer de simples observateurs.

⁶⁴ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p.73.

⁶⁵ André Lecours, *op. cit.*, 2003, p. 268.

⁶⁶ Stéphane Paquin, *La revanche des petites nations : Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur, 2001, p. 107.

Ces régions soutiennent le développement de régimes continentaux et adhèrent à la libéralisation des échanges⁶⁷. C'est d'ailleurs à cause de son nationalisme que le Québec a choisi le libre-échange (voir la section 4.2.2). Stéphane Paquin soutient que la paradiplomatie offre aux mouvements nationalistes la possibilité de défendre leurs intérêts économiques et sociaux ainsi que de promouvoir la reconnaissance de leur nation⁶⁸.

Selon Guy Lachapelle et Gilbert Gagné, les régions telles le Québec sont plus prédisposées que d'autres à accepter l'intégration continentale. En effet, celle-ci permet « à certaines communautés ou nations comme le Québec de s'émanciper de l'État auquel elles sont assujetties en faisant directement affaire avec d'autres partenaires »⁶⁹.

Le besoin de projection pourrait notamment être identifié au souci des populations des nations minoritaires de défendre et d'améliorer leur image internationale. À titre d'exemple, les Québécois, soucieux de leur image internationale (économique, culturelle...), s'attendent à ce que leur gouvernement soit actif sur la scène internationale.

Plusieurs liens peuvent être faits entre le nationalisme et les relations internationales des entités non souveraines. La section suivante décrira les conséquences de l'engagement des nationalismes de nations minoritaires dans les relations internationales des régions.

2.5 Nationalisme et relations internationales

Certains processus lient le nationalisme aux relations internationales. Les sections suivantes seront consacrées à trois processus induits par le nationalisme : la construction et la

⁶⁷ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 75.

⁶⁸ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2001, p. 107.

⁶⁹ Guy Lachapelle et Gilbert Gagné, « Intégration économique, valeurs et identités : les attitudes matérialistes et postmatérialistes des Québécois », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n°1, 2003, p. 34.

consolidation de l'identité, la définition et l'articulation des intérêts régionaux et la mobilisation politico-territoriale⁷⁰.

2.5.1 La construction et la consolidation de l'identité nationale

La nation est un concept subjectif et intersubjectif que s'attribuent différentes sociétés pour désigner une collectivité ayant le désir de partager une existence commune et responsable de la pérennité de son identité. À ce titre, Benedict Anderson affirme que « la nation est une construction de l'esprit, "une communauté imaginée" qui symbolise le désir de vivre ensemble. La nation est imaginée comme étant limitée, souveraine et solidaire »⁷¹.

Cette « construction de l'esprit », pour reprendre l'expression de Benedict Anderson, n'est pas donnée; elle résulte d'une multitude de processus. L'image de soi d'une communauté est par ailleurs sujette à changement. André Lecours et Luis Moreno expliquent que « les identités sont construites et consolidées par une variété de mécanismes dont l'importance varie d'une situation à l'autre: le changement culturel, le développement institutionnel, les transformations socio-économiques et le contexte ou la rivalité politique... La construction des identités sous-tendant le nationalisme est ultimement le résultat de pratiques discursives. La création et la formation des identités nationales nécessitent de "dire la nation", c'est-à-dire de promouvoir l'idée d'une communauté nationale »⁷².

Stéphane Paquin abonde dans le même sens qu'André Lecours et Luis Moreno, mais précise la nature et le rôle des pratiques discursives sur la construction et la consolidation de

⁷⁰ André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 270-273.

⁷¹ Benedict Anderson, *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996, p. 19.

⁷² Traduction libre de : « Identities are constructed and consolidated through a variety of mechanisms whose importance varies from one situation to another: cultural change, institutional development, socio-economic transformations or political context/competition... The construction of the identities underlying nationalism is ultimately the product of discursive practices. Creating and shaping national identities necessitates "speaking the nation", that is, promoting the idea of a national community ». André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 270.

l'identité nationale. Ainsi, il affirme que cette dernière « existe uniquement grâce à un travail de représentation, généralement effectué par les intellectuels, mais aussi par les étrangers, c'est-à-dire ceux qui ne se réclament pas de la même nation. Les membres d'une nation se forment une image de leur communion nationale par le biais des livres d'histoire, de l'école, des articles de journaux, des discussions en famille ou entre amis, mais également par l'image d'eux que véhiculent les voisins porteurs d'une autre identité »⁷³. Les actions des gouvernements et des chefs d'État jouent un rôle majeur dans la formation et la consolidation de l'identité, « d'abord parce que l'attention est dirigée vers les enjeux communs, ensuite parce que le souvenir des luttes menées s'inscrit dans l'histoire, ce qui renforce le sentiment identitaire »⁷⁴.

Le nationalisme est en soi une forme de politique identitaire, car la création d'une identité collective est le but premier de tous les mouvements nationalistes. Stéphane Paquin précise que ce sont les « entrepreneurs identitaires »⁷⁵ qui enclenchent le processus de construction identitaire. Dans la perspective d'une présence internationale de leur région, « l'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui [lui] font défaut à l'interne, en plus de chercher [la reconnaissance et la légitimation de son identité collective] au niveau international, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation »⁷⁶. Ce besoin de reconnaissance explique pourquoi le développement de la paradiplomatie par des mouvements nationalistes est une priorité.

⁷³ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2001, p. 29.

⁷⁴ Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996, p. 269.

⁷⁵ L'expression « entrepreneur identitaire » est rattachée au concept de *nation building*. Stéphane Paquin en fait part dans l'un de ses ouvrages. Voir à ce sujet Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004. Pour sa part, l'expression « entrepreneur étatique » est reliée au processus de *state building*. L'expression est notamment reprise par Daniel Latouche. Voir à ce sujet Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

⁷⁶ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 19.

Les relations internationales offrent aux entrepreneurs identitaires une symbolique majeure. Toutefois, certaines formes de paradiplomatie sont chargées d'un plus grand symbolisme que d'autres. Celles qui se rapprochent le plus de la définition traditionnelle de la diplomatie, telles les relations bilatérales avec des États souverains, offrent souvent un plus grand prestige. En effet, cette paradiplomatie de haut niveau livre aux leaders nationalistes une tribune d'importance pour s'adresser à la nation et permet aux régions d'agir et de se représenter comme des nations⁷⁷. Les relations privilégiées qu'entretient le Québec avec la France sont un bon exemple d'une paradiplomatie de haut niveau.

Selon Guy Lachapelle, « nous avons observé, au sein de plusieurs États-nations, l'apparition de ce que nous appelons des *économies identitaires*, c'est-à-dire des nations ou des régions ayant leurs propres caractéristiques culturelles et politiques, et ayant la capacité de réagir efficacement à la concurrence des marchés internationaux »⁷⁸. Ces *économies identitaires*, comme celles du Québec, de l'Écosse ou de la Catalogne, adhèrent généralement à l'intégration continentale. La montée des enjeux commerciaux permet donc de reformuler l'identité des nations minoritaires et ce, en lien avec leur appartenance continentale. Ainsi, dans le cas du Québec, sa volonté d'accroître les échanges et d'une plus grande intégration aux marchés internationaux constitue en soi un caractère distinct⁷⁹ et confirme également son américanité.

2.5.2 La définition et l'articulation des intérêts régionaux

La définition des intérêts régionaux est le second processus qui lie le nationalisme aux relations internationales. Elle est liée à une conception particulière du bien commun ou à l'identification de certains éléments qui devraient être promus ou défendus. Cette définition

⁷⁷ André Lecours, *op. cit.*, 2003, p. 270-271.

⁷⁸ Guy Lachapelle, « Identité, intégration et émergences d'économies identitaires: Le cas du Québec comparé à l'Écosse, au pays de Galles et à la Catalogne », dans Guy Lachapelle et Stéphane Paquin (dir.), *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 140.

⁷⁹ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, *op. cit.*, 1994, p. 272.

devient une partie intégrante de l'identité collective. Elle comporte deux dimensions majeures. Premièrement, il y a la dimension culturelle. En bâtissant les identités, les mouvements nationalistes politisent et accentuent la différenciation culturelle. Par conséquent, ils tendent à définir « l'intérêt national » (comprendre ici « régional ») en termes de protection et de préservation de la culture. Deuxièmement, il y a l'association à certaines idéologies. L'émergence des mouvements nationalistes est généralement associée à des forces politiques idéologiques spécifiques et encouragée par elles⁸⁰.

Le processus de définition et d'articulation des intérêts est aisément discernable en paradiplomatie puisque la politique étrangère traditionnelle est bâtie sur la définition, la défense et la promotion d'intérêts nationaux⁸¹. La défense et la promotion culturelle sont en fait l'aboutissement le plus important de la paradiplomatie puisqu'elles sont centrales à leur source fondamentale, le nationalisme. La paradiplomatie permet de projeter sur la scène internationale la lutte des mouvements nationalistes pour la préservation de la spécificité culturelle⁸².

Stéphane Paquin affirme que la définition des besoins ou des intérêts de la nation est une caractéristique propre au nationalisme⁸³. Le nationalisme sert à établir des liens de solidarité politique puisqu'il affirme l'existence d'une communauté d'intérêts⁸⁴. En agissant au niveau international, les régions se doivent de définir un intérêt national, parfois différent de celui de l'État central⁸⁵. Quant à lui, Daniel Latouche suggère que la présence internationale du Québec sur la scène internationale suppose l'existence d'intérêts nationaux distincts. La

⁸⁰ À titre d'exemple, le nationalisme est particulièrement soutenu, au Québec, par les forces syndicales. Voir à ce sujet André Lecours, *op. cit.*, 2003, p. 271.

⁸¹ *Ibid.*, p. 271.

⁸² *Ibid.*, p. 271-272.

⁸³ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 85.

⁸⁴ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2001, p. 30.

⁸⁵ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2004, p. 86.

présence internationale permet du moins l'identification et une légitimation des intérêts du Québec. Les intérêts et les initiatives québécoises peuvent être légitimés par une comparaison avec des initiatives similaires adoptées à l'étranger. La visite d'étrangers qui s'intéressent au modèle québécois offre également la possibilité au Québec de légitimer ses actions⁸⁶. Au sujet des demandes constitutionnelles du Québec, Daniel Latouche affirme que « l'activisme international est rapidement devenu une composante essentielle de la stratégie du Québec pour légitimer sa revendication à un traitement constitutionnel différent. Dès 1967, le rôle du Québec dans les relations internationales fut mis à l'ordre du jour constitutionnel et utilisé comme monnaie d'échange »⁸⁷.

2.5.3 La mobilisation politico-territoriale

Le dernier processus induit par le nationalisme dans les relations internationales est la mobilisation politico-territoriale. Le nationalisme fait appel à des acteurs et traduit des rapports de pouvoir. Les différentes élites politiques se réclament être la voix légitime de la communauté. Ce qui différencie le nationalisme des autres luttes entre groupes et élites politiques, c'est que les « leaders nationalistes doivent structurer la mobilisation de façon à ce qu'elle ait une base territoriale. En effet, les leaders nationalistes doivent structurer la mobilisation de sorte qu'elle transcende les clivages sociaux et qu'elle mette l'accent sur une communauté d'intérêts liée au territoire »⁸⁸. Cette mobilisation à partir d'une base territoriale offre aux leaders nationalistes la possibilité de faire valoir des changements d'ordre politique et institutionnel pour répondre aux revendications de la population résidant sur ce territoire.

⁸⁶ Daniel Latouche, *op. cit.*, 1988, p. 36.

⁸⁷ Traduction libre de : « International activism rapidly became an essential component of the Quebec strategy to legitimize its claim to a different constitutional treatment. As early as 1967, Quebec's role in international relations was put on the constitutional agenda where it was used as an important bargaining chip ». *Ibid.*, p. 37.

⁸⁸ Traduction libre de : «... nationalist leaders need to structure mobilization has to have a territorial basis; indeed, nationalist leaders need to structure mobilization in a way that transcends social cleavages and emphasizes a commonness linked to territory ». André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 271.

L'action internationale des entités non souveraines renforce de deux façons la mobilisation politico-territoriale. Tout d'abord, en allant à l'extérieur du pays, les leaders nationalistes sont projetés contre les leaders du gouvernement central. Il en résulte parfois une confrontation entre les forces nationalistes des régions et les forces nationalistes du centre. L'accès à une personnalité internationale forte permet aussi aux leaders d'utiliser le prestige qu'elle leur offre pour négocier des changements institutionnels et constitutionnels et pour promouvoir des intérêts régionaux spécifiques, dont la reconnaissance de l'identité nationale distincte et le désir d'être traité comme égal⁸⁹.

Lorsque le changement espéré est l'accession à l'indépendance, les forces sécessionnistes n'ont d'autre choix que de bâtir un réseau international afin d'obtenir une reconnaissance formelle à la suite d'une éventuelle déclaration d'indépendance. Stéphane Paquin rappelle que la mobilisation d'une population exige la création d'une identité collective⁹⁰. Dans cette lutte entre le centre et les régions, il ne faut pas oublier que les acteurs du centre défendent aussi leur propre projet nationaliste.

Ce chapitre nous a permis de mieux cerner le concept de la paradiplomatie. Ce concept gagnerait fortement à être davantage connu, étant donné la place de plus en plus importante que prennent les acteurs non souverains sur la scène internationale. Nous avons pu constater que la paradiplomatie peut, dépendamment des dossiers qu'elle touche ou des pays dans lesquels elle se développe, revêtir une forme coopérative ou conflictuelle avec la diplomatie du gouvernement central. L'existence du nationalisme dans une région a une influence non équivoque sur le désir d'action des régions. Celles-ci adoptent souvent une paradiplomatie de type identitaire. Celle-ci vise principalement le renforcement de la nation minoritaire au sein de l'État multinational ainsi que la consolidation et la promotion de l'identité distincte de la région. Les relations internationales confèrent aux régions la possibilité d'aller chercher à

⁸⁹ André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, 2003, p. 273.

⁹⁰ Stéphane Paquin, *op. cit.*, 2001, p. 48.

l'extérieur des ressources qui leur font défaut à l'intérieur, d'engager des actions collectives au nom de la communauté et de chercher à faire reconnaître leur spécificité par leurs interlocuteurs. Les questions d'ordre culturel, et plus particulièrement celle de la préservation de la spécificité culturelle des minorités nationales, prennent ici une place majeure. Les questions d'ordre économique et politique ne sont pas en reste puisqu'elles font également partie de l'identité et des intérêts de ces régions. Finalement, la paradiplomatie offre aux régions la possibilité d'affirmer l'existence d'une communauté d'intérêts et de promouvoir ceux-ci. Elle peut aussi servir d'outil à l'atteinte d'objectifs politiques internes tels que des changements d'ordre constitutionnel.

Le chapitre III sera spécifiquement consacré aux relations internationales du Québec. Après un bref retour historique, il sera notamment question des fondements des relations internationales du Québec et de leur institutionnalisation.

CHAPITRE III

LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

3.1 Historique

L'action internationale du Québec remonte au tout début de la Confédération canadienne. En 1868, lors de la première conférence intergouvernementale canadienne, les provinces canadiennes ont obtenu le droit d'ouvrir à l'étranger des agences pour le recrutement d'immigrants. Ainsi, le Québec envoya entre 1871 et 1874 des agents d'immigration en Angleterre, en Irlande et en Écosse. De 1875 à 1880, à la suite d'une entente fédérale-provinciale, l'agent d'immigration du Québec à Londres fut intégré aux bureaux de l'agence d'immigration du Canada. Par la suite, le gouvernement du Québec a ouvert de nouveau un bureau indépendant, lequel offrait aussi une aide aux exportateurs québécois⁹¹.

En 1882, le Québec nomma un premier représentant dans la ville de Paris, Hector Fabre. Le représentant du gouvernement du Québec avait des responsabilités beaucoup plus larges que les agents d'immigration et était placé sous l'autorité du premier ministre. Peu de temps après sa nomination, Hector Fabre cumula, en plus de la fonction d'agent général, la fonction de commissaire général du Canada. Il demeura en poste pendant 28 ans⁹². En 1908, le Québec nomma un agent général à Londres et fit de même à Bruxelles en 1915. Jusqu'à la crise économique des années 1930, des agents sont demeurés en poste dans ces deux pays. Au cours des années 1940, l'action internationale du Québec renaît par la nomination d'un premier agent général à New York. Il faudra cependant attendre les années 1960, dans le cadre de la Révolution tranquille, avant que les relations internationales du Québec connaissent un véritable essor.

⁹¹ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Notes sur l'histoire institutionnelle des relations internationales du Québec*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/historique/historique.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

⁹² Louis Balthazar, « Les relations internationales du Québec », dans, Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec, État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 506.

En 1961, le Québec ouvrit sa première Délégation générale, et ce, dans la capitale française. Ce sont les fonctionnaires québécois du ministère de l'Éducation qui ont tout d'abord perçu la nécessité des relations franco-québécoises pour entre autres lancer des programmes d'échange. Une première entente entre le Québec et la France fut signée en 1964 pour la formation et l'échange d'ingénieurs et de techniciens. Puisque l'éducation était de pleine compétence provinciale, il allait de soi que le Québec pouvait faire affaire directement avec la France. Une entente en matière d'éducation fut signée le 27 février 1965 pour soutenir les importantes réformes administratives qu'entreprenait le gouvernement du Québec, dont la création du réseau des cégeps⁹³. Mis au courant le jour même par la France, Ottawa put se prononcer en échangeant des lettres avec Paris. Pour la première fois au Canada, une province canadienne signait avec un pays étranger un accord international, et le gouvernement libéral fédéral de Lester B. Pearson a ainsi voulu atténuer les conséquences d'un tel précédent. Au Québec, Paul Gérin-Lajoie affirma que l'entente avait été signée sans le consentement d'Ottawa, ce que la capitale fédérale nia, lettre à l'appui. En septembre 1965, Pierre Laporte, alors ministre des Affaires culturelles du Québec, voulut également signer une entente en matière culturelle. Ottawa s'y opposa, préférant que soit d'abord signée une entente-cadre avec la France en matière d'éducation, de culture, de sciences et de techniques, à laquelle le gouvernement fédéral travaillait déjà. Pris de court, Ottawa signa rapidement une entente-cadre le 7 novembre, soit une semaine avant la ratification de Québec⁹⁴.

Le Québec profita durant un court temps de l'effet de surprise causé par son activisme international. Ottawa reprit rapidement l'initiative afin de circonscrire la place du Québec dans les relations internationales. N'ayant pas été mis au courant de l'entente-cadre canado-belge sur la culture, signée en 1967, le Québec refusa de la mettre en application. En effet, il

⁹³ Gouvernement du Québec, *op. cit.*, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/historique/historique.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

⁹⁴ Louise Beaudoin, « Origines et développement du rôle international du Gouvernement du Québec » dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p. 451-452. Voir aussi Louise Beaudoin, *Les relations France-Québec deux époques, 1855-1910, 1960-1972*, Thèse (DES) histoire, Université Laval, 1974.

s'agissait principalement de questions relevant de sa compétence. Quatre années plus tard, le Québec accepta de s'intégrer à la Commission mixte canado-belge, par le biais d'une sous-commission⁹⁵. Sur le territoire africain, le Québec a profité jusqu'en 1968 du caractère inattendu de son action et de l'appui inconditionnel du général de Gaulle. Le gouvernement Pearson laissa les provinces négocier des ententes internationales, mais jamais il ne leur accorda le droit de procéder à leur signature. La réplique finale du gouvernement Pearson afin de maintenir le monopole canadien sur la conclusion des traités internationaux est venue avec le dépôt, en 1968, du premier *Livre blanc* sur la politique étrangère, par le ministre Paul Martin. Ce *Livre blanc* affirmait que le gouvernement central était, dans la conduite des relations étrangères, le seul acteur responsable et légitime⁹⁶.

L'arrivée de Pierre Elliott Trudeau, premier ministre de 1968 à 1984⁹⁷, confirma la volonté du parlement fédéral de conserver la suprématie sur la scène internationale. En mai 1968, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures canadiennes déposa un deuxième *Livre blanc*, *Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation*. Ce document réaffirma l'indivisibilité de la politique étrangère et le fait que le Canada devait parler d'une seule voix à l'étranger et qu'il était le seul légitime et responsable de représenter les Canadiens sur la scène internationale. Cependant, le document admettait aussi que la diplomatie canadienne se devait de travailler de concert avec les provinces puisque le gouvernement canadien ne pouvait les forcer à mettre en œuvre un traité relevant de leurs compétences⁹⁸.

La question de la francophonie fut source de nombreux conflits entre Ottawa et Québec. Le gouvernement de Pierre Trudeau coupa court aux arguments de représentativité et de légitimité évoqués par le Québec pour siéger aux institutions internationales francophones en

⁹⁵ Louise Beaudoin, *op. cit.*, 1977, p. 460

⁹⁶ Marc-André Bergeron, *Les relations internationales du Québec et l'Accord de libre-échange canado-américain (1985-1987) à la lumière des principes d'autonomie et de participation*. Mémoire présenté à la faculté des études supérieures de l'Université Laval, juin 2001, p.30-31

⁹⁷ À l'exception du gouvernement minoritaire conservateur de Joe Clark en 1979-1980.

⁹⁸ Marc-André Bergeron, *op. cit.*, p. 32-33.

s'autoproclamant protecteur du français d'un océan à l'autre. Néanmoins, après plusieurs mois de négociation, les gouvernements Trudeau et Bourassa ont convenu en 1971 d'une participation du Québec à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). Le Québec signa alors un accord selon lequel il devenait un « gouvernement participant aux programmes et aux activités ». Cela lui conférait un droit de veto sur les questions relevant de sa compétence. Au plan juridique, un certain nombre de contraintes fédérales ont été maintenues. Selon Louise Beaudoin, qui a complété un mémoire de maîtrise sur les relations France-Québec⁹⁹, ce qui aurait pu devenir une innovation en droit international a rapidement été réintégré dans le cadre fédéral. Les conditions acceptées refléteraient, d'après elle, un manque de volonté politique du gouvernement québécois de l'époque¹⁰⁰.

En ce qui a trait à la participation du Québec au Sommet de la Francophonie, qui réunit des chefs d'État et de gouvernement, les Libéraux fédéraux s'opposèrent à toute forme de compromis qui permettrait au Québec de siéger sur un pied d'égalité avec d'autres États souverains. Il fallut l'arrivée des Conservateurs de Brian Mulroney au pouvoir à Ottawa pour qu'il y ait déblocage dans ce dossier.

En effet, sous la gouverne de Brian Mulroney, de 1984 à 1993, un profond changement d'attitude a eu lieu dans la gestion des affaires étrangères. En 1985, le Québec a finalement obtenu ce qu'il désirait en concluant avec Ottawa une entente lui permettant d'agir à titre de gouvernement participant lors des Sommets de la Francophonie. Ainsi, le Québec, tout comme le Nouveau-Brunswick, a depuis le droit d'intervenir sur de nombreux sujets¹⁰¹.

Après une brève accalmie sous les Conservateurs, les Libéraux fédéraux, de retour au pouvoir en 1993 sous la gouverne de Jean Chrétien, ont renoué avec leur attitude intransigeante envers l'action du Québec à l'étranger. Mentionnons que nulle part dans le *Livre Blanc* de 1995 sur la politique étrangère du gouvernement canadien, intitulé *Le Canada dans le*

⁹⁹ Louise Beaudoin, *op. cit.*, 1974.

¹⁰⁰ Louise Beaudoin, *op. cit.*, 1977, p. 467.

¹⁰¹ Marc-André Bergeron, *op. cit.*, 2001, p. 39-42.

monde : énoncé du gouvernement, il est fait mention des prérogatives et des compétences des gouvernements provinciaux, comme si le Canada n'était pas une fédération¹⁰².

L'histoire des relations internationale du Québec ne se limite pas à la dynamique des relations Canada-Québec. Dans les faits, un troisième acteur d'importance a joué un rôle non équivoque dans l'accession du Québec à un statut de personnalité internationale. L'apport de la France fut déterminant à plusieurs reprises. Tout d'abord, il semble que l'ouverture de la première Délégation générale du Québec, à Paris, en 1961, avait été grandement souhaitée par la France. Celle-ci lui a d'ailleurs offert la plupart des privilèges et immunités diplomatiques habituellement accordés aux ambassades. Puis, tel que nous l'avons mentionné, c'est avec sa mère-patrie que le Québec a signé ses premières ententes internationales. Lors de leurs visites en terre française, les premiers ministres québécois ont droit depuis les années 1960 à tous les honneurs dignes des chefs d'États souverains. C'est encore grâce à la France que le Québec fut invité par le Gabon, en 1968, à une conférence internationale sur l'éducation, sans la participation du gouvernement fédéral. Finalement, l'Hexagone a exercé une influence importante concernant l'acquisition par le Québec d'un statut international au sein de la francophonie¹⁰³. Ces relations bien particulières permettent à Louis Bélanger d'affirmer que « c'est parce qu'il a été greffé sur le plan diplomatique par Paris, sur ce tissu bien particulier de liens économiques, militaires et politiques du pacte postcolonial franco-africain, que le Québec a pu acquérir une personnalité internationale à l'extérieur du bilatéralisme franco-québécois »¹⁰⁴.

¹⁰² Louis Balthazar, *op. cit.*, 2003, p. 514.

¹⁰³ *Ibid.* p. 510-511.

¹⁰⁴ Louis Bélanger, « L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression? », dans Alain-G. Gagnon et Alain Noël (dir.), *L'Espace québécois*, Montréal, Québec Amérique, 1995, p. 82.

Ce bref résumé de l'histoire des relations internationales du Québec nous a permis de constater que les rapports entre les gouvernements du Québec et du Canada dans la gestion des affaires étrangères sont généralement conflictuels¹⁰⁵. Néanmoins, il y a parfois cohésion entre Ottawa et Québec comme lors de missions commerciales conjointes ou pour l'entente administrative en matière d'immigration. Peu importe le parti au pouvoir au Québec, les Libéraux fédéraux ont toujours été hostiles à l'action internationale du Québec. Le flou entourant l'accès des provinces au statut d'acteur international rend nécessaire une renégociation à chaque dossier, ce qui est bien évidemment une source de conflits¹⁰⁶. Cette dynamique d'affrontement a également été constatée à l'extérieur des frontières canadiennes, comme le démontre cette déclaration d'un sénateur américain, Joseph Biden, représentant le Parti démocrate au comité du Sénat sur les affaires étrangères au sujet de l'unité canadienne : « En temps de paix, la politique étrangère du Canada consiste à combattre le Québec... Votre politique étrangère, c'est le Québec contre le reste du pays »¹⁰⁷.

Le parcours historique des relations internationales du Québec ne peut s'expliquer que par la dynamique des relations Québec-Canada, mais doit aussi tenir compte du rôle exercé par la France. Pour mieux comprendre l'opérationnalisation des relations internationale du Québec, il faut en connaître les fondements constitutionnels et juridiques ainsi que les positions adoptées par Québec et Ottawa sur le sujet. La prochaine section est consacrée à ces questions.

¹⁰⁵ Pour plus de renseignements voir Frédéric Bastien, *Relations particulières : la France face au Québec après de Gaulle*, Montréal, Boréal, 1999 et Frédéric Bastien, *Le poids de la coopération : le rapport Québec-France*, Montréal, Québec Amérique, 2006.

¹⁰⁶ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, *op. cit.*, 2004, p. 92.

¹⁰⁷ Information tirée d'un reportage télévisé à TVA et repris sur le site Internet vigile.net 16 août 2000.

3.2 Les fondements constitutionnels et juridiques des relations internationales du Québec

La souveraineté du Canada s'est établie progressivement. Le pays n'a officiellement obtenu sa souveraineté pleine et entière face à Londres que lors de l'adoption du statut de Westminster en 1931. Pour d'autres spécialistes de la politique canadienne, la pleine souveraineté n'a été acquise qu'en 1982, avec le rapatriement de la Constitution. La création d'une politique étrangère réellement indépendante du Royaume-Uni ne débuta que vers 1945¹⁰⁸.

Le Canada fonctionne dans un régime *dualiste* : « À propos de la conclusion des traités, le droit public canadien et le droit public québécois font une distinction entre, d'une part, la *conclusion*, c'est-à-dire la *négociation*, la *signature* et la *ratification*, le cas échéant, d'un traité et, d'autre part, sa *mise en œuvre*, c'est-à-dire l'ensemble des mesures qu'il faut prendre pour commencer à l'appliquer »¹⁰⁹. La conclusion d'un traité relève du Conseil exécutif fédéral alors que sa mise en œuvre est une responsabilité du pouvoir législatif. Par conséquent, un traité prend effet seulement lorsque le pouvoir législatif intervient. Le droit international ne détermine pas qui doit légiférer lorsqu'un pays signe un traité international portant sur des compétences relevant des États fédérés. C'est le droit interne qui tranche la question.

À la création du Canada en 1867, le Canada ne pouvait conclure de traités, car ce droit était réservé au Royaume-Uni. Le gouvernement du Royaume-Uni était donc responsable de

¹⁰⁸ Lors de la Deuxième Guerre mondiale, le ministère des Affaires étrangères a connu une forte expansion quant au nombre de représentations étrangères et de fonctionnaires. La fin de la guerre, la prospérité économique, la création des grandes organisations internationales et le début de la Guerre froide sont au nombre des facteurs qui ont mené à l'élaboration graduelle d'une véritable politique étrangère canadienne. Voir à ce sujet, Gouvernement du Canada. Ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, *Notre passé : l'histoire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, [En ligne] <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/history/history-fr.asp>, (page consultée le 28 novembre 2006).

¹⁰⁹ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Les fondements de l'action internationale du Québec*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/fondements/fondements.asp (page consultée le 20 mai 2006).

conclure les traités qui concernaient le territoire canadien. « Le Parlement fédéral avait la possibilité de mettre en œuvre ces traités, dits *d'empire*, même si ceux-ci concernaient les compétences des provinces »¹¹⁰. Lorsque le Canada a acquis sa pleine souveraineté, le gouvernement fédéral affirma qu'il avait l'exclusivité de la mise en œuvre des traités, peu importe le domaine concerné.

Cependant, le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres¹¹¹ a émis en 1937 un arrêt dans l'affaire des *Conventions de travail* (1937, A.C. 326), qui remettait en question la prétention du gouvernement fédéral à l'exclusivité de la mise en œuvre des traités. Cet arrêt, ainsi que des décisions judiciaires subséquentes, confirma que le gouvernement fédéral ne pouvait assurer la mise en œuvre d'un accord international dans les champs de compétence des provinces¹¹². Ainsi, au Canada, la signature de traités par Ottawa dans les champs de compétence provinciale n'engage pas les provinces à les mettre automatiquement en œuvre ou encore à se saisir de la question.

C'est sur cette jurisprudence que s'est appuyé Paul Gérin-Lajoie pour bâtir sa doctrine sur les relations internationales du Québec. En 1965, il fut le premier à expliciter les raisons justifiant le rôle international de l'État québécois¹¹³. Dans son discours devant les membres du corps consulaire de Montréal, Paul Gérin-Lajoie a établi ce que l'on appelle aujourd'hui la *doctrine Gérin-Lajoie*, devenue une référence incontournable pour le gouvernement du Québec. « En vertu de cette doctrine, les prolongements externes des compétences d'une province canadienne relèvent du gouvernement de cette province tout autant que ses aspects

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Cette institution britannique a servi de tribunal de dernière instance au Canada jusqu'en 1949. À cette date, l'ultime juridiction en matière d'appels a été transférée à la Cours suprême du Canada.

¹¹² Gouvernement du Québec. Ministère de Relations Internationales, *Le Québec dans les forums internationaux*, Notes liminaires de la ministre des Relations internationales, M^{me} Monique Gagnon-Tremblay, lors d'une rencontre avec les membres de la tribune parlementaire, 14 septembre 2005,

¹¹³ Louis Balthazar, *op. cit.*, 2003, p. 510.

internes. Le gouvernement chargé de mettre en œuvre une entente internationale se doit de conclure et de signer lui-même cette entente »¹¹⁴.

À ce titre, Paul Gérin-Lajoie déclarait que :

« Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale... 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 »¹¹⁵.

Ottawa s'opposa fermement aux prétentions québécoises en invoquant l'indivisibilité de la souveraineté, dont seul l'État canadien est le détenteur. Pour agir sur la scène internationale, le Québec a toujours eu à tenir compte de la réaction canadienne. La *Loi constitutionnelle de 1867* et le gouvernement fédéral reconnaissent le droit des provinces d'ouvrir des représentations à l'étranger. Cependant, le gouvernement fédéral canadien peut contrôler l'ouverture ou l'élargissement du mandat des représentations provinciales en utilisant son pouvoir discrétionnaire d'émission des visas nécessaires à l'établissement des fonctionnaires provinciaux à l'étranger. Il tolère la présence internationale du Québec, mais s'assure ainsi de toujours bien l'encadrer et de bien la superviser¹¹⁶.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 511.

¹¹⁵ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, Texte de l'allocution prononcée par M. Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal, 12 avril 1965, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/documentation/textes/discours_paul_gerin_lajoie.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

¹¹⁶ À titre d'exemple, Anne Legaré, qui fut notamment représentante du Québec à Washington, fait part, dans un de ses ouvrages, des nombreuses tactiques employées par le gouvernement fédéral canadien afin de limiter l'action internationale du Québec à Washington. Le bureau du Québec à Washington ne pouvait obtenir de statut plus élevé que celui de bureau de tourisme. Depuis 2006, le Québec a pu y augmenter ses effectifs pour suivre les travaux de l'Organisation des États Américains (OEA) et de la Banque mondiale. Voir à ce sujet Anne Legaré, *Le Québec otage de ses alliés - Les relations du Québec avec la France et les États-Unis*, Montréal, Vlb éditeur, 2003, p. 103-118.

Dans les domaines de compétence exclusive, les provinces canadiennes développent aisément leurs relations avec les États transfrontaliers des États-Unis. Ce type de coopération est essentiel, voire inévitable. « Dans bon nombre de cas, les provinces ont pris l'initiative soit parce que la compétence provinciale l'emportait, soit parce que les questions de juridiction étaient imprécises ou parce qu'Ottawa avait décidé de ne pas exercer sa propre autorité »¹¹⁷. Après 1965, soit après l'établissement formel des relations France-Québec, Ottawa a entrepris un recours généralisé aux « lettres-cadres » pour imposer sa position dominante.

Aujourd'hui, la question des relations internationales du Québec n'est toujours pas résolue. Le gouvernement du Québec se réfère toujours à la constitution, aux jugements passés et à la doctrine Gérin-Lajoie pour légitimer son action internationale. Depuis l'énonciation de cette doctrine, tous les gouvernements québécois y ont adhéré.

En matière de signature d'ententes internationales, le Québec se présente comme un acteur international en droit. En pratique, « la signature d'ententes est dépendante dans une large mesure de l'action du gouvernement fédéral »¹¹⁸, et ce, même si le Québec tente de l'occulter dans la manifestation de son existence internationale. Pour ses relations avec l'extérieur, l'État québécois n'a pas toujours le libre choix de ses interlocuteurs. Au plan bilatéral, la signature d'ententes avec des gouvernements étrangers dépend soit de la bonne volonté d'Ottawa, soit de la volonté de l'interlocuteur d'agir malgré l'ambiguïté. Le gouvernement fédéral canadien a généralement recours à des ententes préalables avec les États souverains qui permettent d'encadrer les ententes conclues par le gouvernement du Québec. Les interlocuteurs étrangers ont aussi une réticence croissante à signer des ententes avec le Québec étant donné la résurgence des nationalismes régionaux dans plusieurs pays.

¹¹⁷ Thomas Allen Levy, « Le rôle des provinces » dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p. 124.

¹¹⁸ Louis Bélanger, *op. cit.*, 1995, p. 88.

Au plan multilatéral, la communauté internationale est de moins en moins portée à tenir compte du phénomène fédéral dans la conclusion de traités internationaux. Ainsi, il existe une tendance à une « assimilation des États fédéraux à la pratique des États unitaires »¹¹⁹. La capacité du Québec de maintenir et de développer un espace d'action international dépend donc de la disponibilité de ses interlocuteurs. Ces derniers semblent moins enclins à transiger directement avec le Québec.

3.3 L'institutionnalisation des relations internationales du Québec

L'intervention du Québec dans les affaires internationales s'institutionnalise de trois manières : par la signature d'ententes avec des partenaires étrangers, par l'expansion d'un réseau de représentations extérieures et par la constitution d'une bureaucratie spécialisée. Puisque les deux premiers sujets ont été abordés dans la section précédente, cette section se limitera, tout d'abord, à présenter le réseau de représentations extérieures du Québec. Ensuite, nous traiterons de la création d'une bureaucratie spécialisée en brossant un tableau des grandes étapes ayant mené à l'autonomie actuelle du ministère des Relations internationales du Québec.

Le réseau des représentations québécoises à l'étranger est relativement vaste. Les représentations n'exercent pas toutes les mêmes fonctions et c'est pourquoi on leur accorde des noms différents. Leurs activités ne se limitent pas nécessairement au territoire du pays dans lequel elles sont situées. À titre d'exemple, les activités de la Délégation générale du Québec à Londres couvrent la Grande-Bretagne, la République d'Irlande ainsi que les pays nordiques (Suède, Norvège, Finlande, Danemark et Islande).

¹¹⁹ Louis Bélanger, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politiques et sociétés*, Société québécoise de science politique, vol.16, n°1, 1997, p.44.

En 2006, le réseau des représentations québécoises à l'étranger était composé de :

- 7 Délégations générales : Bruxelles, Londres, Mexico, Munich, New York, Paris et Tokyo;
- 5 Délégations : Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles et Rome;
- 10 Bureaux : Barcelone, Buenos Aires, Beijing, Berlin, Damas (Bureau d'immigration), Hong Kong (Bureau d'immigration), Miami, Shanghai, Vienne (Bureau d'immigration) et Washington;
- 4 Antennes : Milan, Santiago, Séoul et Taipei;
- 1 agent d'affaires : Hanoi¹²⁰

La création, au Québec, d'une bureaucratie spécialisée dans les affaires internationales ne s'est pas effectuée sans heurts. L'histoire de l'administration des relations internationales du Québec démontre qu'il « a été particulièrement difficile d'intégrer toutes les opérations dirigées vers l'étranger à l'intérieur d'une même agence »¹²¹. Avant 1967, il n'existait pas de ministère spécifiquement attribué à cette fonction. La loi actuelle du ministère des Relations internationale est tirée de la seconde *Loi sur le ministère des Affaires intergouvernementales* adoptée en 1974. Cette loi « édicte que la ministre des Relations internationales a le mandat de planifier, d'organiser et de diriger l'action du gouvernement à l'étranger ainsi que de

¹²⁰ La Délégation générale est le poste le plus important du Québec à l'étranger. Elle est dirigée par un délégué général nommé par le gouvernement du Québec et elle offre des services dans les secteurs d'activité suivants : économie, éducation, culture, immigration et affaires publiques.

La Délégation est dirigée par un délégué nommé par le gouvernement du Québec et offre des services dans certains secteurs d'activité dont : économie, éducation, culture, immigration, affaires publiques.

Le Bureau est dirigé par un directeur nommé par le ministre des Relations internationales et offre des services dans un nombre limité d'activités.

L'Antenne est dirigée par un citoyen du pays d'accueil et offre des services dans un ou des champs d'activité déterminés.

Les agents d'affaires sont des intermédiaires professionnels indépendants au service non exclusif de l'administration du gouvernement du Québec. Ceux-ci prennent leurs instructions du ministère pour lequel ils travaillent.

Voir à ce sujet : Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Le Québec dans le monde*, [En ligne]

http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/representations_etrange/representations_etrange.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

¹²¹ Louis Balthazar, *op. cit.*, 2003, p. 525.

coordonner les activités, au Québec, de ses ministères et organismes en matière de relations internationales »¹²².

Les relations internationales québécoises se sont tout d'abord développées par extension des champs de compétence du Québec, dans le sillon de la doctrine Gérin-Lajoie. Puis, elles se sont étendues à la sphère économique et ensuite à l'immigration. Le Québec s'est également affairé à rehausser son image et à fournir davantage d'informations internationales¹²³. À ce titre, mentionnons la création de l'Association internationale d'études québécoises en 1997 (AIEQ). Cette association a pour mission la promotion et le développement des études québécoises au Canada et à l'étranger. Le Québec s'est aussi engagé dans la coopération et dans la participation à des forums internationaux et, finalement, a pris une part active dans les organisations multilatérales¹²⁴.

Six grandes étapes ont marqué la formation du ministère des Relations internationales du Québec. Ce *state-building* québécois s'est fait d'une part par la dotation d'une bureaucratie spécialisée et, d'autre part, par la clarification des mandats et du mode d'intervention du ministère des Relations internationales.

La Révolution tranquille s'est vécue au Québec comme un double processus de *state building* et de *nation building*. En effet, le Québec s'est, à partir des années 1960, donné de nouveaux leviers d'intervention politique et, parallèlement, il s'est donné une identité collective propre.

¹²² Gouvernement du Québec, Ministère des Relations internationales, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, Québec, 2001, p. 1.

¹²³ De diverses manières, le gouvernement du Québec diffuse de l'information internationale par l'entremise de son ministère. Il s'agit notamment d'informations offertes aux médias et de bulletins périodiques offerts en plusieurs langues qui permettent de suivre l'actualité québécoise et de connaître l'action internationale du gouvernement.

¹²⁴ Louis Balthazar, *op. cit.*, 2003, p. 530-533.

Tableau 3.1 La formation du ministère des Relations internationales du Québec

Année	Changement
Début des années 1960	Relations internationales organisées de façon décentralisée
1967	Création du ministère des Affaires intergouvernementales (MAIG), responsable des relations fédérales-provinciales et des relations internationales
1974	Développement d'une gestion par la logique d'intervention régionale parallèle à l'intervention sectorielle
1985	Création du ministère des Relations internationales (MRI), disparition de la gestion par logique sectorielle et fin de la cohabitation des relations internationales avec les relations fédérales-provinciales ¹²⁵ .
1988	Création du ministère des Affaires internationales (MAI), issu de la fusion du MRI et du ministère du Commerce extérieur et du Développement technologique
1994	Le MAI est fusionné avec le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
1996	Le MRI a retrouvé sa pleine autonomie et n'est plus fusionné avec d'autres ministères

En ce qui concerne les relations internationales, leur institutionnalisation peut également être mise en lien avec la question de l'identité québécoise. « L'institutionnalisation graduelle de la capacité d'action du gouvernement dans le domaine des relations internationales a manifestement correspondu à un élargissement et à un renforcement de l'État québécois. De façon parallèle, elle s'inscrit dans un processus plus large d'affirmation de l'identité nationale. »¹²⁶ Les notions d'édification de l'État et de construction de l'identité sont, de l'avis de Jean-Philippe Thérien et al., intimement interreliées puisque « dans la mesure où

¹²⁵ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, « La politique étrangère québécoise », dans, Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec, État et société*, Montréal, Québec/Amérique, 1994. p. 257-260.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 261.

elle comporte une dimension internationale, l'identité collective des Québécois se fonde largement sur la nature distinctive de leur État »¹²⁷. Cette réflexion peut être mise en parallèle avec le processus identifié par André Lecours : la définition et l'articulation des intérêts. Ceux-ci, une fois définis, entraînent la mise en œuvre de moyens institutionnels. Lorsqu'ils sont en place, ces moyens permettent à leur tour de mieux définir les intérêts. De plus, les intérêts identifiés deviennent partie prenante de l'identité collective. Nous traiterons des intérêts du Québec en Bavière et de leur mise en œuvre au chapitre V.

D'autres auteurs se sont prononcés sur ce lien particulier entre l'institutionnalisation des relations internationales du Québec et la formation de l'identité. Ainsi, au sujet des relations internationales du Québec, Daniel Latouche affirme qu'elles « ont non seulement apporté légitimité et stature aux bâtisseurs de l'État, mais elles leur ont aussi permis d'identifier pour le Québec un ensemble d'intérêts nationaux établissant leur entreprise de modernisation »¹²⁸. En d'autres termes, elles résultent du besoin de *nation building* puisqu'elles permettent de « confirmer la singularité des intérêts de la province et de mettre en relief son statut de société distincte »¹²⁹.

Dans le même ordre d'idées, Louis Balthazar suggère que la continuité dans le développement des relations internationales du Québec s'explique entre autres par « la conscience permanente des Québécois de constituer une société distincte, une entité politique particulière avec ses intérêts propres à l'extérieur comme à l'intérieur »¹³⁰.

¹²⁷ *Ibid.* p. 262

¹²⁸ Traduction libre de : « They provided not only legitimacy and stature to the state builders but also made it possible for them to identify a set of Quebec national interests around which to pursue their modernization enterprise ». Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 36.

¹²⁹ Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, *op. cit.*, 1994, p.257.

¹³⁰ Louis Balthazar, *op. cit.*, 2003 p. 534.

Durant un certain temps, et plus particulièrement à l'époque où le MRI était fusionné avec le ministère du Commerce extérieur (créé en 1983), les questions commerciales occupaient une grande place dans la politique étrangère québécoise. Cette emphase sur les questions d'ordre économique résulte de la prise de conscience des Québécois de leur dépendance économique aux marchés extérieurs à la suite de la récession de 1981 à 1983. Elle est aussi le fait d'un jeu de pouvoir entre quelques ministres de l'époque ainsi qu'une réponse aux pressions de certains groupes¹³¹. « La montée des enjeux commerciaux... n'a pas servi qu'au renforcement de l'État [mais également] à mieux définir la spécificité de la nation québécoise »¹³², dont sa grande ouverture aux questions économiques internationales. Sa volonté d'accroître les échanges et de mieux s'intégrer aux marchés internationaux constitue un trait distinct du Québec.

Les cinq grands objectifs énoncés dans le plan d'action 2006-2009 du MRI résument bien l'espace que désire occuper le Québec sur la scène internationale ainsi que l'utilisation qu'il compte faire de ses relations internationales. Ces cinq objectifs sont :

1. Renforcer la capacité d'action et d'influence de l'État québécois;
2. Favoriser la croissance et la prospérité du Québec;
3. Contribuer à la sécurité du Québec et du continent nord-américain;
4. Promouvoir l'identité et la culture du Québec;
5. Contribuer à l'effort de solidarité internationale¹³³.

¹³¹ Baltazar, Louis, Louis Bélanger et Gordon Mace, *Trente ans de politique extérieure du Québec : 1960-1990*, Centre québécois de relations internationales, Québec, Septentrion, 1993, p. 19.

¹³² Jean-Philippe Thérien, Louis Bélanger et Guy Gosselin, *op. cit.*, 1994, p. 271.

¹³³ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée. Plan d'action 2006-2009*, Québec, 2006, p. 15.

3.4 Relations internationales du Québec et paradiplomatie identitaire

Ce chapitre avait pour objet de mettre en perspective l'histoire des relations internationales du Québec, de ses débuts jusqu'à son institutionnalisation en passant par l'établissement de sa doctrine principale. Nous avons pu constater que la question des relations internationales des provinces canadiennes est constitutionnellement mal définie. L'espace disponible est davantage établi par la pratique et par la jurisprudence que par la constitution. Comme dans plusieurs autres domaines, ce sera la pratique qui déterminera finalement la marge de manœuvre du Québec et des autres provinces canadiennes comme acteur international. Voilà pourquoi le Québec cherche à occuper tout l'espace disponible et revendique même un droit de conclure des ententes dans ses propres champs de compétence.

La doctrine Gérin-Lajoie affirme que les compétences internes des provinces canadiennes se prolongent à l'externe. Puisque les provinces sont les seules à pouvoir mettre en œuvre des traités qui relèvent de leurs compétences, elles devraient avoir la possibilité d'initier et de conclure des ententes. Le Québec craint les intrusions par le haut, intrusions qui mèneraient graduellement à une érosion de sa capacité d'action sur son propre territoire. En effet, comme nous l'avons vu, l'ordre du jour international traite de plus en plus de questions qui relèvent des compétences provinciales. Pour le Québec, assumer un rôle international dans les domaines relevant de sa compétence, c'est aussi confirmer son pouvoir. L'accroissement du réseau de représentations étrangères du Québec ainsi que la multiplication des ententes correspondent aussi à une stratégie de consolidation des prérogatives québécoises dans le cadre de la fédération canadienne. Le Québec cherche ainsi à assurer sa présence dans un espace qu'il croit relever de ses compétences. On peut donc affirmer que l'action internationale du Québec vise, d'une part, à confirmer et à renforcer le rôle du Québec sur le plan international et, d'autre part, à consolider ses interventions dans les domaines relevant de sa compétence.

À partir du réveil de la conscience collective québécoise, au moment de la Révolution tranquille, jusqu'à aujourd'hui, il paraît évident que la gestion des relations internationales a été dominée par les enjeux identitaires. Le nationalisme québécois devient davantage

politique lors de l'élection du Parti libéral de Jean Lesage en 1960. Le gouvernement qui s'en est suivi a pris conscience du fait que sa population formait une collectivité sur un territoire bien circonscrit. Au sujet du rôle du gouvernement du Québec, Paul Gérin-Lajoie affirmait d'ailleurs, dans son allocution de 1965 devant le corps consulaire de Montréal, que « 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 »¹³⁴.

Le fait que les résidents du territoire du Québec aient alors commencé à se désigner comme Québécois, et non plus comme Canadiens français, est un exemple flagrant de leur prise de conscience d'appartenir à une communauté distincte. La Révolution tranquille a été entre autres le fait d'un petit groupe d'« entrepreneurs étatiques » qui a pris tous les moyens mis à la disposition du gouvernement du Québec pour rendre effectif le besoin d'affirmation nationale de la population. Les transformations économiques au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ont aussi permis la création de nouvelles classes moyennes davantage sensibles au discours nationaliste¹³⁵.

L'un des moments marquants de la Révolution tranquille fut la création du ministère de l'Éducation. C'est justement dans le secteur de l'éducation que le Québec a amorcé ses premières véritables activités internationales en allant au-delà des simples représentations étrangères et en signant des ententes avec la France. La section portant sur la paradiplomatie identitaire nous informait d'ailleurs que celle-ci avait, entre autres, pour but d'aller chercher à l'extérieur des ressources qui manquaient à l'intérieur de l'État. À l'époque, le Québec cherchait en France à pallier au manque de professeurs qualifiés pour répondre à la demande québécoise en matière d'éducation, mais aussi à échanger des informations et des expériences quant à la mise sur pied et au développement du ministère.

¹³⁴ Gouvernement du Québec, *op. cit.*, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/documentation/textes/discours_paul_gerin_lajoie.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

¹³⁵ Marc Renaud, « Quebec New Middle Class in Search of Social Hegemony, dans *Quebec: State and Society*, Alain-G. Gagnon (dir.), Toronto, Methuen, 1984, p. 178-179.

Comme en ont fait part certains auteurs, l'identité québécoise est grandement rattachée à la nature même de l'État québécois. Investir pleinement les champs de compétence québécois signifiait aussi prolonger les compétences du Québec à l'extérieur du pays. Le Québec s'est doté de nouveaux leviers de développement qui ont permis d'identifier des intérêts et de les promouvoir tout en renforçant l'idée d'une communauté ayant des besoins spécifiques et une identité distincte. Cette distinction se perçoit également dans l'ouverture québécoise au libre-échange et à l'intégration continentale. Comme plusieurs l'ont affirmé, ce n'est pas en dépit, mais plutôt à cause du nationalisme québécois, que le Canada a adhéré au libre-échange. L'appui unanime de l'Assemblée nationale du Québec à l'ALE correspond à une projection du nationalisme québécois sur la sphère internationale.

CHAPITRE IV

Le Québec et la Bavière : similitudes et affinités

Bien des Québécois et des Bavarois sont surpris d'apprendre que leurs régions entretiennent de bonnes relations depuis une quinzaine d'années. À première vue, rien ne porte à croire que ces deux régions ont tant à partager. Au-delà de leur drapeau bleu et blanc, de leur climat ou encore de leur goût pour la nourriture riche et la bière, Québécois et Bavarois partagent de nombreuses similitudes sur les plans culturel, politique, social et économique. Ces ressemblances sont d'ailleurs à la source de l'établissement des premiers contacts entre les deux gouvernements. Celles-ci ont permis une compréhension partagée des réalités que vit la région partenaire et le développement d'affinités politiques sur de nombreux sujets. La présence de nombreux points communs explique en bonne partie la qualité et l'intensité des relations entre les deux régions partenaires. C'est d'ailleurs ce qu'affirme Louis Bélanger dans l'un des rares textes traitant des relations Québec-Bavière : « l'affinité politique s'ajoute comme facteur crucial »¹³⁶.

Les similitudes entre le Québec et la Bavière ont été rapportées à plusieurs reprises par la presse québécoise. Lors de la couverture des échanges entre les deux régions, les journalistes rapportent souvent les propos de politiciens, fonctionnaires ou autres spécialistes du Québec ou de la Bavière. Ces derniers soulignent fréquemment les ressemblances entre les deux régions pour expliquer la durabilité et l'intensité de cette coopération interrégionale.

Ces similarités sont toutes rattachées à la nature distincte des identités québécoise et bavaroise. En établissant des relations formelles, les deux régions ont ainsi pu mettre en évidence leur distinction culturelle et leurs intérêts propres et aussi légitimer leurs revendications et leurs positions politiques. Ces relations permettent également de trouver chez le partenaire un allié qui peut adhérer aux mêmes revendications. Finalement, elles

¹³⁶ Traduction libre de : « [es] kommt als entscheidender Faktor die politische Affinität hinzu ». Louis Bélanger, « Deutschland als Ziel der Nebenaußenpolitik von Quebec », *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französisch Dialog*, Vol. 50, n°4, 1994, p. 317.

offrent aux politiciens et aux intellectuels l'occasion de parler de leur nation et de l'expliquer¹³⁷.

Le présent chapitre présente les similitudes entre le Québec et la Bavière mises en évidence par la presse écrite québécoise et par l'ouvrage de Manuel Feifel consacré aux relations entre ces deux régions. Ces similitudes se partagent en cinq grands domaines : 1- l'organisation fédérale et la sauvegarde de l'autonomie ; 2- l'intégration continentale ; 3- le développement économique ; 4- la sauvegarde de l'identité comme politique et 5- les relations avec la France. Pour le bénéfice du lecteur, nous procéderons avant tout à une brève description de la Bavière.

4.1 La Bavière

Avec ses châteaux, ses paysages bucoliques, ses habitants accueillants, son folklore et sa joie de vivre, la Bavière a développé l'image d'une destination touristique de choix dans l'imaginaire des Québécois. Pourtant, cette région est aussi le royaume des hautes technologies en Allemagne, une société fière de son passé et de sa différence, mais aussi une région ouverte sur le monde et dont les performances économiques sont enviées par plusieurs.

Située dans le sud-est de l'Allemagne, la Bavière est, avec ses 70 553 km², le plus grand des 16 *Länder*. Comptant plus de 11,5 millions d'habitants, elle arrive en deuxième position au chapitre de sa population. Elle est aussi la plus riche de tous les *Länder* de son pays.

Sous la dynastie des Wittelsbach, la Bavière est demeurée indépendante de 1180 à 1918, d'abord comme duché, puis comme royaume à partir de 1806. Les Wittelsbach ont régné pendant tout près de 740 ans sur la Bavière. C'est en 1870, à l'issue du conflit franco-allemand, que la Bavière entra dans le nouvel Empire allemand, peu de temps après la mort suspecte de son roi fou, Ludwig II. À l'époque, elle a défendu farouchement l'autonomie des *Länder* au sein de la fédération. En 1949, lors de l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale

¹³⁷ « speak the nation »

de la République fédérale d'Allemagne, la Bavière a refusé de signer la constitution allemande, prétextant qu'elle ne laissait pas une assez grande autonomie aux *Länder*. La Bavière possède sa propre constitution et son nom officiel est « État libre de Bavière »¹³⁸. La vie politique bavaroise est très stable. En effet, depuis plus de 40 ans, le parti de l'Union chrétienne sociale (CSU) règne sur le *Land*.

L'État libre de Bavière n'a toujours pas signé la constitution allemande et défend farouchement ses compétences. Sa population se considère aisément allemande à la condition de pouvoir avant tout se désigner comme bavaroise. Contrairement au Québec, le désir d'autonomie de la Bavière ne correspond pas à des aspirations d'indépendance. Au fil du temps, la Bavière a su préserver sa spécificité et vivre à la fois dans la tradition et le progrès. La Bavière jouit d'une situation économique des plus enviables. Avec son grand nombre de petites entreprises de haute technologie et ses quelques grandes firmes multinationales, la Bavière s'est positionnée comme un moteur économique majeur de l'Allemagne et de l'Europe. Son PNB est l'un des plus élevés au monde, sa croissance économique surpasse allègrement celle des autres *Länder* et son chômage demeure très bas par rapport au reste de l'Allemagne et de l'Europe. En 2005, le taux moyen du chômage était de 7,8 % en Bavière. En deuxième position après le Bade-Wurtemberg, la Bavière a un des plus bas taux de chômage de toute l'Allemagne. Le taux moyen de chômage dans toute l'Allemagne était de 11,7 % la même année.

La Bavière est également très active politiquement. Elle exerce en Allemagne une influence importante, notamment par le rôle proactif qu'elle joue au sein du *Bundesrat*. Cette institution est la deuxième chambre au palier fédéral et elle est contrôlée par les *Länder*. Près de 60% des lois fédérales en provenance du *Bundestag* (parlement) doivent y être approuvées. Elle est aussi très active au niveau européen par son rôle à l'Assemblée des régions d'Europe¹³⁹.

¹³⁸ *Freistaat Bayern*

¹³⁹ L'Assemblée des régions d'Europe a été créée en 1985 et est l'un des piliers de la démocratie européenne. Elle compte près de 250 régions répartie dans 30 pays.

4.2 Les similitudes et les affinités Québec-Bavière

4.2.1 Organisation fédérale et sauvegarde de l'autonomie fédérale

Le Québec et la Bavière constituent toutes deux les provinces les plus vastes de leur pays. Elles figurent aussi au second rang en terme de population. La première ressemblance majeure entre les deux régions tient au fait qu'elles évoluent dans le cadre d'une fédération. Les fédérations allemande et canadienne diffèrent tout de même à plusieurs points de vue.

Tout d'abord, contrairement au Canada, l'Allemagne offre la possibilité aux *Länder* d'avoir leur propre constitution et leurs propres symboles de souveraineté. Les constitutions régionales ont l'avantage de permettre la reconnaissance des minorités historiques et de leurs droits collectifs. À titre d'exemple, la constitution de la Saxe fait référence à plusieurs reprises aux droits des minorités. On y retrouve entre autres, à l'article 5, l'élément suivant : « Le *Land* garantit et protège le droit des minorités nationales et ethniques de citoyenneté allemande à préserver leur identité, ainsi qu'à soigner leur langue, religion, culture et tradition »¹⁴⁰. La Bavière possède aussi sa propre constitution. En adoptant une nouvelle constitution en 1946, la Bavière en a profité pour se donner un nouveau nom, soit celui d'État libre de Bavière. Bien que symbolique, ce nom représente bien son souci d'autonomie.

Une autre caractéristique distinctive de la fédération allemande réside dans le fait que les compétences résiduelles sont normalement dévolues aux *Länder*. Aussi, tel que mentionné précédemment, la Bavière exerce une influence directe sur le gouvernement fédéral par sa présence au *Bundesrat* (sénat). Finalement, les différends entre le gouvernement central et les régions sont fréquents de part et d'autre, mais ceux vécus en Allemagne n'atteignent pas une intensité comparable à ce que connaît la fédération canadienne.

Malgré ces différences, les deux régions ont la particularité d'être farouchement autonomistes et fières de l'être. L'autonomisme s'inscrit dans la politique des deux régions, et ce, peu

¹⁴⁰ Ingo Kolboom, « Québec-Allemagne : parallèles, analogies, comparaisons », dans *L'annuaire du Québec 2002*, Montréal, Fides, 2002, p. 690.

importe les partis politiques au pouvoir. La protection de l'autonomie bavaroise a été une constante dans l'histoire du *Land*. Lors de la formation du Reich allemand en 1871, la Bavière s'est battue pour le maintien de l'indépendance des *Länder*. De même, selon les Bavarois, la constitution allemande de 1949 ne donnait pas une assez grande marge de manœuvre aux *Länder* dans l'exercice de leur autonomie. C'est pourquoi elle refusa, et refuse toujours, d'y adhérer. En revanche, il n'est pas question, en Bavière, de promouvoir une éventuelle indépendance. C'est pourquoi la volonté autonomiste de la Bavière ne peut être confondue avec l'indépendance nationale prônée par plusieurs au Québec. Tel que l'affirmait le ministre-président Edmund Stoiber : « Ma nation ne s'appelle pas Bavière. Je ne suis pas basque. Je ne suis pas québécois. Le fédéralisme n'est pas le séparatisme »¹⁴¹. L'autonomisme bavarois s'exprime en fait par un profond attachement aux principes fédératifs de respect des compétences et de l'autonomie des États fédérés. C'est ainsi que la Bavière s'est donné le rôle de chien de garde du fédéralisme allemand.

Au Canada, ce rôle est généralement joué par le Québec. La protection de son autonomie est au cœur de sa politique depuis les débuts de la fédération canadienne et l'est encore aujourd'hui. Les débats sur le non-empiétement des champs de compétence provinciaux, tout comme ceux sur la décentralisation et le fédéralisme asymétrique, sont presque toujours issus du Québec. Comme la Bavière, le Québec a refusé d'adhérer à la réforme constitutionnelle canadienne de 1982 au moment du rapatriement de la Constitution. Cette réforme est perçue au Québec comme un recul par rapport au pacte unissant à l'origine les peuples fondateurs du Canada¹⁴². À deux reprises, des tentatives de réintégrer le Québec dans la Constitution canadienne et de répondre ainsi à ses demandes ont échoué. Encore aujourd'hui, bien qu'aucune négociation constitutionnelle ne soit à l'ordre du jour, les débats sur l'autonomie des provinces et plus particulièrement sur l'autonomie du Québec demeurent à l'avant-scène. Le parti pris autonomiste des deux régions est un des facteurs importants dans l'établissement et le développement des relations Québec-Bavière. Les propos des chefs de gouvernement

¹⁴¹ « Berlin muss bayerischer werden », Entrevue avec le ministre-président Edmund Stoiber, *Süddeutsche Zeitung*, n° 263, 13./14, 13 novembre 1999.

¹⁴² Gouvernement du Québec. *Déclaration ministérielle du premier ministre du Québec sur « le caractère inacceptable » de la Loi constitutionnelle de 1982*, Québec, 16 avril 1997.

des deux régions à ce sujet sont éloquentes. Du côté québécois, l'ex-premier ministre Bernard Landry a dit au sujet de la Bavière : « Vous voyez que ces gens-là, tout en faisant partie de la nation allemande, ont un certain désir d'originalité, de liberté et d'être distinctif, ce qui nous a séduit »¹⁴³. De son côté, le ministre-président de la Bavière, Edmund Stoiber, déclarait pendant la visite de la ministre des Relations internationales du Québec, Louise Beaudoin, à Munich : « Nous sommes heureux d'avoir trouvé dans votre pays, le Québec, sur le côté nord de l'Amérique du Nord, un pays qui est souverain et qui manifeste une volonté d'autonomie »¹⁴⁴.

Au chapitre de l'action internationale, les deux régions ne se gênent pas pour entretenir et développer leur propre réseau de coopération internationale. Tel qu'exposé au chapitre III, le Québec possède un vaste réseau de représentation. Du côté bavarois, les activités étrangères se concentrent souvent dans le domaine économique, mais touchent aussi les questions culturelles et politiques. La région possède également une entente privilégiée en matière d'éducation avec le Vatican¹⁴⁵. L'activité étrangère des *Länder* n'est pas aussi mal perçue en Allemagne qu'au Canada. Bien au contraire, celle-ci est même souvent considérée complémentaire à l'action du gouvernement central.

Les enjeux de la mondialisation sont, pour les deux régions, au cœur de la question de leur autonomie. Pour Edmund Stoiber, l'avenir appartient aux régions ; il voit d'ailleurs « dans le fédéralisme et dans le renforcement du rôle des *Länder* une bonne réponse à la mondialisation »¹⁴⁶. De part et d'autre, on exprime le fort désir que la mondialisation ne contraigne pas la capacité des gouvernements régionaux de déployer des politiques sociales.

¹⁴³ Martin Pelchat, « La tournée Landry : Le Québec est un pays souverain pour la Bavière », La Presse, 12 juillet 2001, p. A4.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Concordat entre sa Sainteté le Pape Pie XI et l'État de Bavière du 29 mars 1924.

¹⁴⁶ Edmund Stoiber, « Föderalismus: Solidarität und Wettbewerb – Starke Länder in Europa », déclaration gouvernementale du Ministre Président le 22 mars 2000 devant le parlement de Bavière, BayLTPIPr 14/37, 2422-2430.

De l'avis des gouvernements québécois et bavarois, la mondialisation doit être poursuivie sans altérer la capacité des régions à exercer leur compétence sur leur territoire.

4.2.2 Intégration continentale

Les régions de la Bavière et du Québec se trouvent toutes deux engagées dans un processus d'intégration continentale, du côté bavarois par la formation de l'Union européenne et du côté québécois par l'ALENA. Tel que mentionné au Chapitre I, cette intégration exerce une influence sur les activités internationales des régions. Puisque la mondialisation constitue pour la Bavière et le Québec une occasion de se projeter sur la scène internationale de même qu'une menace à leur autonomie, les deux régions plaident à la fois pour une plus grande intégration continentale et pour la sauvegarde de leur autonomie¹⁴⁷.

L'intégration continentale évolue fort différemment en Europe et en Amérique du Nord. L'UE reconnaît les régions et leur accorde leurs propres institutions communautaires. Pour les Allemands, l'intégration continentale ne doit pas se faire aux dépens de la souveraineté des régions. Les régions, comme la Bavière, doivent aussi être prises en considération dans ce processus. Cette position de l'Allemagne fait d'ailleurs dire à Ingo Kolboom que, dans le débat sur la construction de l'UE, « les Allemands, qui restent fédéraux pour l'intérieur et sont à nouveau (con) fédéraux pour l'extérieur, sont plus proches des Québécois »¹⁴⁸ qui désirent être partie prenante dans les décisions entourant le processus d'intégration continentale. Dans son action internationale, le Canada a tendance à se présenter et agir tel un État unitaire. Le Québec, lui, possède peu de moyens de participer à la prise de décisions dans le processus d'intégration ou sur différents dossiers traités à l'échelle internationale¹⁴⁹. En effet, le gouvernement central canadien peut agir dans ces dossiers sans consulter les provinces.

¹⁴⁷ Manuel Feifel, *Regionen als « Global Players »: Das Beispiel der interregionalen Kooperation Bayern – Québec*, Publication Synchron, Heidelberg, 2003, p. 35.

¹⁴⁸ Ingo Kolboom, *op. cit.*, 2002, p. 699.

¹⁴⁹ À titre d'exemple, lors du Sommet des Amériques à Québec en 2001, le gouvernement du Québec n'a pas pu s'adresser directement aux autres chefs de gouvernement.

On présuppose souvent que les mouvements nationalistes sont également isolationnistes. Pourtant, au Québec, tout comme en Bavière, le nationalisme est l'une des forces importantes d'appui à l'intégration continentale. Tel qu'exposé au chapitre précédent, l'accord de libre-échange au Canada a été adopté en bonne partie grâce à l'endossement du Québec. L'appui unanime des partis politiques du Québec et de l'électorat québécois au moment des élections fédérales de 1988 a donné au gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney la légitimité dont il avait besoin pour engager le Canada sur la voie du libre-échange. Cette situation fait dire à Pierre Martin que « le nationalisme libre-échangiste peut vouloir signifier la réconciliation de l'objectif nationaliste du contrôle sur son propre destin avec l'objectif de gérer avec succès son insertion dans l'économie mondiale. Les deux buts ne doivent pas être incompatibles »¹⁵⁰.

L'intégration continentale exerce des pressions économiques similaires en Bavière et au Québec. Le Québec doit s'ajuster aux pressions sur le coût de la main-d'œuvre que lui font subir le sud des États-Unis et le Mexique. La Bavière doit faire face au même enjeu en raison de la concurrence des pays de l'Europe de l'Est. Tel que nous le verrons dans l'analyse des ententes de coopération Québec-Bavière au prochain chapitre, la question de l'intégration continentale et de ses pressions sur l'économie et l'autonomie des gouvernements régionaux est souvent mentionnée.

4.2.3 Le développement économique

Il est étonnant de constater la similitude dans l'évolution de la structure économique du Québec et de la Bavière depuis les années 1950. Avant 1950, la Bavière était une région fortement agraire qui accusait un grand retard économique. En effet, le secteur primaire

¹⁵⁰ Traduction libre de: "free-trade nationalism may be means of reconciling the nationalist goal of seizing control over one's own destiny with the goal of managing a successful insertion in the global economy. The two goals need not be incompatible". Pierre Martin, « When Nationalism Meets Continentalism: The Politics of Free Trade in Québec » dans Michael Keating et John Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 237.

accaparait une grande part de son économie, il y avait peu de création de richesse et le chômage était extraordinairement élevé.

Parallèlement, le Québec des années 1950 était marqué par la place importante accordée aux matières premières. L'agriculture, auparavant dominante, connaissait le début de son recul. L'économie du Québec accusait aussi un retard important sur celles des autres provinces canadiennes. La province était alors dépendante des investissements étrangers et ne s'était pas encore dotée d'une politique industrielle. Le laisser-faire était la seule véritable politique en vigueur.

Au cours des années subséquentes, les gouvernements de Bavière et du Québec ont décidé d'intervenir dans leur économie. Le miracle économique de la Bavière a débuté au milieu des années 1950 et la transformation de la Bavière en un Land high-tech débuta au cours des années 1960. Le produit intérieur brut de la Bavière a progressé rapidement et fortement durant les décennies suivantes pour atteindre, puis dépasser, la moyenne nationale à partir du milieu des années 1980.

Tableau 4.1

Produit intérieur brut par habitant en € (nominal)

Année	Bavière	Anciens Länder ⁽¹⁾	Allemagne
1970	5,415	5,804	-
1980	12,145	12,457 ⁽²⁾	-
1991	22,178	21,386 ⁽²⁾	18,781
2001	29,281	26,892 ⁽²⁾	25,185
2002	29,721	27,270 ⁽²⁾	25,586
2003	29,946	27,431 ⁽²⁾	25,803
2004	30,993	28,025 ⁽²⁾	26,388

(1) Les Länder de la République fédérale d'Allemagne (avant la réunification)

(2) incluant Berlin

Source : Gouvernement de l'État de Bavière. Ministère des Affaires économiques, des infrastructures, du transport et des technologies, *Invest in Bavaria*, Bayern International GmbH, Munich, 2005, p. 4.

Le Québec a également connu une période de forte croissance à partir de ce que l'on appela la Révolution tranquille. La politique économique du laisser-faire a fait place à une politique économique où l'État jouait un rôle important. Le Québec est passé d'une économie basée sur l'exportation des matières premières à une économie basée sur l'exportation de produits semi-transformés. Aujourd'hui, la province a fortement réduit son retard économique par rapport aux États-Unis et au reste du Canada.

À l'heure actuelle, les deux régions ont des économies modernes et diversifiées et le secteur tertiaire prend une place importante. Qui plus est, les gouvernements des deux régions poursuivent sensiblement la même orientation en matière de développement industriel et technologique. Ils investissent de fortes sommes pour favoriser le développement des industries de haute technologie. Les gouvernements pèsent lourdement dans le PNB et ils ne se gênent pas pour investir massivement dans l'économie. Les investissements en provenance du secteur public, en Bavière, sont de loin les plus élevés d'Allemagne. Par conséquent, les taux d'imposition y sont aussi élevés. Nombre de Bavarois estiment d'ailleurs qu'ils paient beaucoup trop d'impôts. Cette situation rappelle les critiques actuelles du modèle d'intervention de l'État québécois.

Les investissements du Québec et de la Bavière dans leur économie visent à les positionner favorablement à l'échelle mondiale et à développer des industries de pointe. Cette stratégie a porté ses fruits puisque les deux régions sont aujourd'hui dans le peloton de tête de certains secteurs tels que l'aéronautique, les biotechnologies, les télécommunications, les transports et le multimédia.

Outre la progression de leur économie au cours des dernières décennies, le Québec et la Bavière partagent d'autres similarités. Tout d'abord, les PME prennent une grande place dans l'économie des deux régions. Parmi celles-ci, plusieurs œuvrent dans le secteur des hautes technologies. Aussi, le Québec et la Bavière comptent quelques multinationales telle que Siemens du côté bavarois et Bombardier du côté québécois. Les travailleurs des deux régions sont également fortement syndiqués. Aux deux endroits, le taux de syndicalisation avoisine les 40% et les syndicats jouent un rôle actif dans les débats politiques et dans l'économie.

4.2.4 La sauvegarde de l'identité

Les deux régions ont une identité distincte de celle du reste de leur pays. Le Québec et la Bavière ont un cheminement historique ainsi qu'une culture et des traditions qui leur sont propres. Toutes deux ont également leurs institutions démocratiques et se différencient par la présence dominante de la religion catholique dans un ensemble à majorité protestante. En ce qui a trait à la langue publique, l'unique langue officielle du Québec est le français, contrairement au reste du Canada. Le combat pour la préservation de la langue française a marqué et marque encore aujourd'hui la politique québécoise. Bien qu'on parle allemand en Bavière, on retrouve plusieurs régionalismes ainsi qu'un accent propre aux Bavarois. Ces derniers sont soucieux de préserver leurs particularités et ils accordent une grande importance à nombre de leurs traditions.

Une des affinités les plus importantes entre le Québec et la Bavière est leur souci de préserver leur identité, et ce, en toute conscience du processus de mondialisation. Les deux régions cherchent en fait à préserver leur culture, leur langue et leurs traditions sans toutefois se couper du reste du monde. À la suite d'un discours du ministre-président de Bavière devant l'Assemblée nationale à Québec¹⁵¹, en octobre 1999, le premier ministre de l'époque, Lucien Bouchard, souligna que : « Les propos que vous avez tenus devant nous, Monsieur le Ministre-Président, ne laissent subsister aucun doute quant à la volonté de la Bavière de préserver son identité culturelle à l'intérieur des grands ensembles germanique et européen dont vous avez parlé. Il s'agit là d'une convergence importante entre nous, qui ne peut manquer de donner une impulsion nouvelle à l'action commune que nos deux gouvernements mènent depuis dix ans »¹⁵². La question de la défense de l'identité est aussi partie prenante des ententes de coopération Québec-Bavière, tel que nous le verrons au prochain chapitre.

¹⁵¹ Discours intitulé *L'identité de la Bavière dans la mondialisation*.

¹⁵² Manuel Feifel, *op. cit.*, p. 44.

4.2.5 Relations avec la France

La dernière similitude entre les deux régions concerne leurs relations avec la France, qui étaient et sont encore aujourd'hui d'une grande importance pour elles.

La construction du royaume de Bavière est intimement rattachée à Maximilian Graf Von Montgelas. Celui-ci est originaire d'une vieille famille française de Savoie et est considéré comme le « fondateur de l'État moderne de Bavière »¹⁵³. L'allemand parlé en Bavière fut enrichi par beaucoup de mots français et ce vocabulaire franco-bavarois est toujours utilisé. Les relations entre la France et la Bavière se sont intensifiées depuis 1996, grâce à une entente de coopération entre cette dernière et le sud de la France, plus précisément avec le Languedoc-Roussillon, le Midi-Pyrénées et la Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les échanges culturels se sont aussi multipliés à la suite du Printemps de la France en Bavière en 1997 ainsi que du Rendez-vous avec la Bavière en 2000. Aujourd'hui, plus de 300 villes, arrondissements et quartiers bavarois ont des partenariats avec des communes françaises. Il y a plus de 600 ententes de partenariat entre la France et la Bavière au niveau scolaire et on retrouve en Bavière plusieurs associations franco-bavaroises et institutions françaises. Ces éléments démontrent la grande francophilie de la Bavière, autant au sein de sa classe politique que de sa population¹⁵⁴.

Le Québec et la France entretiennent eux aussi des relations particulières pour des raisons historiques évidentes et du fait de leur appartenance à la francophonie. Tel que mentionné précédemment, le Québec de l'après conquête a été isolé de sa mère patrie jusqu'à l'ouverture d'un consulat de la France à Québec. Le renouvellement des relations avec la France a joué un rôle déterminant durant la Révolution tranquille tant pour l'entreprise de modernisation de l'État québécois que pour son accession à un statut d'acteur international.

¹⁵³ Il a été ministre du grand duc de Zweibrücken puis conseiller lorsque ce dernier est devenu électeur du Saint Empire romain germanique. Il a conseillé au grand duc de se ranger du côté de Napoléon I^{er} ce qui a permis un agrandissement considérable du territoire bavarois. Il est à l'origine de la centralisation et la modernisation de l'administration, de la première constitution du royaume de Bavière (1808) et de l'instauration d'un système politique bicaméral.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 45-46.

Les politiciens français et québécois se rencontrent sur une base régulière et mènent ensemble le combat pour la protection de la diversité culturelle. Lors de leurs visites en France, les premiers ministres du Québec reçoivent des honneurs équivalents à ceux qui sont accordés aux chefs d'États souverains. Les jeunes Français et Québécois ont la chance de pouvoir se côtoyer grâce aux ententes entre universités et à l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ)¹⁵⁵. Au plan culturel, il faut mentionner la tenue, en 1999, du Printemps du Québec en France. Pendant 99 jours, de nombreux événements ont été organisés dans toute la France afin de présenter le Québec sous tous ses angles.

4.3 Perspectives pour la paradiplomatie identitaire québécoise

Ce chapitre permet de placer dans le contexte des questions identitaires les relations internationales actuelles, passées et futures entre le Québec et la Bavière. Les similitudes entre les deux sont marquantes et ne laissent aucun doute sur les raisons du développement de leurs relations. Le simple fait que la Bavière ait refusé d'adhérer à la Constitution allemande, tout comme le Québec à la Constitution canadienne, est un trait commun fort significatif.

L'Allemagne et la Bavière offrent un cadre référentiel intéressant pour le Québec dans la stratégie identitaire de ses relations internationales. La paradiplomatie peut non seulement être utile pour aller chercher des ressources qui font défaut à l'intérieur, mais également pour justifier les décisions prises localement. Les positions des décideurs québécois, notamment au sujet du fonctionnement de la fédération canadienne, peuvent être légitimées par des positions ou des exemples similaires à l'étranger. De la sorte, le Québec pourrait justifier son besoin de reconnaissance officielle en citant en exemple les constitutions des *Länder* allemands. Il en va de même pour ses activités internationales. Alors qu'au Canada, les activités internationales de provinces – en particulier celles du Québec – sont mal perçues, Berlin considère comme complémentaire l'activité des *Länder* et souhaite même qu'elle s'intensifie.

¹⁵⁵ La mission de l'OFQJ est de contribuer au rapprochement des jeunes québécois et français.

Le fait qu'une autre fédération valorise la participation de ses régions au processus d'intégration et au sein des instances supranationales pourrait servir d'argument pour le Québec dans ses revendications. En effet, la province souhaite être plus systématiquement consultée dans le processus d'intégration économique nord-américain. Qui plus est, tel qu'exposé par Ingo Kolboom (voir section 4.2.2), le fait que l'Allemagne adhère aussi aux principes fédératifs dans la construction de l'Union européenne, place ce pays en meilleure position pour comprendre les revendications québécoises en ce qui a trait à son intégration continentale.

Non seulement il y a similitude au plan religieux et culturel, mais l'Allemagne, et plus particulièrement la Bavière, offre un bassin d'interlocuteurs déjà fortement intéressés par la francophonie. Il existe neuf centres d'études québécoises en Allemagne qui permettent à plusieurs chercheurs de se familiariser avec le Québec¹⁵⁶. De ce fait, il peut se bâtir un réseau en sa faveur à l'extérieur du pays. Cette situation fait d'ailleurs dire à Ingo Kolboom que le Québec devrait porter plus d'attention à ceux qui s'intéressent à lui, à commencer par l'Allemagne qui, avec ses 16 Länder, offre un grand potentiel de coopération. De plus, le Québec pourrait se servir de ses relations étroites avec la France pour chercher des alliés au sein du gouvernement fédéral allemand. Par l'entremise de ses nouvelles relations en Allemagne, le gouvernement québécois pourrait aussi développer un réseau de contacts dans les pays de l'Europe de l'Est¹⁵⁷.

Les deux régions ont connu au cours des 50 dernières années des transformations économiques majeures, passant d'une économie agraire à une économie misant sur les hautes technologies. Dans les deux cas, la prise en charge du développement économique par le gouvernement de la région fut déterminante pour la modernisation. Au Québec, cette entreprise de modernisation est également associée au développement de ses relations internationales, en particulier avec la France et le reste de l'univers francophone. Les

¹⁵⁶ Association internationale des études québécoises, *Les études québécoises en Europe*, [En ligne] http://www.aieq.qc.ca/frame_aieq.html, (page consultée le 28 novembre 2006).

¹⁵⁷ Venne, Michel, « Relations internationales : En Europe, le Québec n'a pas que la France pour alliée », *Le Devoir*, 1^{er} avril 2000, p. A4.

relations internationales avec la Bavière correspondent également à un objectif de modernité, soit de s'associer à une région ayant une économie fort dynamique afin de favoriser un positionnement concurrentiel dans une économie de plus en plus mondialisée. À ce titre, nous verrons dans le chapitre suivant que la Bavière et le Québec incitent les entreprises, les centres de recherche, les administrations publiques et universités à intensifier leur collaboration.

La mondialisation et l'intégration continentale ont aussi des impacts sur la capacité de la Bavière et du Québec à gérer leur développement et à assurer la préservation de leurs particularités culturelles. Le combat pour la préservation de l'identité et de l'autonomie du Québec et de la Bavière a été le principal facteur de la fondation de leur coopération. À la lumière des ententes conclues entre le Québec et la Bavière, décrites au prochain chapitre, il est possible d'établir que les sujets de l'identité et de l'autonomie demeurent parmi des principaux facteurs de développement de leurs relations.

Le prochain chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse des ententes de coopération et des activités entre les deux régions, nous pourrons y explorer plus à fond les impacts de cette coopération interrégionale sur la paradiplomatie identitaire du Québec.

CHAPITRE V

LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE QUÉBEC-BAVIÈRE

La construction de l'État québécois est, comme nous l'avons vu, intimement liée au processus de construction de l'identité québécoise. Celle-ci est dans une grande mesure rattachée à la nature distincte de l'État québécois. Le Québec est le seul gouvernement en Amérique du Nord à représenter une majorité francophone, et ce, de manière semi-autonome. Le gouvernement du Québec est fortement engagé dans la protection de la diversité culturelle et de l'identité québécoise. Il travaille aussi à assurer le rayonnement de sa culture au Québec comme à l'étranger. Depuis, tous les gouvernements québécois ont aussi adopté une politique qui vise à protéger l'autonomie du Québec. L'institutionnalisation du champ des relations internationales, et ce plus particulièrement depuis la Révolution tranquille, fait partie d'un processus de construction et de consolidation de l'identité québécoise.

Ce chapitre explorera l'institutionnalisation des relations Québec-Bavière. Après un bref retour historique, nous procéderons à une analyse des principales ententes, puis à une présentation des domaines de coopération. Les impacts de cette coopération sur l'institutionnalisation des relations internationales et la consolidation de l'identité québécoise seront également explorés.

5.1 Historique

C'est en 1971 que le Québec a ouvert sa première représentation en Allemagne, à Düsseldorf. Cette ville a été choisie à cause de la proximité de Francfort, place financière importante, et des grandes industries allemandes. À l'époque, le gouvernement québécois voulait diversifier ses échanges et était à la recherche de financement étranger pour ses projets hydroélectriques. En 1976, la représentation québécoise a acquis un nouveau statut, soit celui de délégation. C'est toutefois sous l'impulsion du premier ministre Robert Bourassa que les relations internationales du Québec en Allemagne ont pris leur véritable envol. Il désirait faire de

l'Allemagne le troisième pilier des relations économiques en Europe, après la France et le Royaume-Uni. Le coup de foudre du Québec pour la « fille rebelle de l'Allemagne » s'est concrétisé en 1989 par une première entente de collaboration entre les deux régions lors d'une visite de Robert Bourassa à son homologue bavarois, Max Streibl, à Munich. Deux ans plus tard, ce fut au tour du ministre-président de Bavière de se rendre au Québec pour y signer une nouvelle déclaration conjointe élargissant les domaines de coopération entre les deux régions.

En 1992, la délégation du Québec à Düsseldorf a connu une nouvelle expansion lorsque le statut de Délégation générale lui a été accordé. Ainsi, son personnel a été fortement augmenté et ses activités ont été diversifiées au-delà du strict domaine économique. Cette augmentation de personnel était généralisée dans les représentations québécoises. Deux années après la signature de la deuxième déclaration conjointe, le Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière (GTQB) a débuté ses activités. Ce dernier travaille à développer la coopération dans les domaines jugés prioritaires par les deux gouvernements. Pour ce faire, les membres du groupe se réunissent afin de faire le bilan de l'application de son plan d'action. En 1994, la visite en Allemagne du ministre des Relations internationales du Québec, Bernard Landry, a permis une rencontre avec le ministre-président de Bavière, Franz Josef Strauß. À cette occasion, les deux chefs d'État ont pu discuter de fédéralisme et de la place du Québec et de la Bavière dans leurs fédérations respectives. Ils se sont découverts de grandes affinités et ont convenu d'un échange d'information. La Bavière avait un intérêt supplémentaire pour le Québec. Tel que le disait Bernard Landry lors d'une entrevue accordée à Manuel Feifel : « L'économie de la Bavière était déjà florissante, celle du Québec n'était pas celle qu'elle est aujourd'hui. Donc, je voulais prendre un peu modèle sur ce qui se passait en Bavière »¹⁵⁸.

La présence en force du Québec en Allemagne aura été de courte durée. En raison de coupes budgétaires, la représentation du Québec à Düsseldorf a été fermée le 30 avril 1996 par le gouvernement du Parti Québécois de Lucien Bouchard. Onze autres représentations ont subi

¹⁵⁸ Entrevue avec Bernard Landry, Manuel Feifel, *Regionen als « Global Players »: Das Beispiel der interregionalen Kooperation Bayern – Québec*, Publication Synchron, Heidelberg, 2003, p. 68.

le même sort. La fermeture de la Délégation générale du Québec a été fortement déplorée par le gouvernement de l'État de Bavière. L'Allemagne était dorénavant «orpheline» du Québec et le ministre-président de Bavière, Edmund Stoiber, a exprimé sa déception dans une lettre adressée au gouvernement québécois. Sa missive rappelait que la représentation québécoise avait joué un rôle essentiel dans le développement de la coopération entre les deux régions. Edmund Stoiber a demandé au gouvernement québécois de réviser sa décision et d'envisager l'ouverture de nouveaux bureaux, plus petits, à Munich. La requête a trouvé écho à Québec, surtout que l'opposition libérale avait critiqué sévèrement la décision du gouvernement de couper ses relations avec un partenaire qui démontrait depuis plusieurs années son intérêt à entretenir des relations avec le Québec. Le gouvernement est donc revenu sur sa décision quelques mois plus tard en ouvrant officiellement, le 14 février 1997, à Munich, de nouveaux bureaux dans des locaux loués au gouvernement de la Bavière¹⁵⁹. Le bureau de Munich offre une belle visibilité au Québec puisqu'il est situé en plein milieu de l'avenue piétonnière Diener, l'une des plus prestigieuses d'Europe.

En 1998 et 1999, Louise Beaudoin, ministre des Relations internationales, Jean-Pierre Charbonneau, président de l'Assemblée nationale et Bernard Landry, alors vice-premier ministre, ont rendu visite à tour de rôle à leur partenaire bavarois. Outre les visites et les activités de représentation, certains honneurs ont aussi été offerts aux personnalités des deux régions. Ainsi, en 1998, Rudolf Hanisch, secrétaire général du gouvernement de l'État de Bavière, a reçu l'Ordre national du Québec¹⁶⁰. Lors de son passage à Munich en 1999, Bernard Landry a quant à lui reçu la médaille d'honneur de la Bavière, haute distinction que seul cinq autres étrangers avaient reçue avant lui dont Mahatma Gandhi et Charles de Gaulle. Il a alors signé un Programme d'accords industriels (PAI) afin de favoriser le maillage de PME des deux régions et a dévoilé l'entente de coopération entre Recyc-Québec et l'Institut

¹⁵⁹ Le Bureau du Québec à Munich assure la promotion et le rayonnement du Québec sur les plans institutionnel, économique, culturel et médiatique. L'action du Bureau du Québec à Munich, dont les services culturels sont situés à Berlin, couvre l'ensemble des territoires de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse. Voir à ce sujet : Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Mandat du Bureau du Québec à Munich*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/munich/fr/delegation/qui_sommes_nous/mandat.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

¹⁶⁰ L'Ordre national du Québec est la plus haute distinction décernée par le gouvernement du Québec.

bavarois du recyclage (BIFA). Peu de temps après, Edmund Stoiber a également effectué une visite au Québec, mais cette fois-ci accompagné d'une vingtaine de chefs d'entreprises et d'autant de journalistes.

En 1999, le Québec s'est doté d'une antenne culturelle à Berlin qui a permis l'embauche d'un délégué culturel qui soutient les activités des artistes québécois en visite en Allemagne. L'antenne de Berlin située sur l'avenue *Unter den Linden*, non loin de l'ambassade de France, du *Bundestag* et de la porte de Brandebourg offre elle aussi une visibilité non équivoque de la présence québécoise à l'étranger¹⁶¹. La même année, c'était au tour de la Bavière de s'installer officiellement au Québec. L'ouverture de la représentation du gouvernement bavarois s'est effectuée conjointement avec l'ouverture du deuxième bureau canadien de la Bayerische Landesbank (BL) puisqu'ils occupent les mêmes locaux et partagent le même personnel¹⁶². Hors du territoire allemand, il n'y a qu'au Canada que la BL possède deux bureaux. Celui de Toronto, ouvert en 1971, continue de desservir les neuf autres provinces alors que le bureau de Montréal consacre principalement ses activités sur le territoire québécois. Le bureau de Montréal de la BL vise principalement à aider les firmes bavaroises à investir au Québec et les entreprises québécoises à faire de même en Bavière. L'ancien chef de l'antenne québécoise de la BL, Anton Körner, a cumulé pendant un certain temps les chapeaux de représentant de la BL et du gouvernement bavarois.

Preuve de la qualité des relations entre le Québec et la Bavière, le gouvernement de Bavière ne possède en Amérique du Nord que trois bureaux. Le bureau principal, situé à New York, dessert toute l'Amérique du Nord à l'exception du Québec et de la Californie qui possèdent leur propre représentation. De plus, toutes les représentations bavaroises dans le monde sont placées sous l'égide du ministère de l'économie à l'exception des représentations de Berlin,

¹⁶¹ Les représentations québécoises en Allemagne sont administrativement rattachés à la section Europe de la direction Europe, Afrique et Moyen-Orient. Cette direction est subordonnée aux Affaires bilatérales et à la Francophonie au sein du ministère des Relations internationales du Québec.

¹⁶² La Bayerische Landesbank est la septième plus grande banque d'Allemagne. La BL est la propriété conjointe de l'État libre de Bavière et de l'Association bavaroise des banques d'épargne. Les deux propriétaires possèdent chacun 50 % des parts.

Bruxelles et Montréal. Ces dernières, étant donné l'importance qui leur est accordée, sont directement rattachées à la chancellerie.

Après quelques années de cohabitation, la filiale montréalaise de la BL et la représentation de la Bavière ont déménagé dans des locaux distincts. L'ouverture de la nouvelle succursale de la BL, toujours sous la direction de Anton Körner, et de la représentation du gouvernement de Bavière¹⁶³, sous la direction de Michael Hinterdobler, qui devait se faire dans la joie, a cependant pris une tout autre tournure. En effet, la cérémonie a eu lieu le 11 septembre 2001, lors des attentats sur les tours du World Trade Center de New York. Plusieurs invités n'ont d'ailleurs pas pu se rendre à l'ouverture étant donné la suspension des vols.

En mission en Europe en 2001, Bernard Landry, alors premier ministre, a fait deux arrêts importants en Allemagne. Tout d'abord, à Berlin, il a pu rencontrer les élus du *Bundesrat* et s'entretenir avec son président, Kurt Beck. Il a également eu l'occasion de discuter avec le ministre-président du Land de Rhénanie-Palatinat. À Munich, il a été accueilli en véritable chef d'État avec cortège de voitures et cérémonie d'accueil. Il a eu la chance de prononcer un discours devant le *Landtag* de Bavière, où siègent 204 élus. Il s'agissait de la deuxième personnalité étrangère à avoir l'honneur d'y prononcer une allocution. Cette occasion avait auparavant été offerte à Jacques Delors, président du Parlement européen, en 1971. Lors de son allocution, Bernard Landry a pu expliquer le Québec aux parlementaires et appuyer la défense de la diversité culturelle. Il en a également profité pour souligner son appui à la lutte aux gaz à effet de serre.

Au début de l'an 2002 s'est tenue à Munich la première Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires. Cette initiative bavaroise vise à réunir les chefs de gouvernements de plusieurs régions dans un forum multilatéral. Pris dans la tourmente d'un remaniement ministériel, Bernard Landry a annulé sa visite à Munich pour la conférence et Pauline Marois, vice première ministre, le remplaça d'urgence. Elle a pu y défendre, à nouveau, le dossier de la diversité culturelle et discuter de la protection des acquis sociaux.

¹⁶³ Le mandat du nouveau bureau du gouvernement bavarois de Montréal touche les sphères culturelle, politique et économique.

Encore une fois, le Québec a eu droit à des honneurs particuliers puisque Pauline Marois a été la seule invitée à la loge des dignitaires du *Landtag* et a également été reçue par le président Johann Bohm.

Au mois de mai 2003 se tenait au Québec la semaine de la Bavière. À cette occasion, le premier ministre du Québec Jean Charest a reçu son homologue Edmund Stoiber. Ce fut au tour du chef du gouvernement bavarois de recevoir les grands honneurs, car le premier ministre québécois l'a alors fait chevalier de l'Ordre du Québec. Un an plus tard, les deux chefs de gouvernement ont également eu l'occasion d'échanger, mais cette fois-ci dans un cadre multilatéral. Le Québec était alors hôte de la deuxième Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires.

En 2005, un changement de garde s'est effectué dans les représentations du Québec et de la Bavière. Michael Hinterdobler a quitté le bureau de Montréal et été remplacé par Axel Ströhlein. Benoît-Jean Bernard, délégué du Québec à Munich depuis 2000, est également rentré au pays. Il a été remplacé par Charles Villier, toujours en poste. À l'occasion du lancement de la nouvelle Politique internationale du Québec en mai 2006, la ministre Monique Gagnon-Tremblay a annoncé un redéploiement des ressources à l'étranger en fonction des priorités de sa politique. Ainsi les représentations du Québec en Allemagne ont vu leurs effectifs rehaussés et leurs mandats élargis. Munich possède maintenant une Délégation générale et la capitale allemande est dotée d'un bureau du Québec¹⁶⁴.

5.2 Les ententes de coopération Québec-Bavière

L'institutionnalisation des relations internationales du Québec ne se fait pas uniquement par l'ouverture de représentations à l'étranger ou par des visites régulières des chefs de gouvernement. Elle se fait également par la signature d'ententes avec des partenaires

¹⁶⁴ La Délégation générale du Québec à Munich assure un soutien aux entreprises, institutions et personnes du Québec dans leurs activités dans le monde germanophone (Allemagne, Autriche et Suisse). Les principaux domaines d'activités sont l'économie, la culture, la formation, les médias et les relations institutionnelles. La Délégation générale entretient également des rapports avec les médias germanophones et leur offre une image moderne du Québec et promeut sa spécificité culturelle. Le bureau de Berlin est responsable des échanges culturels du Québec dans le monde germanophone.

étrangers. Cette section fera la description des quatre principales ententes conclues entre les gouvernements du Québec et de la Bavière ainsi que celle conclue entre l'Assemblée nationale du Québec et le *Landtag* de Bavière. Pour fin de comparaison, les principales ententes signées entre les gouvernements du Canada et de l'Allemagne seront également présentées. Les ententes contractées par les deux paliers seront ensuite analysées afin d'en relever les différents objectifs et d'en dégager, s'il y a, les différences.

5.2.1. Entente de coopération de 1989 : Québec-Bavière

La première véritable entente de coopération formelle entre la Bavière et le Québec a été signée en 1989 à Munich par le premier ministre québécois de l'époque, Robert Bourassa, et son homologue bavarois, Max Streibl.

Le communiqué conjoint du 18 janvier 1989 souligne en toile de fond, l'importance de la coopération internationale pour le développement des deux sociétés. Les deux gouvernements se sont alors entendu pour créer le Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière qui devait proposer des projets pour:

- créer un programme d'échange entre institutions et sociétés des deux régions dans les domaines du commerce, de la science, de la technologie et de la culture;
- favoriser les contacts entre sociétés désirant coopérer;
- organiser des visites de gens d'affaires et autres délégations;
- améliorer les moyens et les canaux d'information dont profiteraient les deux parties¹⁶⁵.

Le dévoilement de cette entente a également permis au premier ministre Robert Bourassa d'inviter le ministre-président Max Streibl à visiter le Québec.

¹⁶⁵ Gouvernement du Québec. Ministère des relations internationales, *Le Premier ministre Bourassa visite le Ministre-Président Streibl: procès verbal*, Munich, 18 janvier 1989.

5.2.2 Communiqué conjoint de 1991 : Québec-Bavière

La seconde entente d'importance entre la Bavière et le Québec a été signée lors de la Fête Nationale du Québec, le 24 juin 1991, à l'occasion d'une rencontre avec les mêmes chefs de gouvernement que ceux en poste lors de la signature de l'entente de 1989. Ce deuxième accord s'inscrivait dans un processus d'intensification des relations entre les deux régions à la suite des projets réalisés dans le cadre de l'entente de 1989. Elle mettait également en relief le nouveau contexte économique dans lequel évoluent les deux régions, soit la formation de nouveaux ensembles économiques au sein de l'Allemagne (grâce à la réunification), de l'Europe de l'Est ainsi que de l'UE et de l'ALE. Robert Bourassa et Max Streibl ont convenu que la coopération entre les deux régions devait à l'avenir mettre l'accent sur certains grands dossiers :

- une plus grande coopération industrielle, scientifique et technologique entre les entreprises, les centres de recherche et les universités des deux états;
- une coopération dans le domaine du tourisme;
- une coopération pour le perfectionnement des hauts fonctionnaires des deux états;
- une coopération pour promouvoir des activités concertées dans des régions ou des pays tiers;
- une coopération dans le domaine de la culture;
- une coopération dans les domaines de la formation et du perfectionnement;
- une coopération dans le domaine de la planification du territoire et de la gestion des ressources naturelles;
- une coopération dans le domaine de la santé et des services sociaux¹⁶⁶.

La publication du communiqué de 1991 a également été l'occasion de souligner l'importance, pour la coopération, de la similitude des industries fortes des deux régions. Celles-ci étant :

¹⁶⁶ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Communiqué conjoint*, Montréal, 24 juin 1991.

- l'aéronautique et l'aérospatial;
- l'environnement et les énergies propres;
- l'informatique et l'électronique;
- les télécommunications;
- les nouveaux matériaux¹⁶⁷.

Comme en 1989, le dévoilement de cette entente a permis d'exprimer le désir d'une rencontre prochaine entre les deux chefs de gouvernement. Robert Bourassa a d'ailleurs accepté l'invitation de Max Streibl à se rendre en Bavière dans un proche avenir.

5.2.3 Communiqué conjoint de 1999 : Québec-Bavière

L'entente conjointe de coopération conclue le 28 octobre 1999 a été ratifiée lors d'une rencontre entre le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, et le ministre-président de la Bavière, Edmund Stoiber. Cette rencontre leur a permis de souligner les dix années de coopération entre les deux États et leur impact sur le rapprochement des deux populations. Les deux régions ont aussi pu faire le point sur la réalisation des projets et des programmes conjoints.

Dans le communiqué, Lucien Bouchard et Edmund Stoiber ont rappelé l'importance de la coopération entre les deux régions étant donné la similitude de leurs forces économiques, scientifiques et technologiques et leur appartenance à de grands ensembles économiques. La déclaration insiste sur « la nécessité pour le Québec et la Bavière de protéger et de promouvoir leur identité culturelle face aux défis de la mondialisation des échanges auxquels ils sont confrontés »¹⁶⁸. Voilà pourquoi ils proposent :

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Déclaration conjointe de coopération entre le premier ministre du Québec Monsieur Lucien Bouchard et le ministre-président de l'État de la Bavière Monsieur Edmund Stoiber*, Québec, 28 octobre 1999.

- de renforcer la coopération afin de favoriser la connaissance mutuelle des réalités historique, géographique, sociale, culturelle, économique et linguistique des deux régions et d'encourager la mobilité des populations;
- de prendre les moyens nécessaires pour injecter à la coopération une bonne capacité d'adaptation aux nouvelles réalités économique, sociale et culturelle au plan international¹⁶⁹.

Les deux chefs de gouvernement ont non seulement reconduit l'entente précédente, mais ont aussi ciblé certaines activités de coopération. Au chapitre de la coopération scientifique et économique, ils priorisent les projets dans les secteurs des biotechnologies, des technologies de l'information. Ils souhaitent aussi :

- prioriser le domaine de l'environnement, l'exportation de l'expertise environnementale commune vers des pays tiers, notamment au sujet des politiques, des technologies et du développement de partenariats d'affaires;
- renforcer les échanges d'élèves et d'étudiants, favoriser l'apprentissage linguistique et la coopération entre les universités;
- renforcer la coopération culturelle, notamment dans les domaines de la muséologie et de l'audiovisuel;
- favoriser le développement de relations entre le Conseil de la science et de la technologie du Québec et celui de la Bavière et entre les ministères québécois et bavarois compétents dans ces domaines;
- promouvoir la participation des régions aux forums internationaux traitant d'éducation, de la langue, de la culture et d'identité;
- poursuivre la coopération dans le domaine du perfectionnement des hauts fonctionnaires et maintenir les échanges d'information concernant les politiques et les lois du Québec et de la Bavière¹⁷⁰.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

Les deux chefs de gouvernement ont aussi, à la signature de cette entente, confirmé le mandat du Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière créé lors de l'entente de 1989. Le premier ministre du Québec a aussi remercié la Bavière pour son soutien à la candidature du Québec à titre d'observateur permanent au Comité des régions d'Europe.

5.2.4 Déclaration commune de 2003 : Québec-Bavière

Lors de la semaine de la Bavière au Québec du 14 au 21 mai 2003, le premier ministre Jean Charest et le ministre-président de l'État de la Bavière ont convenu d'une nouvelle déclaration commune. Cette déclaration rappelle les liens d'amitié tissés depuis 1989 et la complémentarité économique, scientifique et technologique des deux régions. Elle souligne aussi leur volonté commune de préserver et d'affirmer leur identité culturelle dans le contexte de leur appartenance à de grands ensembles économiques. Finalement, les deux gouvernements y affirment que leur collaboration constitue un espace de dialogue pour relever les défis de la mondialisation et l'intégration continentale.

Pour l'occasion, les deux chefs de gouvernements ont annoncé la tenue de la Semaine bavaroise au Québec et renouvelé le mandat du Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière (GTQB). Ils ont retenu comme secteurs prioritaires :

- la politique et l'administration publique;
- l'économie;
- la science et la technologie;
- la culture;
- l'éducation et la société¹⁷¹.

Les deux chefs de gouvernement se sont également entendus pour :

- poursuivre le développement d'échanges commerciaux entre entreprises et faciliter l'organisation de rencontres industrielles;

¹⁷¹ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Déclaration commune entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Bavière*, Québec, 14 mai 2003.

- favoriser les maillages entre centres d'excellence et groupes de recherche;
- accroître les échanges universitaires et la mobilité étudiante par la création de cursus intégré de deuxième cycle universitaire;
- poursuivre les échanges avec les gouvernements des autres régions partenaires¹⁷².

5.2.5 Entente entre le *Landtag* de Bavière et l'Assemblée Nationale du Québec

En 1999, le président de l'Assemblée nationale du Québec, Jean-Pierre Charbonneau, a signé une entente de collaboration interparlementaire avec son homologue bavarois Johann Böhm. L'Entente entre le *Landtag* de Bavière et l'Assemblée nationale du Québec souligne que « la mondialisation ainsi que l'intégration continentale et régionale lancent aux assemblées parlementaires des défis législatifs et institutionnels majeurs »¹⁷³. Étant donné ce contexte particulier d'intégration continentale, à l'échelle nord-américaine pour le Québec et européenne pour la Bavière, un échange régulier d'information et d'expérience est indispensable. Pour ce faire, les assemblées des deux régions ont convenu:

1. D'augmenter le nombre de rencontres entre des délégations de parlementaires du *Landtag* de Bavière et de l'Assemblée nationale du Québec, alternativement en Bavière et au Québec;
2. De développer les échanges d'information et d'expériences entre les parlements des deux régions;
3. De créer un cadre de collaboration pour la mise en œuvre d'activités conjointes et de projets de coopération interparlementaire¹⁷⁴.

En avril 2002, le président du *Landtag* de Bavière a effectué une nouvelle visite au Québec et les deux présidents d'assemblée ont signé une nouvelle entente qui a institué la création d'une commission parlementaire mixte. « La commission parlementaire mixte a pour objet le

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Assemblée nationale du Québec. *Entente entre le Landtag de Bavière et l'Assemblée Nationale du Québec*. [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fra/associations/Accords/entente-bav-qc.htm>, (page consultée le 28 novembre 2006).

¹⁷⁴ *Ibid.*

développement d'un dialogue interparlementaire entre les deux Assemblées en vue du renforcement des liens d'amitié entre les Bavarois et les Québécois »¹⁷⁵. Cette commission est composée de parlementaires de tous les partis politiques et se réunit au moins une fois par année alternativement au Québec et en Bavière. Cette entente faisait référence au contexte de la mondialisation et du processus d'intégration continental que vivent les deux régions. Elle soulignait aussi les défis législatifs et institutionnels que posent à leurs assemblées ces deux phénomènes¹⁷⁶.

5.3 Les ententes Canada-Allemagne

Il existe des ententes dans divers domaines qui lient le gouvernement du Canada et celui d'Allemagne. Pour fin de comparaison avec les ententes conclues entre le Québec et la Bavière, les principales ententes entre ces deux paliers de gouvernement sont aussi présentées.

5.3.1 Science et technologie

En 1971, les gouvernements des deux pays ont conclu un accord relatif à la coopération scientifique et technique. Cette entente vise à élargir la coopération scientifique et technique des deux parties à des fins pacifiques pour l'atteinte d'effets favorables sur la qualité de vie et le bien-être économique de leur population. L'Allemagne, l'un des pays qui investit le plus en recherche et développement, se différencie de nombreux autres pays par son intensité à coopérer internationalement pour la recherche¹⁷⁷. L'Accord de coopération bilatérale germano-canadien vise principalement à favoriser l'échange d'information et à financer les frais de déplacement pour le soutien à de nouvelles activités de coopération.

¹⁷⁵ Assemblée nationale du Québec. *Entente entre le Landtag de Bavière et l'Assemblée Nationale du Québec instituant une commission parlementaire mixte*, [PDF] <http://www.assnat.qc.ca/fra/associations/Accords/Entente%20Baviere-Anq.pdf>, (page consultée le 28 novembre 2006).

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ À cet égard, notons que le pays a signé des ententes de coopération bilatérale en sciences et technologies avec plus de 35 pays développés ou en développement.

Contrairement à l'entente conclue entre le Québec et la Bavière, cette entente ne mentionne aucune industrie sur lesquelles les deux pays souhaitent axer leur coopération¹⁷⁸. Néanmoins, le Bureau de science et technologie de l'ambassade du Canada en Allemagne a identifié, en 2003, neuf secteurs jugés prioritaires :

- la nanotechnologie;
- la biotechnologie et la génomique;
- les matériaux nouveaux;
- la photonique;
- les technologies de l'information et des communications;
- les piles à hydrogènes et à combustible;
- les technologies écologiques;
- les ressources renouvelables (bioplastiques, biofluides et biofibres);
- la fabrication de pointe, la robotique, l'ingénierie de la production¹⁷⁹.

Les secteurs priorisés par le bureau varient d'une année à l'autre. Le bureau de science et technologie à l'ambassade du Canada à Berlin est le plus grand de toutes les missions étrangères canadiennes. En 2004, on dénombrait plus de 500 projets réalisés depuis 1971, et ce, dans une douzaines de domaines « et il y a cent projets conjoints en cours à tout moment »¹⁸⁰. Ceux-ci sont souvent réalisés conjointement avec des scientifiques allemands. Ces projets scientifiques prennent différentes formes telles que des études communes, des transferts technologiques, des publications communes ou encore des conférences et des échanges d'information.

¹⁷⁸ Gouvernement du Canada. Affaires étrangères Canada, *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne*, Bonn, 16 avril 1971.

¹⁷⁹ Gouvernement du Canada. Commerce international Canada : Service des délégués commerciaux, *Aperçu des progrès scientifiques et technologiques 2003 : Allemagne*, [En ligne] http://www.infoexport.gc.ca/science/Allemagne_2003-fr.htm, (page consultée le 28 novembre 2006).

¹⁸⁰ Gouvernement du Canada. Affaires étrangères Canada, *Relations Canada-Allemagne*, [En ligne] http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/germany/can_ber-fr.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

5.3.2 Environnement

Le 17 septembre 1990, le ministre de l'Environnement du Canada et le ministre fédéral de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la sécurité nucléaire de la République fédérale d'Allemagne ont conclu un protocole d'entente sur la coopération environnementale.

Comme toile de fond de la coopération, le protocole d'entente souligne le caractère mondial des problèmes environnementaux et l'intérêt commun de poursuivre des politiques de développement durable. Les deux pays prennent également acte que la coopération environnementale confère un avantage mutuel au niveau national et international. À leur avis, la coordination mutuelle des stratégies et des objectifs environnementaux prend une importance particulière parmi les grands pays industrialisés et les regroupements de pays. Ils considèrent aussi que des politiques économiques et sociales judicieuses doivent tenir compte de mesures préventives de protection de l'environnement fondée sur la recherche. À ce titre, les deux ministères rappellent l'entente signée entre les deux gouvernements en matière de coopération scientifique et technique¹⁸¹.

L'entente prévoit que la coopération prendra la forme d'échanges d'information et de consultations sur les questions environnementales mondiales et sur toutes autres questions environnementales internationales dont les deux gouvernements conviendront. Il y aura aussi un échange d'information sur les questions environnementales nationales ce qui comprend les politiques, les initiatives et les programmes. L'entente prévoit aussi quelques domaines dans lesquels la coopération devrait initialement avoir lieu. Ceux-ci sont :

- le changement climatique;
- l'environnement et l'énergie;
- l'environnement et l'économie;
- le développement durable;

¹⁸¹ Gouvernement du Canada. Environnement Canada, *Mémoire d'entente entre le ministre de l'environnement du Canada et le ministre fédéral de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sécurité nucléaire de la République Fédérale d'Allemagne sur la coopération environnementale*, 1990.

- les questions environnementales Ouest-Est;
- les questions environnementales Nord-Sud;
- la protection de l'environnement aquatique, atmosphérique et terrestre;
- la conservation de la nature;
- l'éducation et l'information en matière d'environnement¹⁸².

Le protocole n'est plus en vigueur depuis quelques années et aucune activité bilatérale ne se déroule sous son égide. L'accord a donné peu de résultats concrets, si ce n'est des rencontres de discussion en matière de politique environnementale. « Des ateliers ont été organisés sur les changements climatiques, la gestion des déchets et les techniques de traitement des eaux usées. On a également organisé des missions d'information au Canada portant sur les parcs nationaux, la pollution atmosphérique et la gestion hydrique »¹⁸³.

5.3.3 Culture

À la suite d'un échange de lettres entre le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada et le ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, les deux gouvernements ont décidé de conclure un accord de coopération dans le domaine culturel. La signature de cette entente est justifiée par la certitude qu'ont les deux gouvernements de pouvoir renforcer leurs liens d'amitié. Les deux parties se sont alors entendues pour :

- favoriser les échanges de chercheurs, professeurs, étudiants et cadres supérieurs d'associations ou d'organismes;
- faciliter la participation des scientifiques à des congrès, des conférences et des séminaires;
- faciliter l'accès aux institutions d'éducation et de recherche;
- faciliter l'élaboration de cours et de programmes portant sur l'autre pays;

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Gouvernement du Canada. Environnement Canada. Environnement Canada, *Relations bilatérales Canada-Allemagne*, [En ligne] http://www.ec.gc.ca/international/bilat/allema_f.htm, (page consultée le 28 novembre 2006).

- encourager l'échange d'information et d'expérience entre représentant du milieu culturel;
- faciliter les échanges et les tournées d'artistes et d'expositions;
- favoriser l'échange, la diffusion et la traduction de publications;
- encourager les contacts dans le domaine des médias et du cinéma;
- encourager les contacts dans le domaine de l'édition, des bibliothèques, des archives, des musées ainsi que des organismes sportifs et jeunesse¹⁸⁴.

Dans le cadre de cet accord une la Commission mixte culturelle a été créée. Elle se réunit à intervalles irréguliers. La dernière réunion s'est tenue du 30 mai au 1er juin 2001 à Berlin. La coopération culturelle entre les deux pays s'est concrétisée par des visites mutuelles d'un grand nombre d'artistes. Les producteurs et cinéastes canadiens ont aussi développés de forts liens avec leurs homologues allemands. Ceux-ci sont aussi des consommateurs de culture canadienne, incluant la musique et la littérature. On retrouve également plusieurs centres d'études canadiennes en Allemagne

5.8 Analyse des ententes

La présentation des ententes visait en premier lieu à relever les différents objectifs qui y sont énoncés puis à établir la liste des domaines de coopération qui ont été ciblés lors de la signature des ententes. Il s'agissait de vérifier l'existence d'une liste d'intérêts définis du côté canadien et du côté québécois.

Selon l'hypothèse de Daniel Latouche, l'existence des relations internationales du Québec suppose l'existence d'un ensemble distinct d'intérêts québécois¹⁸⁵. Puisque les intérêts québécois peuvent être inclus parmi les intérêts définis dans les ententes entre le gouvernement central canadien et l'Allemagne, il s'avère impossible de dégager toutes les

¹⁸⁴ Gouvernement du Canada. Affaires étrangères Canada, *Accord de coopération culturelle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne*, Bonn, 3 mars 1975.

¹⁸⁵ Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level » in Ivo Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.) *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New-York, Greenwood Press, 1988, p. 36.

distinctions entre les intérêts « canadiens » et les intérêts proprement « québécois ». Dans le même ordre d'idées, il est aussi impossible de faire ressortir les intérêts canadiens qui sont propres à ses relations avec la Bavière. Néanmoins, il est possible de dégager quelques intérêts distincts lorsque les domaines priorités par le gouvernement du Québec dans ses ententes avec le gouvernement de la Bavière ne sont pas mentionnés dans les ententes contractées par les gouvernements centraux du Canada et d'Allemagne.

Toujours au sujet de la distinction des intérêts, Stéphane Paquin apporte une nuance à l'hypothèse de Daniel Latouche. Il affirme qu'en agissant au niveau international, les régions se doivent de définir un intérêt national, parfois en contradiction avec de celui de l'État central¹⁸⁶. Les intérêts du Québec peuvent donc être les mêmes que ceux établis par le gouvernement central. C'est l'établissement de relations internationales qui forcera leurs définitions.

Dans ses relations internationales, le Québec retire un certain avantage de son statut d'État non souverain. Le Québec est dégagé des responsabilités internationales qu'impose la souveraineté telles que plusieurs questions d'ordre de sécurité. Ainsi, il peut cibler ses efforts de coopération sur certaines régions du monde tout en développant des relations dans des secteurs qui lui rapportent. Toutefois, comme il a été expliqué au Chapitre I, les régions sont de plus en plus appelées à intervenir dans des dossiers politiques qui ne relevaient pas traditionnellement de leurs responsabilités.

Soulignons qu'à l'opposé des ententes entre les gouvernements du Canada et de l'Allemagne, celles conclues entre le Québec et la Bavière sont multisectorielles. Elles touchent plus d'un domaine à la fois, notamment la culture, les sciences ou l'économie. Les quatre ententes conclues entre les gouvernements du Québec et de Bavière ainsi que celle entre l'Assemblée nationale du Québec et le *Landtag* de Bavière soulignent toutes, pour la coopération, l'importance du contexte international. Ce contexte est caractérisé par la mondialisation et l'intégration continentale. La création des marchés continentaux force les différentes régions

¹⁸⁶ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 86.

du monde à revoir leurs stratégies de développement industriel afin de se positionner favorablement dans cet environnement compétitif. Conserver et développer les industries de hautes technologies nécessite certaines interventions originales et la coopération entre les régions du Québec et de Bavière peut en partie répondre à ce besoin. D'une part, il est possible de faire fructifier la recherche en mettant en commun des ressources. D'autre part, le partenariat entre entreprises peut être favorisé. À ce titre, mentionnons que les deux régions reconnaissent la similitude de leurs industries de pointe et que cette situation incite à un développement plus intense de leur coopération.

Dès la première entente Québec-Bavière, la culture est mentionnée comme domaine de coopération. Ce n'est cependant qu'à la signature de l'entente de 1999 que les deux parties ont explicité la nécessité de collaboration dans ce domaine. Les deux régions se sont alors entendues pour collaborer afin non seulement de faire connaître toutes les facettes de leur région partenaire, mais aussi de sauvegarder leur identité culturelle en contexte de mondialisation. L'entente de 1999 fait aussi référence aux institutions démocratiques des deux régions et de leur rôle à l'échelle internationale. Elle mentionne que le Québec et la Bavière travailleront à promouvoir la participation des régions dans les forums multilatéraux qui traitent d'éducation, de langue, de culture et d'identité. Il s'agit en fait d'un appel à la participation des régions et des cultures minoritaires à l'UNESCO.

L'entente entre l'Assemblée nationale du Québec et le *Landtag* de Bavière souligne elle aussi le contexte de mondialisation et d'intégration continentale. Ce contexte interpelle les institutions démocratiques des deux régions et pose des défis d'ordre législatif. Pour répondre à ces nouveaux défis, les deux régions souhaitent que leurs assemblées collaborent afin d'échanger des informations. C'est pourquoi elles ont créé une commission permanente qui permet de resserrer les liens entre les parlementaires.

La liste de domaines de coopération envisagés par les deux régions est relativement grande. Ce n'est qu'en portant notre regard sur les activités réalisées que nous pourrons savoir lesquels ont surpassé l'énoncé d'intention pour se concrétiser en projets. Néanmoins, on peut déjà constater que le Québec et la Bavière ont convenu d'une série d'intérêts communs.

Parmi ceux-ci, on évoque le besoin de favoriser les visites, les contacts et le développement des canaux d'information. On incite aussi fortement la coopération industrielle, scientifique et technologique entre les entreprises, les universités et les centres de recherche. Les entreprises sont d'ailleurs invitées à travailler ensemble afin de conquérir les marchés des régions ou des pays tiers. Les secteurs les plus fréquemment mentionnés sont ceux des télécommunications et de l'environnement. Ce dernier secteur prend une forme relativement large puisqu'il concerne non seulement la recherche et le développement, mais aussi les exportations dans les pays tiers et le développement des politiques. Outre ces secteurs, les ententes font référence 1- au tourisme 2- à la santé et aux services sociaux 3- à la planification du territoire 4- à l'aéronautique et l'aérospatial 5- à l'énergie 6- aux nouveaux matériaux 7- aux biotechnologies. La formation et le perfectionnement des fonctionnaires sont identifiés à deux reprises comme des secteurs d'intérêt pour les régions. Finalement, il est fait mention des échanges étudiants et de l'apprentissage linguistique ainsi que de la coopération culturelle dont les domaines audiovisuel et muséal.

À la lecture des intérêts identifiés pour la coopération Québec-Bavière, on peut constater plusieurs rapprochements avec la paradiplomatie identitaire du Québec. Le contexte mondial abondamment mentionné dans les ententes pose en effet de nombreux défis quant à la capacité des régions à maintenir le positionnement concurrentiel dans une économie de plus en plus mondialisée. Les deux régions axent leur développement économique sur les industries de pointe. L'entretien de relations étroites avec un partenaire ayant une économie forte et avancée concorde avec l'intérêt québécois de maintenir une économie moderne et d'avant-garde. La collaboration avec la région partenaire permet l'accès et la mise en commun de ressources avec des institutions, des entreprises ou des centres de recherche de la région partenaire. Les entreprises des deux régions peuvent bénéficier de leur synergie pour conquérir les marchés des pays tiers. La collaboration entre les deux gouvernements offre également une occasion d'échange pour l'élaboration de politiques.

Les deux régions ont aussi identifié la protection de leur culture respective comme enjeux communs ainsi que la promotion de leur participation aux forums multilatéraux traitant d'éducation, de langue et d'identités. Trouver en Bavière un partenaire prêt à défendre les

mêmes besoins de représentation que ceux du Québec dans les organisations internationales traitant de sujets qui relèvent de sa compétence, offre une occasion aux leaders québécois de légitimer leurs revendications. Les questions d'ordre politique ont commencé à être plus explicitement mentionnées à partir de l'entente de 2003. Celles-ci, comme il est expliqué dans la prochaine section sur l'opérationnalisation des ententes, ont mené à des discussions plus formelles sur les défis du fédéralisme au XXI^e siècle.

5.5 L'opérationnalisation des relations Québec-Bavière

Les diverses ententes signées entre les gouvernements du Québec et de l'État libre de Bavière ont entraîné la réalisation d'une multitude de projets et une collaboration dans nombreux secteurs d'activités. L'un des agents moteurs de cette relation est le Groupe de travail sur la coopération Québec- Bavière (GTQB). Depuis le début de ses travaux en 1993, près de 350 projets de coopération ont été lancés¹⁸⁷. La classification des domaines de coopération reprend celle établie par le GTQB. Les six domaines de coopération sont :

1. La coopération scientifique et les transferts technologiques;
2. Le développement économique et le transport;
3. La protection de l'environnement;
4. L'enseignement et la formation professionnelle;
5. La culture et les médias;
6. Les échanges institutionnels et la modernisation de l'État.

5.5.1 Recherche scientifique et technique

Dès le début de la collaboration entre les deux régions, les questions d'ordre scientifique et de recherche avaient une place importante. De nombreuses activités et ententes ont eu lieu dans ce domaine.

¹⁸⁷ Les informations concernant les différents domaines de coopération proviennent de la presse écrite québécoise, de l'ouvrage de Manuel Feifel sur les relations interrégionales Québec-Bavière et du site Internet du ministère des Relations internationales du Québec.

Premièrement, il existe une collaboration entre les conseils scientifiques et techniques des deux régions. Du côté bavarois, on retrouve le *Wissenschaftlich-Technische Beirat der Bayerischen Staatsregierung* (WTB) et du côté québécois le Conseil de la Science et de la Technologie du Québec (CST)¹⁸⁸. Ces organismes ont pour mandat de donner conseil en matière de science et technologie afin de maintenir la capacité de concurrence des régions. Le premier contact entre les deux organismes remonte à 1992. Trois rencontres eurent lieu et furent l'occasion de diverses visites et d'échange sur les politiques scientifiques et technologiques.

Deuxièmement, il y a eu coopération dans le domaine des nouvelles énergies et plus précisément de l'hydrogène et du gaz. Dans le domaine de l'hydrogène, la coopération concerne particulièrement la question de son stockage. Les premiers contacts remontent aux années 1990 dans le cadre du projet pilote Euro-Québec Hydro-Hydrogène. Il existe aussi un échange fructueux entre l'Université de Sherbrooke, l'Institut de recherche sur l'hydrogène et l'Université Technique de Munich. Des visites mutuelles ainsi que des participations à des symposiums sur le sujet ont été réalisées de part et d'autre. En 2002, une délégation bavaroise a participé à la Conférence mondiale sur les applications énergétiques de l'hydrogène à Montréal¹⁸⁹. En ce qui a trait à l'énergie gazière, une entente de coopération entre Bayerngas et Gaz Métropolitain signée en 1993 a permis des visites mutuelles et un échange d'information. Aucun projet de recherche ne fut réalisé et la collaboration se termina en 1995.

Troisièmement, il y a une collaboration dans les technologies de l'information et des communications. Dans ce domaine, quatre secteurs ont été développés. Tout d'abord en matière de recherche sur l'intelligence artificielle. Il existe depuis 1990 une collaboration entre le *Bayerischen Forschungszentrum für Wissensbasierte Systeme* (FORWISS) et le Centre de Recherche Informatique de Montréal (CRIM). L'entente signée en 1990 fut renouvelée en 1997. Les deux centres de recherche ont particulièrement collaboré dans le

¹⁸⁸ La CST a pour mandat de conseiller le ministre du Développement économique et régional sur toute question relative à l'ensemble du développement scientifique et technologique du Québec.

¹⁸⁹ GTQB, Bilan de la coopération 2001-2003, document interne.

domaine de la reconnaissance de la voix. La collaboration a permis l'organisation d'un congrès international sur la reconnaissance de la voix ainsi que la publication d'articles de recherche portant sur des intérêts communs.

Dans le domaine de l'Internet et du multimédia, les deux régions partenaires collaborent par un échange d'information et par la participation à des congrès et des symposiums. Dans le domaine de l'optique et de la photonique, plusieurs rencontres entre entreprises et centres de recherche du Québec ont été organisées depuis 1999 afin de développer une stratégie de partenariat. Ces rencontres ont abouti à la création d'un projet de partenariat entre le Réseau photonique du Québec et Bayern Photonics. Finalement, dans le domaine des technologies de la santé, les deux régions ont collaboré à divers projets : carte à puce, protection des données en télémédecine, équipement de santé mobile, implant en biocéramique, génomique et protéomique, maladies mitochondriales. À ce titre, il faut mentionner les nombreux partenariats entre ministères, universités et centres de recherche notamment entre la Cité de la biotechnologie de la santé humaine du Montréal métropolitain et Bayern Innovativ.

Quatrièmement, les deux régions coopèrent en matière de techniques environnementales. « Les deux gouvernements ont signé un protocole de coopération entre, d'une part, Recyc-Québec, Ici-Environnement et la Grappe industrielle du secteur de l'environnement et, d'autre part, l'Institut bavarois pour la recherche en recyclage des déchets (BIFA) »¹⁹⁰. Ces deux organismes ont la même mission, mais le BIFA est fortement plus avancé dans la gestion des déchets « En plus de créer des alliances stratégiques, on prévoit réaliser une étude de marché pour l'Amérique du Nord concernant le recyclage de canettes de polyuréthane et développer les échanges étudiants »¹⁹¹. À la suite de la crise de la vache folle, la BIFA et des entreprises québécoises ont collaboré à des nouvelles méthodes de valorisation des farines animales.

Le Consortium Ouranos au Québec ainsi que le Département de Géographie et des sciences de l'environnement de l'Université de Munich ont développé un partenariat dans la gestion

¹⁹⁰ Suzanne Dansereau, « Ententes Québec-Bavière », Les Affaires, 7 août 1999, p. 16.

¹⁹¹ GTQB, Bilan de la coopération 2001-2003, document interne.

intégrée de bassins versants dans le contexte des changements globaux et climatiques¹⁹². L'Université Laval travaille aussi avec l'Université Technique de Munich, plus précisément avec la Faculté des sciences de la forêt et de la gestion des ressources. Leur projet commun vise d'une part à analyser les possibilités qu'offre le scanner terrestre de dresser l'inventaire forestier et, d'autre part, à échanger des connaissances sur la modélisation forestière.

Cinquièmement, il s'est développé une collaboration dans le domaine des nouveaux matériaux entre l'Université Technique de Munich et l'Université de Montréal. Cette collaboration a permis des séjours de savants dans les régions partenaires ainsi que des publications communes. Cette collaboration a débuté en 1993 et s'est terminée en 1995.

Finalement, deux projets de recherche sur le SIDA ont été réalisés en partenariat entre le centre SIDA de l'Université McGill et l'Institut de virologie moléculaire du Nuremberg. Le Centre québécois d'innovation en biotechnologies (CQIB), Bio Québec et Bio M de Munich travaillent aussi à développer des partenariats de recherche¹⁹³.

5.5.2 Développement économique et transport

Les activités dans le domaine économique se déclinent en deux grandes catégories. D'une part, on encourage les entreprises des deux régions à collaborer. D'autre part, on adopte une stratégie de marketing de position dans la région partenaire.

L'incitation à la collaboration entre entreprises s'effectue de différentes façons. Outre les voyages de délégations avec le personnel politique, les bourses de coopération entre firmes et la participation aux foires, il existe également un Programme d'accords industriels Québec/Bavière (PAI). « Le PAI vise à favoriser la négociation et la conclusion de

¹⁹² Le groupe Ouranos est le Consortium sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques.

¹⁹³ GTQB, Bilan de la coopération 2001-2003, document interne.

partenariats industriels entre les PME québécoises et bavaroises »¹⁹⁴. Le PAI soutient les missions étrangères de courte durée. La partie d'accueil se charge de l'évaluation de projet, de l'identification de partenaires potentiels et de la préparation d'un programme de rencontre. Pour sa part, la partie d'envoi s'occupe du remboursement du titre de transport international¹⁹⁵.

En plus du PAI, les deux gouvernements se sont dotés d'un Programme pour la réalisation d'études de faisabilité pour le recyclage de matériaux au Québec. Une tentative de coopération a également été tentée dans le secteur du capital de risque. Bien qu'une déclaration d'intention entre une société de chaque région ait été signée, aucune initiative n'a été entreprise.

Grâce à leur représentation dans la région partenaire, les deux régions exercent des activités de marketing. Elles établissent toutes deux un réseau de contacts avec des entreprises ou des institutions et suscitent des investissements. De manière ponctuelle, elles organisent aussi des séances d'information sur la situation économique et industrielle de leur région. Durant la période 2001 à 2003 « la coopération économique s'est traduite par l'organisation de huit activités de groupe en Bavière auxquelles ont pris part quelque 63 entreprises et 41 institutions économiques québécoises »¹⁹⁶. Il s'agissait principalement d'activités de réseautage avec des institutions économiques et des entreprises bavaroises ou encore de participation à divers salons tels que le Salon Americana de Montréal en 2003, Futurallia Québec en 2003 et le Salon LASER de Munich.

Deux ententes importantes ont été conclues en 2004. La première vise l'échange d'information entre l'Association des manufacturiers d'équipements de transport et de véhicules spécialisés et l'organisme Bayern Innovativ. La seconde entre la Cité de la

¹⁹⁴ Gouvernement du Québec. Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation, *Québec/Bavière*, [En ligne] http://www.mdeie.gouv.qc.ca/page/web/portail/fr/ministere/service.prt?svcid=PAGE_GENERIQUE_CATEGORIES119&page=details.jsp&iddoc=67783#information, (page consultée le 20 mai 2006).

¹⁹⁵ *Ibid.*

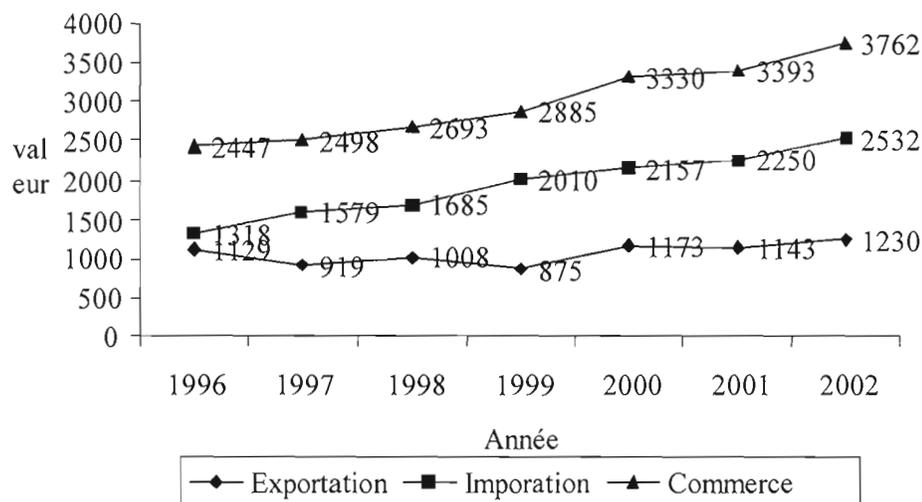
¹⁹⁶ GTQB, Bilan de la coopération 2001-2003, document interne.

Biotechnologie et de la santé humaine du Montréal métropolitain et Bayern Innovativ vise en plus l'établissement de liens électroniques et la promotion de la participation des entreprises aux activités du secteur biotechnologique. Les relations économiques Québec-Bavière mènent également à la création de nouvelles entreprises. Ainsi, Médiagrif de Longueuil et Consumer Electronic de Munich se sont unies en 1997 pour créer une entreprise conjointe : Virtual Chip Exchange. Cette coentreprise offre un service de courtier pour la vente de surplus d'inventaire de composants électriques. En 2003, ce fut autour de la jeune PME québécoise AAER Systems de signer une entente dans le domaine de l'énergie éolienne avec la firme Pfeiderer. Le Québec et la Bavière collaborent aussi au développement du système civil de positionnement par satellite de l'Union européenne, Galileo, qui est basé à Munich¹⁹⁷.

Il n'existe malheureusement aucune statistique disponible sur le commerce pour mesurer les échanges entre le Québec et la Bavière. Néanmoins, on peut supposer que les échanges entre les deux régions sont élevés et qu'ils connaissent une croissance. En effet, l'Allemagne est selon les années le deuxième ou troisième importateur de produits et services québécois en Europe après le Royaume Uni. De 1994 à 2002, les exportations québécoises vers l'Allemagne sont passées de près de 620 millions à 1,2 G CAN\$. En 1998 les exportations québécoises en Allemagne ont surpassé celles en direction de la France avec une valeur d'un peu plus de 1 G CAN\$. L'année suivante, les exportations québécoises ont connu une baisse pour ensuite reprendre de la vigueur jusqu'au sommet de 2002.

¹⁹⁷ Il s'agit de la version européenne du système américain GPS (Global Positioning System).

Tableau 5.1 Le commerce entre le Québec et l'Allemagne
(en millions de dollars)



Source : Rudy Le Cours, « Le Québec et la Bavière se font une cour assidue », La Presse Affaires, 18 mai 2003, p. C2.

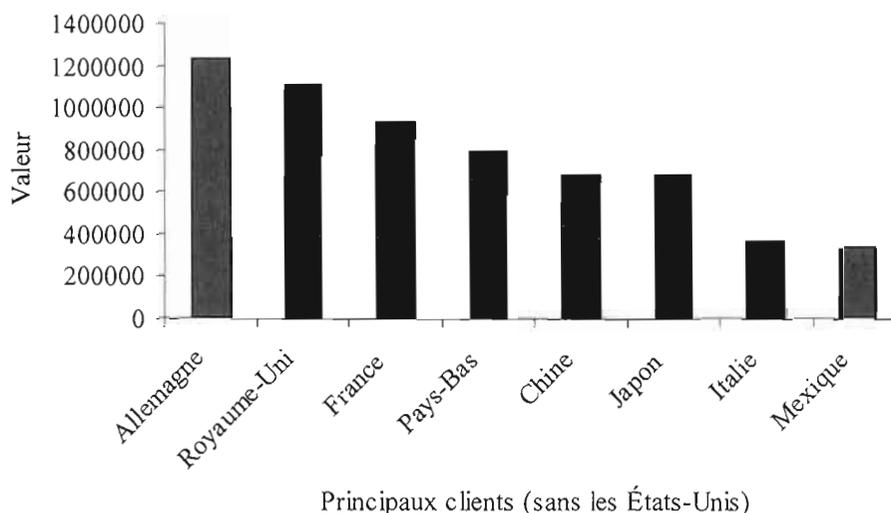
Les exportations québécoises ont toutefois connu un creux en 2004 avec une valeur d'à peine 835 M\$. Au chapitre du commerce total, on note toutefois une croissance soutenue, résultant de l'augmentation continue des importations. En 2004, la valeur du commerce total entre l'Allemagne et le Québec atteignait 3,77 G\$¹⁹⁸. Dans l'ensemble des exportations de sources canadiennes de 1998-1999, on évaluait à 41,5 % la part des exportations en provenance du Québec. La part québécoise des exportations canadienne vers l'Allemagne atteignait 47 %. En 2004, un peu plus de la moitié des exportations en hautes technologies du Québec étaient dirigées vers l'Allemagne¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Allemagne : les relations avec le Québec*, http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/europe/allemande/relations.asp, 31 juillet 2006.

¹⁹⁹ Aline Apostolska, « Festival de danse de Munich : Bon et beau bilan, la presse bavaroise décerne son Étoile à Joe », La Presse, Arts et spectacles, 8 novembre 2004, p. 7.

Tel qu'il est possible de le constater au tableau 5.2, lors de son année record de 2002, l'Allemagne est devenu le deuxième partenaire économique du Québec, juste derrière les États-Unis mais devançant le Royaume-Uni et la France.

Tableau 5.2 Valeurs des exportations du Québec en 2002



Source : Rudy Le Cours, *op. cit.*, 2003, p. C2.

Les principaux produits exportés par le Québec sont les produits du papier, le minerai et le concentré de fer, la machinerie, le matériel de bureau, le bois d'œuvre. L'aéronautique et les industries de hautes technologies sont aussi au nombre des secteurs clés de l'exportation.

On ne compte pas moins de 160 entreprises québécoises actives en Bavière et près de 45 entreprises québécoises sont présentes en Allemagne dont Bombardier, Alcan et Pratt and Whitney. Celles-ci génèrent environ 23 000 emplois. Les entreprises bavaroises sont aussi bien présentes au Québec. En 2003, 79 firmes de Bavière y étaient installées, dont la multinationale Siemens qui entretient un partenariat avec Hydro-Québec.

5.5.3 Protection de l'environnement

Dès les débuts de la collaboration Québec-Bavière, il y avait un fort intérêt pour les questions d'ordre environnemental. Outre l'entente conclue entre Recyc-Québec et le BIFA, un accord de coopération officiel a été signé en 1991 entre les ministres des deux régions. L'accord visait un échange d'information et d'expertise ainsi que l'envoi mutuel d'experts dans la région partenaire. En 2000, lors d'une visite en Europe, le ministre de l'environnement, Paul Bégin, et son homologue bavarois, Werner Schnappauf, ont signé une déclaration d'intention de coopération. Cette dernière stipule que les deux ministères travailleront à l'élaboration d'un plan d'activités de coopération. La coopération devrait notamment prendre la forme d'échanges d'information et de participation à des ateliers, des colloques et des séminaires²⁰⁰.

5.5.4 Enseignement et formation professionnelle

La Bavière possède un fort intérêt pour le système d'éducation québécois en raison de la très bonne performance du Québec aux études du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE. C'est d'ailleurs pour cette raison que la ministre bavaroise du culte et de l'éducation a effectué une visite en 2003 au Québec visant à s'informer sur la politique québécoise d'éducation. Dans la coopération Québec-Bavière des programmes d'échange scolaire ont été établis ainsi qu'un échange d'information entre les ministères. Un programme d'échange étudiant entre les deux régions a permis, à compter de 1994 à dix Québécois et dix Bavarois d'effectuer un séjour de trois mois dans une famille d'accueil de la région partenaire. Au niveau de la formation continue des enseignants, un cours d'étude à l'étranger sur le Québec a été offert à des professeurs de français de Bavière. Celui-ci fut offert en 1995, 1997 et 1999. Du côté québécois, il y a un intérêt particulier pour

²⁰⁰ Gouvernement du Québec. Ministère de l'Environnement, *Bilan de la participation du ministre de l'environnement à la conférence de la Haye et de sa mission de coopération en Allemagne*, Communiqué de presse, 28 novembre 2000.

le système *dual* de la formation professionnelle offert en Bavière²⁰¹. Plusieurs visites de spécialistes québécois et bavarois ont aussi été organisées dans la région partenaire.

Les deux gouvernements encouragent également la collaboration au niveau des études supérieures et la mobilité étudiante, tout d'abord en incitant les institutions d'études supérieures à entrer en contact et à conclure des ententes. Les étudiants bavarois profitent davantage des possibilités de séjours d'études au Québec que les Québécois, fort probablement en raison de la barrière linguistique moins forte de leur côté. Afin de consolider les liens et échanges en matière d'éducation supérieure, le gouvernement de Bavière, puis celui du Québec, ont chacun créé trois bourses pour favoriser des recherches ou des études de cycles supérieurs dans la région partenaire²⁰². Tel que mentionné dans la déclaration commune de 2003, les deux régions se sont dotées d'un programme bilatéral de soutien au développement de cursus intégrés entre établissements d'enseignement supérieur. À ce jour, cinq missions de professeurs d'universités québécoises ont été faites en Bavière afin de réaliser ce programme.

5.5.5 Culture et médias

Dès l'entente de 1989, le domaine culturel faisait partie des priorités établies par les deux gouvernements. En 1993, il fut question d'une entente de coopération entre les ministères de la culture des deux gouvernements, mais celle-ci ne s'est jamais concrétisée. Néanmoins, les régions sont souvent représentées dans des événements à caractère culturel dans la région partenaire. À titre d'exemple, le Québec fut l'invité d'honneur au festival d'art théâtral de Munich (Spielart) en 2001. À l'automne 2002, le festival de danse de Munich (Dance 2002)

²⁰¹ Le système de formation *dual* offre un service d'apprentissage qui combine la formation théorique dans les écoles professionnelles et la formation pratique en entreprise.

²⁰² Gouvernement du Québec. Ministère de l'Éducation, *Bourses d'études de cycle supérieur ou de recherche de 2^e et de 3^e cycle, Québec Bavière*, [En ligne] <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/baviere.asp>, (page consultée le 28 novembre 2006).

Universität Augsburg, *Stipendium des Bayerischen Ministerpräsidenten zur Förderung von Québec-Studien*, [En ligne] <http://www.uni-augsburg.de/institute/kanada/bourse.shtml>, (page consultée le 28 novembre 2006).

convia aussi les Munichoïses à assister à des représentations de trois compagnies de danse québécoises. Outre les représentations, il y a également eu un échange d'artistes en résidence. Ainsi, six artistes québécois ont pu séjourner en 2001 à la Villa Concordia de Bamberg. Puis en 2003, ce fut au Québec d'accueillir six artistes bavarois en résidence. Comme autres exemples, mentionnons « les projets d'échange entre les Grands Ballets Canadiens de Montréal et les Ballets de l'État de Bavière, l'événement Montréal-Munich Danse dans le secteur de la danse contemporaine, l'exposition 100 % Audace sur la littérature québécoise pour la jeunesse...[et] la participation de la Bavière au Carnaval de Québec à titre de région invitée... »²⁰³.

En mars 2005 et 2006, le Québec a pu présenter ses artistes aux Allemands à Berlin et à Munich lors de la Nuit de la francophonie. L'événement, organisé avec d'autres régions du monde francophone, permet d'offrir une vitrine aux artistes francophones dans plusieurs disciplines dont la littérature, la musique, la danse et le cinéma. Depuis 1989, on compte plus de 300 échanges d'artistes entre le Québec et la Bavière. L'absence de barrière linguistique en danse et l'avant-gardisme de la scène culturelle allemande expliquent en partie l'importante place qu'occupe la danse contemporaine dans les échanges entre les deux régions.

Dans le domaine des médias, un programme d'échange de journalistes a été créé. À chaque année, trois stagiaires québécois reçoivent une formation de deux mois en Bavière chez des membres du réseau MedienCampus Bayern. Le Québec accueille annuellement, dans des universités ou des entreprises, des stagiaires bavarois pour une période de trois mois²⁰⁴. Aussi, des conférenciers québécois ont pu participer à plusieurs reprises à la journée des médias (*Medientage*) organisée en Bavière. Dans le cinéma et l'audiovisuel, il existe, depuis 2003, un protocole d'entente sur la coopération entre le *FilmFernsehFonds Bayern* (FFF) et la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC). La coopération entre le

²⁰³ Coopération Québec/Bavière 2004-2005.

²⁰⁴ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Stages jeunesse, Québec-Bavière: stages dans le domaine des communications, des médias et du multimédia*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ouvrir_au_monde/stages_jeunesse/quebec_baviere.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

FFF et la SODEC a pour but de favoriser le développement d'initiatives et de projets conjoints. Un soutien à la distribution ou à la codistribution est envisagé. À ce jour, seule une coproduction de dessins animés pour enfants a été réalisée.

5.5.6 Échanges institutionnels et modernisation de l'État

Le domaine des échanges institutionnels et de la modernisation de l'État implique non seulement les fonctionnaires, mais aussi les politiciens. De part la nature des personnes qu'il engage, il est probablement le plus révélateur des domaines de coopération dans la stratégie québécoise de consolidation et de promotion de l'identité. Les activités dans ce domaine se divisent en six grandes catégories : 1- les contacts formels et informels 2- la formation des hauts fonctionnaires 3- la collaboration pour le Comité des régions avec des pouvoirs législatifs 4- les relations interparlementaires 5- les projets de modernisation de l'État 6- la collaboration multilatérale.

Au cours des années de collaboration, une série de contacts formels et informels se sont instaurés entre les ministères de chaque région. Les contacts informels proviennent surtout de la réalisation de projets conjoints et les contacts formels sont établis lors de la signature d'entente de collaboration interministérielle, comme celle entre les ministères de l'environnement du Québec et de Bavière.

Il existe, dans les deux régions, des programmes de formation continue des hauts fonctionnaires. Du côté bavarois, il existe un programme spécifique de formation pour les cadres supérieurs de l'administration publique. Cette formation offre des séjours à l'étranger, ce qui inclut un arrêt au Québec afin de connaître le fonctionnement de diverses administrations. Lors de leur passage au Québec, ces fonctionnaires ont la possibilité d'en apprendre davantage sur les réalités de la région partenaire. Depuis 1993, des orateurs du Québec et de la Bavière effectuent annuellement des présentations lors de séminaires aux cadres de l'administration publique de la région partenaire. Également, les hauts fonctionnaires effectuent des séjours dans les deux régions, dans le cadre des rencontres du

groupe de travail Québec-Bavière ou encore lors des rencontres entre les différents ministères.

Il y a eu une collaboration sur la participation du Québec à l'Assemblée des régions d'Europe (ARE)²⁰⁵. Grâce à ses relations étroites avec la Bavière, le Québec a réussi à obtenir un statut d'observateur permanent. Lors de l'assemblée générale des régions d'Europe à Lyon en 1999, la Bavière a réussi à convaincre ses partenaires à offrir ce statut particulier au Québec. Cette présence lui permet d'être tenue informé du processus d'intégration des régions dans l'Union Européenne. Elle lui offre également l'occasion d'entrer en contact avec d'autres régions du continent européen.

Le Québec et la Bavière entretiennent des relations interparlementaires. Tel que présenté précédemment, le Québec et la Bavière ont signé deux ententes à cet effet. La deuxième entente institua une commission parlementaire mixte. Cette commission composée de membres des assemblées des deux régions se réunit au moins une fois par année et permet de développer des relations et tisser des liens amicaux entre elles.

Les deux régions travaillent à divers projets de modernisation de leur État. En 2006, quatre projets de coopération dans ce domaine étaient en cours. Tout d'abord, le Ministère du Conseil exécutif du Québec et la Chancellerie de l'État de Bavière entretiennent des discussions au sujet de leurs visions du fédéralisme. Tel que nous l'avons mentionné, les deux régions partenaires partagent, à ce sujet, plusieurs points en commun. Cette base permet un dialogue sur les perspectives d'avenir de l'évolution de leur région au sein de leur fédération. « Les deux régions ont beaucoup à apprendre l'une de l'autre en matière de fédéralisme. La Bavière s'intéresse au développement du fédéralisme asymétrique dont le Québec fait la promotion... Le Québec peut aussi s'inspirer des récentes réformes du

²⁰⁵ L'ARE a été fondée en 1985. Elle agit à titre de porte-parole politique des régions et les représente sur les questions relevant de leurs compétences auprès des institutions européennes et internationales. Elle compte parmi ses membres 250 régions en provenance de 30 pays européens ainsi que 12 organisations interrégionales

fédéralisme allemand pour repenser la fédération canadienne »²⁰⁶. Les deux régions ont convenu d'un échange d'experts des deux côtés et se tiennent au courant des plus récents développements. Ce dialogue sur le fédéralisme permet aussi au Québec de trouver un écho favorable à certaines de ses revendications. À titre d'exemple, le chef de la représentation bavaroise au Québec, Axel Ströhlein, a pu profiter de l'ouverture du Festival Montréal-Munich 2006 pour féliciter le Québec d'avoir obtenu un siège au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO. Les deux gouvernements entretiennent également un dialogue sur le thème de la sécurité intérieure ainsi que sur l'immigration et l'intégration des immigrants. Finalement, ils collaborent à moderniser la fonction publique en vue de l'établissement d'un gouvernement en ligne.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les relations bilatérales entre le Québec et la Bavière se sont élargies au plan multilatéral par la création d'un forum original : la Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires. La création de ce forum remonte à des discussions entre le ministre-président de Bavière, les premiers ministres du Québec et du Cap Occidental ainsi que du gouverneur de la province du Shandong en 1999 sur le thème : « Ton partenaire est mon partenaire ».

En 2002, la Bavière convoqua la première Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires à Munich. Les régions présentes étaient la Bavière, le Québec, le Shandong, le Cap Occidental et la Haute-Autriche. Ces régions représentent plus de 120 millions de personnes vivant sur quatre continents. Ce forum multilatéral a deux grands objectifs :

- partager des informations entre les régions partenaires pour susciter l'adoption de politiques gouvernementales qui concilient le développement économique, la protection sociale, la protection de l'environnement ainsi que la préservation de la diversité culturelle;

²⁰⁶ Entretien avec Axel Ströhlein, directeur de la représentation de l'État de Bavière au Québec, Montréal, 8 mars 2006.

- tisser des liens solides et développer un réseau de partenaires confrontés aux nombreux enjeux de la scène internationale²⁰⁷.

Le thème de la première conférence était la politique pour les générations. Elle visait le développement d'une coopération entre les régions dans une perspective de développement durable pour les générations futures. Les régions partenaires ont alors adopté une déclaration conjointe intitulée *Politiques pour les générations*. Les régions partenaires « entendent utiliser ce partenariat...pour contribuer à promouvoir la confiance et la compréhension mutuelle entre les hommes dans les parties du monde les plus différentes. »²⁰⁸.

Dans la perspective du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, les régions partenaires ont adopté une résolution sur la *Décennie internationale pour le développement durable (2003-2012)*. Cette résolution demande aux Nations Unies de déclarer la période de 2003 à 2012 comme décennie internationale pour le développement durable et le 14 juin Journée internationale du développement durable. La rencontre fut également l'occasion de créer un groupe de travail des ministres chargés du développement durable dans leur région. Ce groupe a pour mission d'élaborer des objectifs communs et de définir des projets pilotes. La première rencontre des ministres responsables du développement durable a mené à l'adoption d'une *Déclaration commune des régions partenaires en faveur du développement durable* le 14 mai 2002.

Lors de la première conférence, les chefs de gouvernement des régions partenaires ont aussi adopté une *Déclaration commune sur le dialogue inter-culturel*. Cette dernière proclame la conviction des régions partenaires « que l'échange et le dialogue entre les cultures, les pays et les régions...seront garants de la paix, contribueront à l'augmentation du bien-être général et

²⁰⁷ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *2^e conférence des Chefs de gouvernement des Régions partenaires, Québec 9 et 10 décembre 2004*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/regions_partenaires/fr/index.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

²⁰⁸ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Politique pour les générations, Déclaration finale des chefs de gouvernement des régions partenaires de Bavière, Haute-Autriche, Québec, Shandong et Cap Ouest, à l'occasion de la première Conférence des chefs de gouvernement les 30 et 31 janvier 2002 à Munich*, p. 2.

seront favorables au développement futur économique, social et culturel »²⁰⁹. Cette démarche s'inscrit également dans la perspective de l'Année du dialogue inter-culturel, proclamée par l'Assemblée Générale des Nations Unies pour 2001.

Outre ces déclarations, les régions partenaires ont convenu d'une structure de coopération. Ainsi, une conférence a lieu à tous les deux ans. Un comité de direction responsable d'assurer la coordination, la poursuite de la coopération ainsi que la mise œuvre des programmes et l'examen des projets a été institué. Ce comité se réunit une fois par année et peut former des groupes de travail. Afin d'intensifier les rapports de coopération, les chefs de gouvernement ont aussi ciblé des programmes de coopération et d'échange qui devraient être développés entre les régions :

- Concertation à propos des orientations à retenir dans le domaine de la protection de l'environnement et définition de projets pilotes de coopération;
- Intensification des jumelages et coopérations entre les établissements scolaires;
- Intensification des échanges entre élèves et des échanges scolaires;
- Amélioration de la coopération dans le domaine de la formation professionnelle;
- Intensification de la coopération dans le domaine culturel;
- Développement de la coopération dans le secteur du tourisme et de l'écotourisme;
- Élargissement et approfondissement des contacts entre universités, instituts de recherche et entreprises;
- Amélioration de la coopération dans les domaines de la santé et de la protection des consommateurs;
- Intensification des efforts visant à instaurer une administration proche des citoyens et moderne;
- Amélioration du niveau d'information des citoyens sur le partenariat entre les régions et sur les régions partenaires;
- Intensification des efforts d'analyse et de réflexion sur le thème « mondialisation, développement et réduction de la pauvreté »;

²⁰⁹ *Ibid.* Annexe II, *Déclaration commune sur le « dialogue inter-culturel »*, p. 14.

- Concertation informelle entre les régions partenaires au sujet de l'impact du Sommet de Rio plus dix et les négociations commerciales multilatérales²¹⁰.

La Deuxième Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires a eu lieu à Québec le 9 et 10 décembre 2004. Les discussions ont porté sur deux thèmes, soit *Économie : Innovation et développement technologique comme clé du développement économique* et la *Jeunesse : Développement d'une culture de la relève*. En ce qui a trait au premier thème les chefs de gouvernement ont convenu:

- de développer la concertation et la coopération pour accroître la synergie économique des régions;
- d'encourager des maillages entre experts;
- de susciter les partenariats entre centres de recherche;
- de faciliter les suivis de la Conférence.

Plus précisément, ils ont décidé :

- d'explorer les possibilités de partenariat en recherche et développement sur les cellules photovoltaïques;
- de partager les expériences concernant l'efficacité énergétique;
- d'identifier des pistes de coopération dans le secteur des technologies médicales;
- de favoriser les liens d'affaires dans le domaine biotechnologies et des sciences de la santé²¹¹.

Sur le thème de la jeunesse, les chefs de gouvernement ont convenu :

- d'encourager la diffusion d'informations relatives à toutes les régions partenaires auprès des jeunes;

²¹⁰ *Ibid.*, p. 8-9.

²¹¹ Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Relevé des décisions, 2^e Conférence des Chefs de gouvernement des Régions partenaires*, Québec, 10 décembre 2004.

- de travailler au développement de réseaux de jeunes par un outil de communication virtuel;
- d'encourager les rencontres entre jeunes;
- de favoriser l'accès des jeunes au marché du travail;
- d'encourager l'implication des jeunes dans la vie démocratique²¹².

Le gouverneur du Shandong a d'ailleurs invité pour 2005 les jeunes des régions partenaires à une réunion dans sa région sur le thème de *La démocratie et la participation citoyenne*.

Les chefs de gouvernement des régions partenaires ont conclu à cette occasion leur désir de collaborer davantage en matière d'éducation. Plus particulièrement ils s'intéressent à la mesure de la performance des étudiants et à la comparaison des systèmes d'éducation. Les régions partenaires souhaitent aussi travailler plus intensément ensemble dans différents forums multilatéraux. À l'aube de la conférence de l'UNESCO sur la diversité culturelle, les chefs de gouvernement ont réitéré leur appui à l'adoption d'une convention internationale à ce sujet. Ils désirent d'ailleurs se concerter afin d'influencer positivement la progression du dossier.

La troisième Conférence des chefs de gouvernement des régions partenaires a eu lieu en Haute-Autriche à l'été 2006. Les thèmes choisis étaient l'éducation, les énergies renouvelables et la paix. À cette occasion, la province de São Paulo au Brésil fut officiellement accueillie comme membre de la Conférence.

5.6 L'enjeu de la diversité culturelle

Le dossier de la diversité culturelle est un excellent exemple de la nature identitaire de la paradiplomatie québécoise. Dès le départ, le gouvernement québécois a été du combat pour l'adoption d'une convention internationale permettant aux États de mettre en place des politiques culturelles. La lutte qu'il a menée visait à répondre à un changement important au sein de l'environnement international, soit la libéralisation croissante des échanges. En effet, les règles du commerce mondial remettaient graduellement en question le droit des États à

²¹² *Ibid.*

protéger et à subventionner leur industrie culturelle. Plusieurs nations, et plus particulièrement des « petites » nations comme le Québec, ont vu dans ce changement une menace à leur capacité de protéger leur identité. Cette section permettra, dans un premier temps, de revoir le rôle exercé par la paradiplomatie québécoise dans le processus d'adoption de la convention internationale sur la diversité culturelle. Dans un deuxième temps, nous traiterons de la place accordée aux relations Québec-Bavière dans la stratégie du gouvernement du Québec pour faire adopter cette convention par la communauté internationale.

5.6.1 La paradiplomatie québécoise au service de la diversité culturelle

Le concept de « diversité culturelle » est né de la première phase de la mondialisation. Son origine remonte plus précisément à 1994 lors des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)²¹³. À l'époque, il était plutôt question d'« exception culturelle ». Un délai avait été accordé à la libéralisation du commerce de la culture, et ce, jusqu'à la reprise des discussions par l'Organisation mondiale du commerce (OMC)²¹⁴.

Les promoteurs de la diversité culturelle voulaient se départir de la connotation trop protectionniste du concept d'« exception culturelle » tout en créant une législation internationale qui garantirait le droit des États à protéger leur culture. Ses promoteurs ont pris les devants des négociations à l'OMC et ont travaillé à ce que le droit des États de protéger et de financer un système culturel soit reconnu. Avec le concept de diversité culturelle, la question de la commercialisation de la culture était maintenant abordée sous l'angle de la préservation des diverses cultures comme patrimoine de l'humanité. Seule une convention internationale sur la diversité culturelle offrait la possibilité de s'opposer aux visées de l'OMC en matière de commerce de la culture. Le véhicule le plus approprié pour doter les

²¹³ Le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) est un traité qui vise principalement à abaisser les tarifs douaniers des pays signataires et à établir des règles de conduite en matière de commerce. L'accord a été signé en 1947. Par la suite, plusieurs cycles de négociations ont eu lieu.

²¹⁴ Les membres du GATT ont créé l'OMC en 1994 lors de la conférence de Marrakech. L'OMC régit le commerce entre les pays à partir de règles adoptées par les différents pays membres.

États d'un tel outil était l'UNESCO, l'unique organisation des Nations unies à œuvrer en matière de culture.

Les tenants de la diversité culturelle affirment que l'État possède un rôle de première importance dans le maintien de la vitalité des cultures et des identités. Ainsi, les États doivent défendre leur souveraineté et leur capacité à légiférer, notamment en se dotant d'une convention internationale leur permettant d'éviter que la culture deviennent une marchandise comme les autres dans les règles du commerce. Sans une telle convention, les aides de l'État seraient interdites. Pour les nations plus petites, l'intervention de l'État dans le domaine culturel est particulièrement importante puisqu'elles ne possèdent pas une masse critique qui leur assure une viabilité et une visibilité sur la scène internationale.

Ultimement, les plus grands défenseurs de la convention souhaitaient que celle-ci ait préséance sur les accords de libre-échange. Ainsi, même les traités de libre-échange déjà conclus qui abordent la question du commerce des produits culturels n'auraient pas eu l'avantage sur la convention internationale.

Malgré ses limites diplomatiques, le Québec a joué un rôle majeur dans le processus d'adoption de cette convention internationale. Un des premiers comités internationaux consacrés à ce sujet a été créé conjointement par les premiers ministres du Québec et de la France, Lucien Bouchard et Lionel Jospin, en 1998. La création de ce comité faisait suite à une proposition de la ministre des Relations internationales du Québec, Louise Beaudoin. Le Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle a non seulement contribué à sensibiliser la France à la question, mais il a aussi permis au Québec et à la France d'établir des positions communes. Parmi les réalisations du groupe de travail, mentionnons le rapport conjoint des juristes Ivan Bernier et Hélène Ruiz²¹⁵. Celui-ci a été un outil de référence et une base de l'actuelle Convention sur la diversité culturelle.

²¹⁵ Ivan Bernier et Hélène Ruiz Fabri, *Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Groupe de travail franc-québécois sur la diversité culturelle, Québec, 2002.

Le 16 juin 1999, le Québec est devenu le premier État à se prononcer en faveur de l'adoption d'un instrument international sur la diversité culturelle. Le gouvernement québécois a également convaincu le gouvernement central canadien, notamment la ministre du Patrimoine, Sheila Copps, de se joindre à cette lutte. Après qu'Ottawa se fut prononcé en faveur d'une convention sur la diversité culturelle, la ministre Sheila Copps a réuni les ministres de la culture de plusieurs pays au sein d'un réseau international pour promouvoir leur adhésion à ce projet.

Le combat pour la diversité culturelle été défendu par plusieurs personnalités québécoises. À Québec, il a débuté sous la gouverne péquiste sous l'influence de Louise Beaudoin puis a été repris à partir de 2003 par le gouvernement libéral, notamment par la ministre de la Culture et des Communications, Line Beauchamp. À Ottawa, c'est la ministre du Patrimoine Liza Frulla qui a pris le flambeau à la suite du départ de Sheila Copps. Le Québec a aussi joué un rôle important grâce à la Coalition pour la diversité culturelle, qui avait son quartier général à Montréal²¹⁶. Ses coprésidents, Pierre Curzi et Robert Pilon, ont parcouru la planète pour créer de nouvelles coalitions qui ont à leur tour exercé des pressions sur leurs gouvernements pour qu'ils appuient le projet de convention. En tout, 31 coalitions ont été créées de par le monde.

La stratégie québécoise pour promouvoir l'adoption de la convention ne s'est pas arrêtée là. Le gouvernement du Québec s'est grandement servi de la tribune que lui offre l'Organisation internationale de la francophonie pour encourager l'adoption du projet par les pays membres. En 1999, à Moncton, l'OIF devenait la première organisation internationale à voter une résolution en faveur de la diversité culturelle. Le Sommet de la Francophonie de Beyrouth en 2002 et celui d'Ouagadougou en 2004 ont aussi été l'occasion de convaincre les pays de travailler à l'adoption d'une convention sur le sujet.

L'engagement du gouvernement du Québec pour la diversité culturelle n'a pas eu d'équivalent dans les autres provinces canadiennes. À titre d'exemple, lors de l'Assemblée de l'UNESCO de 2005, Ottawa avait invité la ministre de la Culture du Québec, Line

²¹⁶ La Coalition canadienne pour la diversité culturelle est la seule organisation au monde qui possède une véritable équipe de salariés permanents.

Beauchamp, ainsi que la ministre de la Culture de l'Ontario, Madeleine Meilleur, à prendre la parole. Cette dernière, absente, n'a même pas jugé bon se faire remplacer par un autre ministre. Même au Nouveau-Brunswick, la prise de conscience de l'importance de la diversité culturelle a été tardive. À quelques heures du vote lors du Sommet de la Francophonie de Beyrouth en 2002, le premier ministre de l'époque, Bernard Lord, avouait à des journalistes ne pas avoir encore d'opinion sur la pertinence d'un tel traité. Le Québec a mené une campagne au sein d'autres instances internationales, notamment le Réseau international sur la politique culturelle (RIPC) et l'Assemblée des Régions d'Europe.

Le 20 octobre 2005, l'UNESCO adoptait la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* à 148 voix contre deux : celles des États-Unis et d'Israël. Pour entrer en vigueur, elle doit maintenant être ratifiée par au moins 30 pays²¹⁷. L'adoption de la convention est sans contredit une des plus grandes victoires diplomatiques du Québec sur la scène internationale. C'est aussi une victoire pour la défense des identités canadienne et québécoise. Une fois la convention en vigueur, les gains concrets pour le Canada et le Québec seront, notamment, la conservation du système de subventions directes et de crédits d'impôt à la culture pour les films, les magazines et la musique ainsi que le maintien des quotas de musique québécoise dans les radio du Québec.

La prochaine section fait état de la place de la Bavière dans la stratégie qu'a déployée le Québec pour promouvoir l'adhésion à la Convention. Il sera question des relations directes entre les deux régions et des connexions vers d'autres partenaires qu'ont permis ces relations.

5.6.2 Le rôle de la Bavière dans la stratégie du Québec

Dans la lutte menée par le Québec pour l'adhésion du plus grand nombre à la Convention sur la diversité culturelle, toutes ses relations ont été mises à profit, dont celles développées avec la Bavière. Comme plusieurs autres régions, la Bavière n'était pas réticente à la question mais ne s'en préoccupait pas particulièrement. Il y avait une sensibilité, une ouverture et une amitié qui a permis une écoute attentive. La Bavière constituait aussi un interlocuteur

²¹⁷ À ce jour, plus de 30 pays ont officiellement ratifié la Convention dont le Canada.

intéressé, puisque son gouvernement est lui-même très actif dans la protection et la promotion de sa culture. Les négociations entourant le commerce de la culture aurait pu porter préjudice à la capacité du *Land* à protéger son identité. Malgré l'importance de l'enjeu, la question de la diversité culturelle a été peu couverte par les médias bavarois comparativement à ceux du Québec.

Les relations internationales de la Bavière demeurent moins développées que celles du Québec, notamment dans le domaine culturel. Les Bavarois sont plus portés à s'intéresser aux questions d'éducation, de science et technologie et d'économie. Sous l'influence du gouvernement du Québec, le sujet a tout de même été ajouté à l'ordre du jour des rencontres du Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière. Il n'y a cependant pas eu d'échange d'expertise aussi poussé entre le Québec et la Bavière qu'avec d'autres partenaires du Québec tels que le Liban ou le Burkina Faso.

Le gouvernement bavarois a été beaucoup moins impliqué que celui du Québec pour l'avancement du dossier de la diversité culturelle. Dans une certaine mesure, la Bavière a exercé des pressions à l'intérieur de l'Allemagne, donc auprès d'autres *Länder* et du gouvernement central, pour qu'ils reconnaissent l'importance du sujet.

La Bavière est un partenaire essentiel pour l'accès du Québec aux régions d'Europe et aux régions partenaires. À l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), où le Québec siège à titre d'observateur grâce au soutien de la Bavière et d'autres régions, le Québec a sensibilisé les régions membres au dossier de la diversité culturelle. À titre d'observateur, le Québec ne peut pas prendre part au processus décisionnel, mais il peut demander un droit de parole qui lui est généralement accordé. Ce forum a donné l'occasion au Québec de présenter et d'expliquer à plusieurs reprises le dossier de la diversité culturelle. Souvent, il a appris aux régions l'existence du dossier. Cette méconnaissance s'explique en grande partie par le fait que l'action internationale de bien des régions est plus modeste et de nature beaucoup plus économique que celle du Québec. La Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires a aussi été l'occasion de promouvoir l'adhésion à la Convention. Ainsi, lors des conférences tenues à Québec et à Linz, les régions partenaires ont déclaré leur appui à cette

Convention. L'influence du Québec auprès du Cap occidental et du Shandong reste toutefois plutôt modeste, puisque les pays dont font partie ces régions se sont rapidement montrés favorables à la Convention.

En Allemagne, l'intervention du Québec a assurément contribué positivement à l'avancement du dossier. Cependant, c'est le rôle exercé par le gouvernement central canadien, et encore plus par le gouvernement français, qui aura été le plus déterminant pour rallier l'Allemagne au projet de Convention.

5.7 Analyse des résultats de la coopération

Les retombées concrètes de la collaboration Québec-Bavière sont nombreuses et variées. Beaucoup de projets sont nés des suites de l'établissement d'une coopération formelle entre les deux régions. Bien que les questions d'ordre économique, scientifique et technique prennent une place importante, la coopération effective ne se limite pas à ces domaines. La collaboration en matière de culture et de politique permet de constater que la paradiplomatie québécoise en Bavière est multisectorielle et se rapproche des caractéristiques d'une paradiplomatie de type identitaire.

Force est de constater que la collaboration en matière de science et de technologie est celle qui connaît la plus grande vitalité. La multiplicité des acteurs et la diversité des projets possibles expliquent en bonne partie sa vigueur. Les projets de recherche conjoints et les échanges sont nombreux, et il s'en crée toujours des nouveaux. Le travail effectué par le GTQB explique en bonne partie cette réussite.

Au point de vue économique, il est difficile de mesurer les impacts au plan commercial. Les relations ont toutefois permis de faciliter les échanges. Les possibilités de trouver des partenaires ou de développer de nouveaux marchés sont grandement soutenues par les différents programmes et par le travail réalisé par les représentations. L'activité de nombreuses firmes québécoises en Bavière et la présence de plusieurs firmes bavaroises au Québec ne sont pas étrangères aux mesures mises en place par les deux gouvernements. Les

deux régions tissent tranquillement et assurément de bons liens dans le secteur des hautes technologies, secteur qu'elles privilégient dans leur développement industriel.

Sur le plan culturel, la coopération entre les deux régions connaît aussi des succès intéressants. Bien que le Québec demeure peu connu des Bavarois, la participation fréquente de ses artistes à divers événements culturels en Bavière lui offre une belle vitrine dans le milieu artistique bavarois. Les programmes d'échange d'artistes ont aussi contribué à mieux faire connaître le Québec dans la communauté artistique. La danse occupe une place importante dans les échanges culturels, mais l'ensemble des disciplines artistiques sont représentées, notamment la littérature et la musique.

Limitée dans ses possibilités, la collaboration au sein des médias est toutefois durable. Les échanges permettent aux journalistes de développer une connaissance plus approfondie de la région partenaire. À long terme, un bassin de journalistes bavarois sera disponible lorsqu'il sera question de traiter de dossiers concernant le Québec. La présence de délégations dans les deux régions sert aussi à présenter la région partenaire dans les médias. Ainsi, il arrive que des représentants du Québec en Bavière rédigent des articles dans différents journaux. La coopération dans les domaines de la culture et des médias offre donc une possibilité de faire connaître le Québec ainsi que de soigner son image.

Les impacts des relations Québec-Bavière au niveau politique sont nombreux. Tout d'abord, mentionnons la relation de confiance et d'amitié qui s'est tissée entre les politiciens et les fonctionnaires des deux régions. Cette relation est suffisamment forte pour perdurer malgré les changements de gouvernements, beaucoup plus fréquents au Québec qu'en Bavière. Les deux gouvernements ne se gênent pas pour s'offrir des honneurs ainsi que des tribunes de prestige.

Le gain le plus concret du Québec au niveau politique est son accession à deux forums internationaux. Tout d'abord, grâce à la collaboration de la Bavière, le Québec a obtenu un siège d'observateur à l'Assemblée des Régions d'Europe. Il ne peut y voter mais peut s'adresser aux membres du comité au besoin. Ce forum offre au Québec l'occasion de

multiplier le nombre de ses interlocuteurs étrangers sur le continent européen. Le gouvernement québécois peut ainsi faire connaître sa position sur différents dossiers et se tenir à jour sur l'évolution de la participation des régions à différents dossiers internationaux. La Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires, une innovation diplomatique initiée par la Bavière et ses partenaires, élargit aussi le nombre d'interlocuteurs du gouvernement du Québec. Non seulement ce sommet permet de développer des relations avec des gouvernements avec lesquels le Québec n'avait peu ou pas de contacts, mais il permet aussi de réunir des régions d'avant-garde au point de vue économique. Le nombre de régions membres demeure restreint, mais l'arrivée de São Paulo démontre l'intérêt qui existe pour ce genre de forum. Les rencontres des chefs de gouvernement offrent l'occasion de faire des déclarations communes et offrent donc une tribune aux positions des régions membres. Le gouvernement du Québec peut également se servir de ce forum pour faire valoir des dossiers qui lui sont chers. La protection de la diversité culturelle et la participation des régions aux forums traitant de la langue, de la culture et de l'éducation sont au nombre de ces dossiers promus par le Québec.

Les relations Québec-Bavière permettent aussi des échanges en matière de modernisation de l'État. Les échanges d'experts et les formations de hauts fonctionnaires assurent un maintien de la connaissances des pratiques ayant cours dans la région partenaire. De plus, des discussions ont cours sur le fédéralisme. Les deux régions se tiennent ainsi à l'affût des nouvelles pratiques en matière de fédéralisme.

Les relations du Québec avec la Bavière ont aussi aidé à créer des contacts ailleurs au sein de l'Allemagne. Tout d'abord, la représentation québécoise en Allemagne ne travaille pas uniquement avec l'État de Bavière, même s'il s'agit de son principal partenaire. Son personnel travaille aussi sur des dossiers avec d'autres *Länder*²¹⁸. Les relations étroites avec la Bavière ont aussi permis un accès plus facile au *Bundesrat*, et donc aux représentants des *Länder* à cette chambre et à son président. Les relations étroites entre les membres du gouvernement bavarois issu de l'Union chrétienne sociale (CSU) et ceux de son équivalent au

²¹⁸ À titre d'exemple, il y a eu une collaboration entre le Québec et la Saxe pour intensifier les relations d'affaires, notamment par des missions et des foires commerciales.

niveau national, l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU), ont permis à plusieurs reprises de tenir des rencontres discrètes, en l'absence de représentants du gouvernement fédéral canadien. Ainsi, par l'entremise de la Bavière et dans les bureaux de sa représentation à Berlin, des représentants du gouvernement fédéral allemand et des représentants du gouvernement du Québec ont pu échanger sur de nombreux sujets dont la situation politique au Québec ou sur des dossiers d'ordre économique. Ces rencontres privées n'ont cependant été possibles que lorsque le CDU était au pouvoir à Berlin.

Au sujet de la diversité culturelle, un dossier identitaire de première importance pour le gouvernement du Québec, tout porte à croire que le rôle direct de la Bavière dans la stratégie québécoise a été somme toute d'une faible importance. Le Québec a trouvé en Bavière un interlocuteur intéressé au dossier, ce *Land* étant lui-même fortement engagé dans la protection de sa culture et de ses traditions. C'est néanmoins le travail du gouvernement central canadien et de la France, accompagné par celui du Québec, qui a été déterminant dans la décision de Berlin d'accorder son appui à la Convention sur la diversité culturelle. Son accès à l'ARE lui a néanmoins permis d'expliquer à de nombreuses régions d'Europe l'importance de ce dossier.

On peut aisément affirmer que le tandem Québec-Bavière est un succès. Ce sont particulièrement les domaines économiques et scientifiques qui connaissent la plus grande vitalité. Dans la mesure de ses moyens, la relation Québec-Bavière est profitable et innovante aux points de vue politique et culturel. Une relation avec une région, bien que privilégiée, n'offrira jamais le prestige d'une relation avec un État souverain; il permet tout de même au Québec de faire connaître sa différence et de la promouvoir tout en élargissant le nombre de ses interlocuteurs étrangers et de ses tribunes.

CONCLUSION

La possibilité qu'ont les régions de devenir des acteurs internationaux dépend d'une multitude de facteurs issus de leur environnement international et national ainsi que de leurs caractéristiques intérieures. Les relations internationales du Québec, tout comme celles de plusieurs autres régions, bénéficient des changements que connaît son environnement international. Ces changements favorisent son action internationale. La signature des accords de libre-échange, la montée des enjeux qui relèvent de sa compétence dans l'ordre du jour international ainsi que la nécessité de prolonger à l'extérieur ses compétences sont au nombre des facteurs qui expliquent l'action du Québec. On doit également tenir compte que certains pays, dont la France, acceptent de transiger directement avec le Québec et que ce dernier est admis à siéger à l'Organisation internationale de la francophonie aux côtés de plusieurs pays souverains.

Le cadre national dans lequel évolue le Québec est aussi source de contraintes et d'opportunités d'action. Tout d'abord, la fédération à laquelle il appartient comporte de nombreux clivages culturels et économiques. Cette situation entraîne une plus grande difficulté à définir l'intérêt commun pour l'ensemble du pays. Les clivages renforcent le désir du gouvernement québécois d'interagir directement avec des acteurs étrangers pour répondre à ses besoins. Le flou entourant la responsabilité des relations internationales dans la Constitution du Canada favorise aussi l'incursion des provinces dans la politique étrangère.

Ce sont toutefois les caractéristiques intérieures du Québec qui expliquent avant tout le sens et l'intensité que prennent ses relations internationales. Le nationalisme québécois détermine la nature de l'action internationale de son gouvernement. Nous avons vu que la paradiplomatie identitaire est généralement adoptée par les régions où il existe un fort mouvement nationaliste. L'objectif de la paradiplomatie identitaire consiste à renforcer la nation minoritaire au sein de son État multinational ainsi qu'à promouvoir la reconnaissance de son identité. La nature identitaire des relations internationales du Québec est plus aisément discernable dans ses relations avec la France ou avec les membres de la francophonie. La littérature portant sur ce sujet fait fréquemment référence à ces partenaires.

Cette recherche avait pour but de saisir le sens des relations internationales du Québec avec un de ses partenaires non traditionnels, la Bavière. Le choix de la Bavière comme cas d'analyse reposait sur l'intensité et la durabilité des relations que les deux régions ont bâties. Nous voulions savoir si, dans le cas des rapports avec ce partenaire, les relations internationales du Québec étaient de nature identitaire – en d'autres mots, si elles répondaient à un objectif de consolidation et de promotion de l'identité québécoise.

Le fait même que le Québec entretienne et développe ses relations internationales répond à plusieurs besoins identitaires. Elles servent non seulement à promouvoir son identité à l'extérieur des frontières canadiennes mais également à l'intérieur de la fédération canadienne. Elles sont aussi instrumentalisées pour exprimer les positions et les revendications du Québec

Depuis maintenant plus de 15 ans, la Bavière et le Québec se courtisent et tissent patiemment leurs réseaux et leurs échanges aux plans culturel, scientifique, économique et politique. Cette coopération est croissante malgré les changements de gouvernements. Les affinités entre les deux régions ont permis au Québec de développer des relations amicales au plan politique et ainsi trouver un allié dans plusieurs domaines. C'est beaucoup pour des raisons d'affinités politiques et culturelles que le Québec et la Bavière ont développé d'aussi bonnes relations. Les deux régions ont trouvé chez leur partenaire une oreille compréhensive à leur réalité et n'hésitent pas à se reconnaître comme les porte-parole de communauté distincte.

Nous avons pu constater dans la section d'analyse que les ententes Québec-Bavière ont permis l'identification de nombreux intérêts convergents. Ceux-ci sont souvent d'ordre économique et scientifique. Ils s'inscrivent dans une stratégie pour favoriser l'insertion du Québec dans l'économie mondiale par le développement de ses industries de pointe. Les intérêts identifiés sont aussi de nature culturelle et politique. Au plan culturel, on cherche de part et d'autre à promouvoir les artistes dans la région partenaire. Une fois définis et exprimés, ces intérêts font graduellement partie de l'identité du Québec.

Assurément, des relations avec une entité subétatique comme la Bavière ne peuvent avoir l'envergure que procurent des relations avec un pays souverain. Néanmoins, puisqu'elles ne peuvent pas être contrôlées par le gouvernement central canadien, elles acquièrent une flexibilité que les deux régions ont exploitée dans plusieurs domaines. Pour reprendre une expression de Louise Beaudoin, ces relations permettent d'éviter le « cadenas diplomatique canadien ». Elles ouvrent aussi la porte à des relations avec d'autres partenaires étrangers.

Le tandem Québec-Bavière offre une tribune aux leaders québécois qui leur permet de parler au nom de la nation. Ils renforcent ainsi l'identité du Québec par l'expression de ses intérêts, de ses positions et de ses revendications. La Bavière sert également de point de comparaison pour justifier les revendications québécoises. À cet effet, rappelons que les deux régions ont établi un partenariat formel en matière de fédéralisme afin d'échanger sur l'évolution de leur fédération respective. La couverture médiatique des relations entre le Québec et la Bavière offre souvent une occasion de mettre le Québec en comparaison avec la Bavière quant à leur situation singulière et à leurs revendications autonomistes au sein de leur fédération.

Sur certains dossiers, le Québec a exprimé ses positions et rallié des partenaires étrangers grâce au partenariat développé avec la Bavière. Son appui au protocole de Kyoto, à la Convention sur la diversité culturelle et à la participation des régions aux forums internationaux traitant de culture et d'éducation sont au nombre des positions clairement exprimées lors de rencontres bilatérales ou multilatérales avec la Bavière. Le gouvernement québécois a profité de ses rencontres avec ces partenaires étrangers pour insérer dans des déclarations conjointes plusieurs sujets qui lui tenaient à cœur. Il a donc trouvé auprès de partenaires étrangers des appuis à ses propres demandes.

Son accès à deux forums internationaux est sans contredit un des grands gains de cette coopération. Ils ont permis de multiplier le nombre de ses interlocuteurs étrangers. Bientôt s'ajoutera un nouveau partenaire à la Conférence des chefs de gouvernement des Régions partenaires par l'arrivée de l'État de la Floride. La Bavière offre aussi un potentiel intéressant à approfondir dans le développement de relations avec l'Est européen.

Quant au dossier de la Convention sur la diversité culturelle, le Québec pu conscientiser un nombre important de régions européennes à la question. Son action aura aussi été bénéfique pour rallier l'Allemagne à la Convention, tant par son accompagnement auprès du gouvernement central canadien que par le travail exercé par la Bavière.

Les relations internationales du Québec avec la Bavière ont aussi donné la possibilité au gouvernement du Québec d'entrer en contact avec plusieurs *Länder*. En effet, sa représentation de Munich œuvre auprès de tout le territoire allemand ainsi qu'avec l'Autriche et la Suisse. Au *Bundesrat*, la Bavière est un *Land* très important. La collaboration avec la Bavière a facilité l'accès à cette chambre où toutes les régions d'Allemagne sont représentées. C'est ainsi que des personnalités politiques québécoises ont eu la chance de s'exprimer devant ces représentants.

L'impact auprès des populations québécoise et bavaroise demeure limité. Ce sont surtout les élites politique, culturelle et économique qui ont développé une connaissance accrue de la région partenaire. Toutefois, ces élites demeurent souvent la base de l'expression de l'identité puisque ce sont elles qui s'expriment au nom de la collectivité.

Les relations Québec-Bavière sont clairement une réussite au plan identitaire. Elles auront permis d'accroître la visibilité culturelle et politique du Québec, de rehausser son image et de bâtir un réseau d'alliés en appui à ses revendications. Le succès du tandem se confirme aussi par la décision du gouvernement du Québec, en 2006, de rehausser sa présence en Allemagne. Avec son statut de Délégation générale, la représentation de Munich accède au rang le plus élevé des postes du Québec à l'étranger comme ceux de Paris, New York et Londres.

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels de l'Assemblée nationale du Québec

Assemblée nationale du Québec. *Entente entre le Landtag de Bavière et l'Assemblée Nationale du Québec*, [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fra/associations/Accords/entente-bav-qc.htm>, (page consultée le 28 novembre 2006).

Assemblée nationale du Québec. *Entente entre le Landtag de Bavière et l'Assemblée Nationale du Québec instituant une commission parlementaire mixte*, [PDF] <http://www.assnat.qc.ca/fra/associations/Accords/Entente%20Baviere-Anq.pdf>, (page consultée le 28 novembre 2006).

Documents officiels du gouvernement de Bavière

Gouvernement de l'État de Bavière, *déclaration gouvernementale du Ministre Président le 22 mars 2000 devant le parlement de Bavière*, « *Föderalismus: Solidarität und Wettbewerb – Starke Länder in Europa* », BayLTPIPr 14/37, 2422-2430.

Gouvernement de l'État de Bavière. Ministère des Affaires économiques, des infrastructures, du transport et des technologies, *Invest in Bavaria*, Bayern International GmbH, Munich, 2005.

Documents officiels du gouvernement du Canada

Gouvernement du Canada. Affaires étrangères Canada, *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne*, Bonn, 16 avril 1971.

Gouvernement du Canada. Affaires étrangères Canada, *Relations Canada-Allemagne*, [En ligne] http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-europa/germany/can_ber-fr.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Canada. Affaires étrangères Canada, *Accord de coopération culturelle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne*, Bonn, 3 mars 1975.

Gouvernement du Canada. Commerce international Canada: Service des délégués commerciaux, *Aperçu des progrès scientifiques et technologiques 2003 : Allemagne*, [En ligne] http://www.infoexport.gc.ca/science/Allemagne_2003-fr.htm, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Canada. Environnement Canada, *Mémoire d'entente entre le ministre de l'environnement du Canada et le ministre fédéral de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sécurité nucléaire de la République Fédérale d'Allemagne sur la coopération environnementale*, 1990.

Gouvernement du Canada. Environnement Canada. Environnement Canada, *Relations bilatérales Canada-Allemagne*, [En ligne] http://www.ec.gc.ca/international/bilat/allema_f.htm, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Canada. Ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, *Notre passé : l'histoire du ministre des Affaires étrangère et du Commerce international*, [En ligne] <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/history/history-fr.asp>, (page consultée le 28 novembre 2006).

Documents officiels du gouvernement du Québec

Gouvernement du Québec. *Déclaration ministérielle du premier ministre du Québec sur « le caractère inacceptable » de la Loi constitutionnelle de 1982*, Québec, 16 avril 1997.

Gouvernement du Québec. Ministère de l'Éducation, *Bourses d'études de cycle supérieur ou de recherche de 2^e et de 3^e cycle, Québec Bavière*, [En ligne] <http://www.meq.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-univ/baviere.asp>, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère de l'Environnement, *Bilan de la participation du ministre de l'environnement à la conférence de la Haye et de sa mission de coopération en Allemagne*, Communiqué de presse, 28 novembre 2000.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Allemagne : les relations avec le Québec*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/relations_quebec/europe/allemande/rerelations.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Communiqué conjoint*, Montréal, 24 juin 1991.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Déclaration commune entre le gouvernement du Québec et le gouvernement de l'État de la Bavière*, Québec, 14 mai 2003.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Déclaration conjointe de coopération entre le premier ministre du Québec Monsieur Lucien Bouchard et le ministre-président de l'État de la Bavière Monsieur Edmund Stoiber*, Québec, 28 octobre 1999.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Les fondements de l'action internationale du Québec*, [En ligne]
http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/fondements/fondements.asp (page consultée le 20 mai 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Mandat du Bureau du Québec à Munich*, [En ligne]
http://www.mri.gouv.qc.ca/munich/fr/delegation/qui_sommes_nous/mandat.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *La politique internationale du Québec : la force de l'action concertée. Plan d'action 2006-2009*, Québec, 2006.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Le Premier ministre Bourassa visite le Ministre-Président Streibl: procès verbal*, Munich, 18 janvier 1989.

Gouvernement du Québec. Ministère de Relations internationales, *Le Québec dans les forums internationaux, Notes liminaires de la ministre des Relations internationales, M^{me} Monique Gagnon-Tremblay, lors d'une rencontre avec les membres de la tribune parlementaire*, 14 septembre 2005.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Le Québec dans le monde*, [En ligne]
http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/action_internationale/representations_etrange/representations_etrange.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Notes sur l'histoire institutionnelle des relations internationales du Québec*, [En ligne]
http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/historique/historique.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Politique pour les générations, Déclaration finale des chefs de gouvernement des régions partenaires de Bavière, Haute-Autriche, Québec, Shadong et Cap Ouest, à l'occasion de la première Conférence des chefs de gouvernement les 30 et 31 janvier 2002 à Munich*.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Relevé des décisions, 2^e Conférence des Chefs de gouvernement des Régions partenaires*, Québec, 10 décembre 2004.

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *Stages jeunes, Québec-Bavière: stages dans le domaine des communications, des médias et du multimédia*, [En ligne]
http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ouvrir_au_monde/stages_jeunesse/quebec_baviere.asp, (page consultée le 20 mai 2006)

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, Texte de l'allocution prononcée par M. Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal, 12 avril 1965, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/documentation/textes/discours_paul_gerin_lajoie.asp, (page consultée le 20 mai 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère des Relations internationales, *2^e conférence des Chefs de gouvernement des Régions partenaires, Québec 9 et 10 décembre 2004*, [En ligne] http://www.mri.gouv.qc.ca/regions_partenaires/fr/index.asp, (page consultée le 28 novembre 2006).

Gouvernement du Québec. Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation, *Québec/Bavière*, [En ligne] http://www.mdeie.gouv.qc.ca/page/web/portail/fr/ministere/service.prt?svcid=PAGE_GENERIQUE_CATEGORIES119&page=details.jsp&iddoc=67783#information, (page consultée le 20 mai 2006).

Monographie

Anderson, Benedict, *L'Imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 1996.

Balthazar, Louis, « Les relations internationales du Québec », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec, État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, 2003, p. 505-535.

Baltazar, Louis, Louis Bélanger et Gordon Mace, *Trente ans de politique extérieure du Québec : 1960-1990*, Centre québécois de relations internationales, Québec, Septentrion, 1993.

Balthazar, Louis et Alfred O. Hero, *Le Québec dans l'espace américain, 1999*, Montréal, Québec Amérique, 1999.

Bastien, Frédéric, *Le poids de la coopération : le rapport Québec-France*, Montréal, Québec Amérique, 2006.

Bastien, Frédéric, *Relations particulières : la France face au Québec après de Gaulle*, Montréal, Boréal, 1999

Beaudoin, Louise, *Les relations France-Québec deux époques, 1855-1910, 1960-1972*, Thèse, Département d'histoire, Université Laval, 1974.

Beaudoin, Louise, « Origines et développement du rôle international du Gouvernement du Québec » dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p. 441-469.

Bélanger, Louis, « L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression? », dans Alain-G. Gagnon et Alain Noël (dir.), *L'Espace québécois*, Montréal, Québec Amérique, 1995, p. 71-103.

Bergeron, Marc-André, *Les relations internationales du Québec et l'Accord de libre-échange canado-américain (1985-1987) à la lumière des principes d'autonomie et de participation*. Mémoire présenté à la faculté des études supérieures de l'Université Laval, juin 2001.

Braud, Philippe, *Sociologie politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996.

Dehousse, Renaud, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral » in *Études internationales*, vol. XX, n°2, 1989, p. 283-309.

Duchacek, Ivo D., « Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignties and International*, Greenwood Press, New York, 1988, p. 3-27.

Duchacek, Ivo D., « Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations » dans Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 1-39.

Duchacek, Ivo D., *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986.

Feifel, Manuel, *Regionen als « Global Player » Das Beispiel der interregionalen Kooperation Bayern – Québec*, Publication Synchron, Heidelberg, 2003.

Hocking, Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St-Martin's Press, 1993.

Kolboom, Ingo, « Québec-Allemagne : parallèles, analogies, comparaisons », dans *L'annuaire du Québec 2002*, Montréal, Fides, 2002, p. 688-701.

Lachapelle, Guy, « Identité, intégration et émergence d'économies identitaires: Le cas du Québec comparé à l'Écosse, au pays de Galles et à la Catalogne », dans Guy Lachapelle et Stéphane Paquin (dir.), *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 139-161

Latouche, Daniel, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche et Garth Stevenson (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 29-42

Lecours, André et Luis Moreno, « Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy ? » dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 267-292.

Legaré, Anne, *Le Québec otage de ses alliés - Les relations du Québec avec la France et les États-Unis*, Montréal, Vlb éditeur, 2003.

Levy, Thomas Allen, « Le rôle des provinces » dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1977, p. 109-145.

Martin, Pierre, « When Nationalism Meets Continentalism: The Politics of Free Trade in Québec » dans Michael Keating et John Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 1-27.

Paquin, Stéphane, *La revanche des petites nations : Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur, 2001.

Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales : Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.

Philippart, Éric, « Le Comité des Régions confronté à la « paradiplomatie » des régions de l'Union Européenne », dans Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 147-180.

Porter, Michael E., « Regions and the New Economics of Competition », dans Allen J. Scott (dir.), *Global City Region*, Londres, Oxford University Press, 2001, p. 139-157.

Renaud, Marc, « Quebec New Middle Class in Search of Social Hegemony, dans *Quebec: State and Society*, Alain-G. Gagnon (dir.), Toronto, Methuen, 1984, p. 150-185.

Soldatos, Panayotis, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », dans Hans J. Michelmann et Panayotis Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

Soldatos, Panayotis, « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », dans Douglas M. Brown et Earl H. Fry (dir.), *State and Province in the International Economy*, Berkeley, University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 45-64.

Thérien, Jean-Philippe, Louis Bélanger et Guy Gosselin, « La politique étrangère québécoise », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Québec, État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 255-278.

Articles

Apostolska, Aline, « Festival de danse de Munich : Bon et beau bilan, la presse bavaroise décerne son Étoile à Joe », *La Presse Arts et spectacles*, 8 novembre 2004, p. 7.

Bélanger, Louis, « Deutschland als Ziel der Nebenaußenpolitik von Quebec », *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französisch Dialog*, Vol. 50, n°4, 1994, p. 314-318.

Bélanger, Louis, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politiques et sociétés*, Société québécoise de science politique, vol.16, n°1, 1997, p. 39-59.

Bélanger, Louis, « Les relations internationales du Québec : effort de définition d'un nouvel objet d'étude », *Revue québécoise de science politique*, n°23, 1993, p. 143-170.

Dansereau, Suzanne, « Ententes Québec-Bavière », *Les Affaires*, 7 août 1999, p. 16.

Lachapelle, Guy et Gilbert Gagné, « Intégration économique, valeurs et identités : les attitudes matérialistes et postmatérialistes des Québécois », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n°1, 2003, p. 27-52.

Lecours, André, « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol.7, n°1, 2002, p. 91-114.

Pelchat, Martin, « La tournée Landry : Le Québec est un pays souverain pour la Bavière », *La Presse*, 12 juillet 2001, p. A4.

Rudy Le Cours, « Le Québec et la Bavière se font une cour assidue », *La Presse Affaires*, 18 mai 2003, p. C2.

Venne, Michel, « Relations internationales : En Europe, le Québec n'a pas que la France pour alliée », *Le Devoir*, 1^{er} avril 2000, p. A4.

« Berlin muss bayerischer werden », Entrevue avec le ministre-président Edmund Stoiber, *Süddeutsche Zeitung*, n° 263, 13./14, 13 novembre 1999.

Sources de référence Internet

Association internationale des études québécoises, *Les études québécoises en Europe*, [En ligne] http://www.aieq.qc.ca/frame_aieq.html, (page consultée le 28 novembre 2006).

Universität Augsburg, *Stipendium des Bayerischen Ministerpräsidenten zur Förderung von Québec-Studien*, [En ligne] <http://www.uni-augsburg.de/institute/kanada/bourse.shtml>, (page consultée le 28 novembre 2006).

Entrevues

Entretien avec Manuel Feifel, attaché aux affaires institutionnelles et culturelles, Bureau du Québec à Berlin, 18 mai 2005.

Entretien avec Ingo Kolboom, titulaire de la chaire d'Études sur la France et la Francophonie à l'Université de Dresde et directeur du Centre interdisciplinaire de recherches franco-canadiennes et franco-américaines – Québec-Saxe (CIFRAQS), 20 juin 2005.

Entretien avec Axel Ströhlein, directeur de la représentation de l'État de Bavière au Québec, Montréal, 8 mars 2006.

Entretien avec Claude Trudelle, conseiller aux affaires institutionnelles, Bureau du Québec à Berlin, 5 juillet 2005.

Autres sources

Groupe de travail sur la coopération Québec-Bavière, Bilan de la coopération 2001-2003, document interne.

Coopération Québec/Bavière 2004-2005, document interne.

Information tirée d'un reportage télévisé par TVA et reprise sur le site Internet vigile.net. 16 août 2000.