

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE RÔLE DU QUÉBEC DANS LE DOSSIER DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE  
L’AFFIRMATION INTERNATIONALE D’UNE ENTITÉ FÉDÉRÉE

MÉMOIRE PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
BRUNO MALTAIS-PROVENCHER

DÉCEMBRE 2011

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

Merci à Stéphane Roussel et Stéphane Paquin qui ont codirigé ce mémoire.

Merci à Dominique Caouette qui a pris le temps de relire minutieusement la revue de la littérature qui a précédé la rédaction du mémoire.

Merci à Louise Beaudoin, Sheila Copps, Pierre Curzi, Liza Frulla, Bernard Landry, Robert Pilon et Daniel Turp, qui m'ont accordé des entrevues sur les différents aspects du rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle.

Merci aux fonctionnaires, dont je ne peux révéler l'identité, qui ont été d'une importance capitale dans mes recherches. Ils m'ont permis de vérifier plusieurs informations obtenues auprès des hommes et femmes politiques qui, malgré toute leur bonne foi, présentent parfois les dossiers qui les concernent à travers des lunettes teintées de leur couleur politique. Les employés de la fonction publique, de par leur bonne connaissance des dossiers et un recul – relatif – de la politique partisane, sont sans doute les ressources les plus précieuses pour bien comprendre l'activité gouvernementale.

Merci à Mélina, Christine et Pierre, Sophie, Frédérick et tous les autres qui ont influencé, de près ou de loin, la réalisation de ce mémoire.

## RÉSUMÉ

Le gouvernement du Québec et la société civile québécoise ont joué un rôle de premier plan dans le processus menant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à adopter, en octobre 2005, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Cette activité soutenue de la diplomatie québécoise s'inscrit dans la participation de plus en plus importante des gouvernements locaux et régionaux aux activités internationales. Cette fragmentation de la politique étrangère, qui relevait jadis des seuls gouvernements centraux, nécessite une redéfinition des acteurs internationaux et des relations entre eux et, par conséquent, un nouveau cadre d'analyse pour situer les acteurs subétatiques dans un contexte politique qui dépasse la distinction traditionnelle entre la politique intérieure et la politique étrangère. À partir du cas du Québec, nous présentons les principaux déterminants qui expliquent le développement d'une paradiplomatie de la part d'une entité subétatique, à savoir la mondialisation, la crise de l'État et le nationalisme. Nous voyons ainsi qu'en raison de ces déterminants, il a été plus efficace pour le Québec d'utiliser ses propres voies diplomatiques pour défendre ses intérêts, et ainsi de jouer un rôle distinct de celui du Canada dans le dossier de la diversité culturelle.

**Descripteurs :** Québec, relations internationales, paradiplomatie, politique étrangère, diversité culturelle

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	iii
LISTE DES FIGURES.....	vi
INTRODUCTION.....	1
A – Présentation générale des relations internationales du Québec dans le dossier de la diversité culturelle.....	1
B – Questions générales sur les relations internationales du Québec.....	3
C – Pertinence du sujet.....	5
D – État de la question.....	5
D.1 – L’approche fédérale.....	6
D.2 – L’économie politique internationale.....	8
D.3 – Vers une nouvelle approche.....	9
CHAPITRE 1	
LA PARADIPLOMATIE.....	13
1.1 – Déterminants de la paradiplomatie.....	13
1.1.1 – Mondialisation et internationalisation.....	17
1.1.1.1 – Mondialisation.....	18
1.1.1.2 – Internationalisation.....	21
1.1.2 – Crise de l’État et multiplication des acteurs.....	23
1.1.3 – Nationalisme (identité et histoire).....	27
1.1.4 – Autres déterminants.....	29
1.2 – La paradiplomatie : une politique étrangère des entités subétatiques?.....	31

1.3 – Thèse.....	37
1.4 – Méthodologie.....	38
CHAPITRE 2	
LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC DEPUIS LA RÉVOLUTION TRANQUILLE.....	39
2.1 – L’activité extérieure du Québec avant 1960 .....	40
2.2 – L’activité extérieure du Québec au cours des années 1960 (fondements).....	42
2.2.1 – Ouverture de la maison du Québec à Paris.....	43
2.2.2 – Première entente France-Québec.....	44
2.2.3 – Doctrine Gérin-Lajoie.....	47
2.3 – L’activité extérieure du Québec de la fin des années 1960 à aujourd’hui.....	51
CHAPITRE 3	
L’ENJEU DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE AU QUÉBEC.....	58
3.1 – Enjeux relatifs à la protection et à la promotion de la diversité culturelle.....	58
3.2 – Genèse du rôle du Québec dans le processus menant à la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de la fin des années 1990 à 2008.....	60
3.2.1 – La diversité culturelle : « une cause en or pour le Québec ».....	61
3.2.2 – Mobilisation des acteurs.....	65
3.3 – Les facteurs de la paradiplomatie québécoise dans le dossier de la diversité culturelle.....	83
CONCLUSION.....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	93

## LISTE DES FIGURES

1.1	Cadre d'analyse de la paradiplomatie proposé par Panayotis Soldatos.....	16
1.2	Cadre théorique de la paradiplomatie.....	17

## INTRODUCTION

### A – Présentation du sujet

On a longtemps considéré l'État comme le seul acteur en relations internationales. Dans ce système stato-centré, la politique étrangère<sup>1</sup> relevait exclusivement des gouvernements centraux, et leur reconnaissance mutuelle permettait de structurer le système international avec un nombre limité d'acteurs. Mais au cours des dernières décennies, les gouvernements locaux et régionaux ont pris une place de plus en plus importante sur la scène internationale. C'est le cas du Québec qui, à partir de la fin des années 1990, a joué un rôle de premier plan dans le processus menant l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à adopter, en octobre 2005, la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles<sup>2</sup>.

Ce cas retient notre attention puisqu'à notre connaissance, jamais le Québec n'a joué un rôle aussi important dans la conclusion d'un traité international. Lors de l'adoption de la Convention, on a d'ailleurs présenté l'événement comme « la première victoire diplomatique du Québec sur la scène internationale » (Rioux, 2005). Dans ce dossier, les intervenants du milieu culturel, les fonctionnaires, les universitaires et les élus ont travaillé de pair pour protéger et promouvoir les expressions culturelles québécoises. Ensemble, ils ont développé un réseau diplomatique propre au Québec pour mener, à

---

<sup>1</sup> Par politique étrangère, nous entendons les actions, objectifs et décisions des gouvernements au-delà de leurs frontières, de même que leurs relations dans le système international. Cette définition ne tient donc pas compte des organisations non gouvernementales, qui peuvent jouer un rôle important dans la formulation de la politique étrangère, mais dont la raison d'être et le fonctionnement sont différents des autorités politiques. Voir Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 25-32.

<sup>2</sup> Par souci de concision, nous utiliserons « convention sur la diversité culturelle ».

l'extérieur du cadre fédéral canadien, des activités internationales dont les retombées ont une incidence sur la diversité culturelle aux quatre coins de la planète.

Cette activité soutenue de la diplomatie québécoise dans le dossier de la diversité culturelle, exceptionnelle dans l'histoire des relations internationales du Québec, s'inscrit dans la participation de plus en plus importante des gouvernements locaux et régionaux sur la scène internationale<sup>3</sup>.

[L]a ville de San Francisco sanctionne un pays étranger qui ne respecte pas les droits de l'Homme ; le gouvernement du Québec inaugure une saison culturelle à Paris ; les entités subétatiques flamandes et wallonnes forment la délégation belge à l'OMC ; les États australiens assistent à une conférence de l'ONU sur le développement et l'environnement au sein de la représentation du gouvernement australien ; le *Land* du Bade-Wurtemberg participe aux missions de rétablissement de la paix au Bangladesh, en Russie, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi et en Tanzanie ; Jordi Pujol, le Président de la Catalogne, rencontre le Président américain George Bush (père) ; de nombreuses régions représentent la position de leur pays à l'Union européenne... (Paquin, 2004 : 15)

Cette fragmentation de la politique étrangère nécessite une redéfinition des acteurs internationaux et des relations entre eux et, par conséquent, un nouveau cadre d'analyse pour situer les acteurs subétatiques dans un contexte politique qui dépasse la distinction traditionnelle entre la politique intérieure et la politique étrangère. À ce

---

<sup>3</sup> Stéphane Paquin et Guy Lachapelle constatent que les intérêts internationaux des entités subétatiques ont d'abord été d'ordre économique, au moment où la libéralisation des marchés était à l'avant-scène des relations internationales, mais qu'aujourd'hui, le phénomène paradiplomatique touche, en plus de la politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers et l'attraction de centres de décision, la promotion des exportations, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, les questions culturelles, l'immigration et la mobilité des personnes, les relations multilatérales, le développement international, les droits de l'homme et les questions de sécurité humaine (Paquin et Lachapelle, 2004 : 75-76).

jour, la participation des entités subétatiques<sup>4</sup> aux relations internationales – de la représentation jusqu'à la négociation d'accords internationaux – demeure un phénomène sous-estimé. Certains chercheurs l'incluent dans les études sur le fédéralisme ; d'autres l'étudient à la lumière des grandes théories des relations internationales. Face à cette ambiguïté sur la nature du phénomène, l'ambition de ce mémoire est double : 1) faire un examen critique des approches théoriques les plus pertinentes à l'étude des entités subétatiques en relations internationales, et 2) à partir de l'approche retenue, expliquer pourquoi et comment, sans disposer de tous les outils d'un pays souverain, le Québec a développé son propre réseau de soutien pour favoriser l'adoption de la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

#### B – Questions de recherche

Le rôle particulier joué par le Québec dans le dossier de la diversité culturelle soulève les questions suivantes : pourquoi le Québec fait-il des relations internationales? Quels sont les facteurs de continuité et de changements qui influencent les relations internationales du Québec? Les activités extérieures du Québec sont-elles sources de coopération ou de conflit entre les gouvernements du Québec et du Canada? Enfin, est-il est plus approprié de percevoir l'activité extérieure du Québec à l'intérieur du système fédéral ou dans le schème des relations internationales?

Comme d'autres avant nous, nous sommes d'avis que les relations internationales s'expliquent en considérant l'ensemble des données politiques, stratégiques, économiques, culturelles, technologiques et sociales (Merle, 1984 : 205). D'ailleurs, les études récentes montrent généralement que « dans un domaine aussi vaste que

---

<sup>4</sup> Nous utilisons les termes « entités subétatiques » et « gouvernements non centraux » sans distinction pour faire référence aux entités n'ayant pas autorité sur l'ensemble d'un pays, tandis que les termes « entités fédérées » et « États fédérés » font référence aux seuls régimes fédéraux.

celui de la politique étrangère, il n'existe pas de facteur qui intervienne de façon constante et qui puisse s'imposer comme l'unique fondement d'une décision ou d'un ensemble de décisions » (Nossal, Roussel et Paquin, 2007 : 48). Pour répondre à nos questions de recherche, nous proposons donc une étude de cas détaillée portant sur le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle.

Notre recherche présente les facteurs qui ont influencé les activités internationales du Québec dans le dossier de la diversité culturelle depuis la fin des années 1990 à 2008. Elle porte sur un objet d'étude précis et n'a pas l'ambition d'expliquer l'ensemble des relations internationales des entités subétatiques. Toutefois, comme certains facteurs nous apparaissent nécessaires à la poursuite des activités extérieures de l'ensemble des gouvernements non centraux, nous les regroupons au sein d'un cadre théorique présenté dans le premier chapitre. Le bref survol des relations internationales du Québec présenté dans le deuxième chapitre permet ensuite d'y associer les déterminants. Nous pouvons ainsi identifier les facteurs au niveau international qui influencent les activités extérieures du Québec, rendre compte des spécificités québécoises, et expliquer la nature des relations entre le Québec et le reste du Canada. Enfin, le troisième chapitre montre comment ces facteurs ont déterminé l'importance et la direction des activités internationales québécoises dans le processus visant à créer un outil juridique international pour protéger et promouvoir la diversité culturelle. Puisqu'il s'agit d'une étude de cas détaillée dont l'objectif est d'offrir le portrait le plus complet possible du rôle du Québec dans ce dossier, nous intégrons à ce dernier chapitre l'ensemble de l'information recueillie qui permet de préciser les relations de pouvoir auxquelles le Québec a participé.

### C – Pertinence du sujet

Pour le praticien, la compréhension des facteurs qui structurent le contenu et l'évolution des activités extérieures du Québec permet d'évaluer leur incidence dans l'élaboration des stratégies internationales. On verra, par exemple, à quels niveaux se situent les principaux facteurs qui expliquent la présence internationale du Québec ; si les actions diplomatiques diffèrent selon la position du parti politique au pouvoir sur le statut du Québec par rapport à la fédération canadienne ; et si la nature des relations (coopération ou conflit) entre les gouvernements québécois et canadien influence les activités internationales du Québec.

Pour le chercheur, cette recherche présente un cas particulier dans lequel une entité fédérée, par son accès aux réseaux diplomatiques internationaux et aux négociations internationales, oblige à considérer son activité internationale à l'extérieur de la politique étrangère du gouvernement fédéral au sein duquel elle évolue. Elle permet donc de vérifier s'il existe une théorie qui rend compte de l'activité extérieure des entités subétatiques et qui puisse être vérifiée par notre étude de cas.

### D – État de la question

Le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle montre que l'activité des gouvernements non centraux dans leurs champs de compétence n'est pas circonscrite à l'intérieur de leurs frontières. Entre la politique comparée et les relations internationales, les théories sur l'activité extérieure des entités subétatiques doivent donc intégrer différents niveaux d'analyse (subétatique, étatique et supraétatique). Plusieurs spécialistes se sont penchés sur ce phénomène, principalement au sein des systèmes politiques fédéraux. Les juristes ont été les premiers à s'intéresser à la question, plus précisément à la capacité juridique des composantes des fédérations sur

les plans national et international (Dehousse, 1989 : 283). Puis, les politologues s'intéressant au fédéralisme et aux relations internationales ont commencé à leur tour à étudier le phénomène. Devant l'incapacité du paradigme néoréaliste à expliquer l'interdépendance et la segmentation de la politique étrangère<sup>5</sup>, de nouvelles approches ont été développées.

#### D.1 – L'approche fédérale

Les premières études sur le fédéralisme postulaient que l'État fédéral a le monopole de la politique étrangère, mais la présence internationale des entités fédérées l'a forcé à reconnaître l'impact de l'environnement international sur la répartition<sup>6</sup> des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés, et la nécessité de concevoir de nouvelles formes de gouvernementalité (Philippart et Van Cutsem, 1999 : 799). Dès 1977, Thomas Alley Levy abordait la question de « l'internationalisation de la politique intérieure et l'internalisation des relations internationales » (Levy, 1977 : 144). Brian Hocking va dans le même sens lorsqu'il écrit que « la notion de hiérarchie de l'autorité politique, avec un gouvernement central qui agit comme gardien entre les communautés nationales et leur environnement international, est dépassée » (Hocking, 1993a : 3, traduction libre). Hocking croit toutefois que l'activité des gouvernements non centraux doit être étudiée à l'intérieur du cadre étatique, dans leur « milieu diplomatique complexe ». Ainsi, la présence internationale des gouvernements non centraux s'expliquerait

---

<sup>5</sup> Les théoriciens réalistes font abstraction des forces à l'intérieur de l'État et ne reconnaissent donc pas le rôle des entités subétatiques en relations internationales, sauf si l'objectif visé est d'acquérir le statut d'État souverain. Ainsi, l'activité extérieure des composantes subétatiques devrait être étudiée à l'intérieur de la politique intérieure, comme instrument ou objet de la politique du gouvernement central.

<sup>6</sup> La conception du fédéralisme est différente entre les États-Unis et l'Union européenne. Alors qu'on parle de *division* des pouvoirs aux États-Unis, on parle plutôt de *partage* de pouvoirs en Europe (Keating, 1998 : 114).

principalement par la poursuite des motivations étatiques sur la scène internationale. Selon Hocking, « tout comme les entreprises se sont engagées dans la construction d'alliances stratégiques pour des raisons de coût et de compétitivité, les régions et les villes développent elles aussi des liens internationaux et des alliances stratégiques pour renforcer leur position dans l'économie mondiale » (Hocking, 1999 : 18, traduction libre). Mais il ajoute que « loin d'éroder le rôle de l'État », les défis économiques forcent les gouvernements central et régional à maximiser leur coopération, voire à limiter le rôle des entités subétatique pour que le gouvernement central agisse comme l'interlocuteur au-delà des frontières du pays (Hocking, 1999 : 24).

Si les activités extérieures des entités subétatiques peuvent servir les buts et motivations du gouvernement central, notre étude de cas montre qu'elles peuvent également être menées exclusivement par les entités subétatiques afin de répondre à leurs propres objectifs. En ce sens, l'approche fédérale tend à sous-estimer l'autonomie des entités subétatiques dans la poursuite de leurs affaires étrangères (Paquin, 2004 : 18). De plus, on remarque que certaines entités subétatiques non fédérées ont également des activités extérieures développées, et que ce phénomène prend de l'expansion<sup>7</sup>. Ainsi, même si les théories sur la place des États fédérés dans la politique étrangère pouvaient expliquer une partie des relations internationales du Québec, elles ne sauraient rendre compte de l'ensemble des activités extérieures des entités subétatiques (incluant les entités non fédérées).

---

<sup>7</sup> En Europe, les régions ont leur propre institution (Conseil des Communes et Régions d'Europe) non seulement pour promouvoir l'Europe unie, mais également pour renforcer la contribution des pouvoirs locaux et régionaux sur la scène internationale (CCRE, 2006). En Espagne, bien que les communautés autonomes ne soient pas de véritables entités fédérées, elles disposent de plusieurs compétences cédées par le gouvernement central. À l'intérieur même du Québec, l'organisation *Montréal International* fait la promotion des forces économiques de la métropole à l'échelle internationale, attire les investissements étrangers et favorise le développement d'organisations internationales dans la région.

Le concept de gouvernance à paliers multiples, développé au début des années 1990 afin d'expliquer les structures politiques de l'Union européenne dont les compétences s'enchevêtrent, pousse le fédéralisme un peu plus loin en incluant plus de deux niveaux de gouvernement. À la différence du fédéralisme, il fait référence à un arrangement moins formel entre les gouvernements. La gouvernance à paliers multiples propose que la politique étrangère relève d'un système complexe entre les paliers de gouvernement, par opposition à l'école centralisatrice qui perçoit les relations internationales comme un monopole du gouvernement central (Nossal, Roussel et Paquin, 2007 : 482-485). Cette approche est particulièrement révélatrice pour comprendre comment l'intégration internationale a un effet désintégrateur au niveau étatique. Elle montre, par exemple, comment la capacité des États européens à répondre aux besoins de leurs citoyens et des gouvernements non centraux diminue lorsque leurs compétences sont transférées vers l'Union européenne. Par contre, les auteurs tendent à porter une attention particulière aux relations intergouvernementales, alors que nous souhaitons plutôt mettre l'accent sur la présence internationale des entités subétatiques. Pour ce faire, notre modèle doit donc emprunter certains concepts des théories des relations internationales.

## D.2 – L'économie politique internationale

L'économie politique internationale (EPI) est une sous-discipline intéressante pour expliquer la présence internationale des entités subétatiques du fait qu'elle jette un regard sur les innovations technologiques et la déréglementation des marchés, et montre comment ces avancées ont produit un phénomène d'intégration économique qui suscite ou renforce le développement de régimes transnationaux (EU, ALÉNA), ce qui rend les nouvelles structures de gouvernance économique beaucoup plus fluides et ouvertes que les régimes de coopération interétatique préexistants (Philippart et Van Cutsem, 1999 : 797). L'EPI permet ainsi d'expliquer comment la

nouvelle donne entraîne de nouvelles opportunités et contraintes pour les entités subétatiques. Par contre, l'EPI se concentre sur les domaines liés à l'économie et tend à rester à un niveau « supersystémique ou macropolitique » (Philippart, et Van Cutsem, 1999 : 806), ce qui ne permet pas d'expliquer tous les facteurs de l'activité extérieure des entités subétatiques.

### D.3 – Vers une nouvelle approche

Aucune des approches mentionnées ne porte spécifiquement sur le rôle des entités subétatiques en relations internationales. Pour bien expliquer le phénomène, Philippart et Van Cutsem proposent de combiner les théories existantes afin d'en développer une qui puisse « parvenir à des hypothèses causales rigoureuses, répondant à un idéal de parcimonie, capables de rendre compte des interactions et de prévoir. Le cumul ne doit pas transformer les propositions théoriques en "checklist", énumérant interminablement les déterminants possibles du phénomène et multipliant les exceptions à la règle » (Philippart et Van Cutsem, 1999 : 807). On remarque d'ailleurs que les études récentes ne cherchent généralement plus à présenter l'ensemble du système international (comme l'école réaliste, par exemple), mais se concentre plutôt sur un phénomène particulier. Ainsi, pour expliquer les relations internationales du Québec, nous emprunterons le cadre théorique de la paradiplomatie proposé par Stéphane Paquin (2004). Cette théorie à moyenne portée se concentre spécifiquement sur les stratégies internationales des gouvernements non centraux face à la mondialisation. Elle permet donc de faire le lien entre les changements aux niveaux supraétatique, étatique et subétatique d'une part, et l'entrée en scène des entités subétatiques en relations internationales d'autre part. Ainsi, elle parvient à expliquer en quoi ces nouveaux acteurs font apparaître une nouvelle forme de

diplomatie : la paradiplomatie<sup>8</sup>.

Dès 1984, Ivo D. Duchacek s'intéresse à la dimension internationale des gouvernements subétatiques<sup>9</sup>. En 1988, il publie avec Daniel Latouche et Garth Stevenson un premier ouvrage portant sur le rôle des gouvernements subétatiques sur la scène internationale et par rapport à leur gouvernement central<sup>10</sup>. Il parle alors d'un phénomène de *microdiplomatie*. En 1990, Hans J. Michelmann et Panayotis Soldatos éditent à leur tour un ouvrage portant sur le fédéralisme et les relations internationales<sup>11</sup> dans lequel Soldatos consacre un chapitre complet à l'explication du cadre de travail pour l'étude des États fédérés en tant qu'acteurs en politique

---

<sup>8</sup> La paradiplomatie s'imbrique bien dans le concept plus général d'interdépendance complexe proposé par Robert O. Keohane et Joseph Nye en 1977. Ce concept fait référence aux multiples interdépendances entre États et sociétés, et rejette donc les postulats des auteurs réalistes voulant que les États soient les seuls acteurs du système international et que leurs relations soient nécessairement conflictuelles. Quant au modèle paradiplomatique, il reconnaît lui aussi que les États ne sont pas les seuls acteurs effectifs sur la scène internationale et propose que les relations puissent être bénéfiques pour tous (*win-win situation*). De plus, Keohane et Nye ajoutent que la coopération est favorisée du fait que l'utilisation de la force (*high politics*) est de moins en moins importante et que les relations économiques (*low politics*) augmentent. On verra plus loin que la limite entre le *low* et le *high politics* est effectivement de plus en plus floue puisque les questions de sécurité ne relèvent plus seulement des capacités militaires, mais de plus en plus de la puissance économique et de la capacité à attirer les investisseurs. Comme les entités subétatiques sont particulièrement actives dans l'attraction d'investissements étrangers, c'est dire que leur importance s'accroîtra avec l'augmentation de l'interdépendance économique.

<sup>9</sup> Duchacek, Ivo D. (1984). « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius*, Vol. 4, no. 5, pp. 5-31.

<sup>10</sup> Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche et Garth Stevenson (édit.) (1988). *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 256 pages.

<sup>11</sup> Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos (1990). *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 322 pages.

étrangère. Il y jette les bases du concept de *paradiplomatie*<sup>12</sup> qu'il définit comme « une poursuite directe, et dans certains cas autonome, de la part des États fédérés, d'activités étrangères » (Soldatos, 1990 : 37, traduction libre).

Selon Soldatos, l'activité extérieure des entités fédérées dans les sociétés industrielles avancées peut être perçue comme un phénomène nouveau parce que 1) ces entités fédérées mènent des actions directes et relativement autonomes à partir de leurs propres ressources pour répondre à leurs objectifs liés à la politique étrangère, et 2) leur activité extérieure s'est accélérée et ratisse plus large, ce qui lui donne les éléments constitutifs d'une politique étrangère, en ce sens qu'elle a des objectifs, des stratégies, des tactiques, des institutions, un processus de prise de décisions, des instruments et des résultats en matière de relations extérieures (Soldatos, 1990 : 35). Soldatos explique que depuis les années 1960, la souveraineté des États fédéraux s'érode en matière de politique étrangère en raison du rôle de plus en plus actif joué par les entités fédérées. Alors qu'il avait précédemment écrit sur la *fragmentation* de la politique étrangère du Canada et des États-Unis, il utilise le terme *segmentation* pour mieux expliquer que la séparation de l'activité extérieure n'est pas nécessairement un phénomène de désintégration, mais qu'il peut également s'agir d'une rationalisation des relations extérieures (Soldatos, 1990 : 36). La segmentation, en tant que décentralisation coordonnée de la politique étrangère, pourrait donc améliorer l'efficacité des gouvernements.

---

<sup>12</sup> Il semble que le concept de paradiplomatie ait été utilisé pour la première fois par Panayotis Soldatos lors d'une conférence de l'Association américaine de science politique en août 1986. Sa présentation portait d'ailleurs le même titre que son chapitre publié en 1990 : « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors ». Tiré de Duchacek, Ivo D. (1990). « Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments », dans Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos (édit). *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford, p. 33 (note de bas de page).

Aujourd'hui, le concept de paradiplomatie ne se limite plus aux activités internationales des entités fédérées, mais englobe l'ensemble des entités subétatiques. Selon Paquin, « 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 » (Paquin, 2004 : 18-19). Elle se résume donc à la volonté des entités subétatiques d'exister sur la scène internationale sans passer par le gouvernement central. Plus qu'une diplomatie à niveaux multiples, il s'agit d'une activité qui, dans certains cas du moins, contourne celle du gouvernement central.

Dans cette étude, nous soutenons la thèse que le Québec a joué un rôle distinct de celui du Canada dans le dossier de la diversité culturelle puisqu'il était plus efficace pour le Québec d'utiliser ses propres voies diplomatiques pour défendre ses intérêts. Le chapitre qui suit présente les déterminants que nous associons à la paradiplomatie et la nature du phénomène. Il se conclut par la présentation des postulats liés à notre thèse et de la méthodologie permettant de les démontrer.

## CHAPITRE 1

### CADRE THÉORIQUE

La participation croissante de différents types d'acteurs sur la scène internationale rend les relations de pouvoir de plus en plus complexes. Pour rendre compte de ces nouvelles dynamiques, on développe différentes théories – qui ne sont pas nécessairement mutuellement exclusives. Accordant une importance particulière tantôt aux intérêts matériels, tantôt au système international, tantôt aux normes et valeurs, elles présentent toutes une facette de la réalité jugée suffisante pour expliquer le phénomène à l'étude.

À mi-chemin entre la politique comparée et les relations internationales, la paradiplomatie étudie l'activité extérieure des entités subétatiques. Contrairement aux théories holistes qui tentent d'inclure l'ensemble des relations internationales au sein d'un modèle explicatif unique, cette théorie à moyenne portée permet de développer un programme de recherche qui place les gouvernements non centraux au centre de l'analyse et qui vise à expliquer les liens de causalité qui favorisent leur présence internationale.

#### 1.1 – Déterminants de la paradiplomatie

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer la participation des entités subétatiques aux relations internationales. Renaud Dehousse estime que le phénomène paradiplomatique vient d'une combinaison du contexte général (au-delà de l'État) et de variations au sein de certains États. Selon lui, « il est certain que l'évolution générale du système international, marquée par un développement et une diversification des réseaux relationnels, multiplie à la fois les raisons et les occasions

d'agir au niveau international » (Dehousse, 1989 : 306-207). Jacques Palard aborde quant à lui l'interdépendance et ses effets centrifuges, et la symétrie/asymétrie dans les intérêts et dans les économies étatiques et subétatiques. Dans son étude des régions européennes sur la scène internationale, il intègre dans un même cadre interprétatif les processus de mondialisation, d'intégration régionale et de régionalisation subnationale (Palard, 1999). Pour Andrew Cooper (1999), l'activité extérieure des entités subétatiques est le résultat de la structure de l'économie locale, de considérations politiques et de la personnalité des dirigeants. De leur côté, Stéphane Paquin et Guy Lachapelle (2004) identifient trois variables qui déterminent la participation des gouvernements non centraux aux activités internationales : 1) la crise de l'État-nation<sup>13</sup> et la mondialisation, 2) le nationalisme et 3) le processus d'internationalisation. Dans son ouvrage consacré à la paradiplomatie dans une mouvance systémique de réorganisation des relations internationales, Stéphane Paquin (2004) montre comment la paradiplomatie s'insère dans la crise de l'État-nation à travers la mondialisation, ce qui permet à l'auteur d'aborder non seulement les transformations de l'État, mais aussi celles au-delà de ce dernier (intégrations régionales, internationales et supranationales) et en deçà (décentralisation). Dans le cas du Québec, Daniel Latouche écrit que la compréhension de ses motivations sur la scène internationale doit tenir compte à la fois de son processus de construction étatique (state-building) et de sa position dans l'espace canadien, de même que la place du Canada dans le système international et les transformations dans la nature de ce système (Latouche, 1988 : 34). Pour sa part, Luc Bernier (1996) présente quatre facteurs qui expliquent ses relations internationales : le désir d'ouverture sur le monde pendant la Révolution tranquille, les besoins économiques, le besoin de

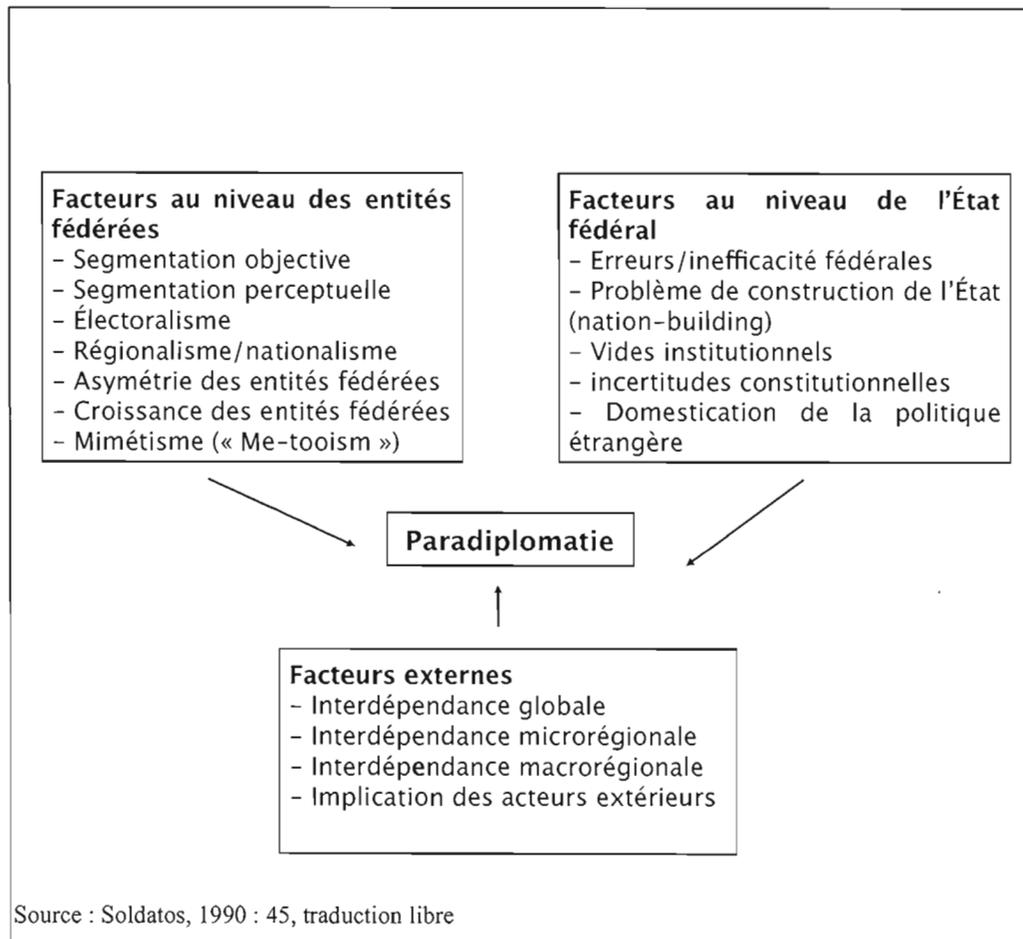
---

<sup>13</sup> Certains auteurs utilisent sans distinction les termes « État-nation » et « État ». Comme le premier fait généralement référence à un État auquel correspond une seule nation supposée culturellement homogène (Cordellier, 2007 : 251), nous privilégions le mot « État », qui n'a pas d'a priori. Cette précision nous apparaît particulièrement pertinente puisque la fragmentation étatique peut être causée par le nationalisme, comme quoi plusieurs nations existaient au sein des États en question.

sauvegarder ses compétences économiques, et sa spécificité culturelle. Enfin, Louis Balthazar (1999) propose qu'il existe deux motivations qui favorisent l'activité extérieure : la volonté d'avoir un statut particulier reconnu (question identitaire) et la nécessité de s'adapter aux forces de l'économie mondiale.

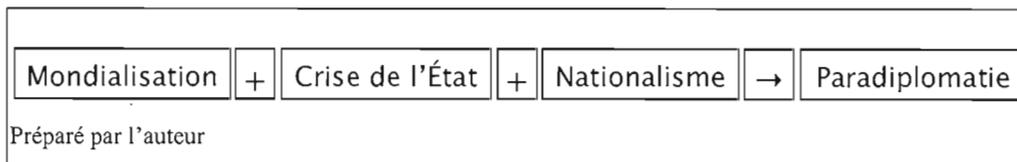
Dans tous les cas, il semble que des facteurs systémiques *et* nationaux soient à l'origine du phénomène paradiplomatique, et que ce soit les relations entre eux qui expliquent l'ampleur du développement des activités extérieures des entités subétatiques. À quelques différences près, on peut lier les facteurs de la paradiplomatie proposés par les auteurs mentionnés ci-dessus à ceux du cadre d'analyse proposé par Panayotis Soldatos (voir figure 1). Il les divisait alors en trois catégories, à savoir 1) les facteurs au niveau des entités fédérées, 2) les facteurs au niveau de l'État fédéral et 3) les facteurs externes (Soldatos, 1990 : 45).

Figure 1.1 – Cadre d'analyse de la paradiplomatie proposé par Panayotis Soldatos



Le cadre d'analyse de Soldatos nous apparaît toutefois difficile à opérationnaliser. Par exemple, combien de variables sont nécessaires et lesquelles sont indispensables pour qu'il y ait paradiplomatie? Pour être utile à l'explication d'un phénomène, nous croyons que le modèle devrait être plus simple. Nous retenons donc trois déterminants qui nous apparaissent nécessaires et suffisants : la mondialisation, la crise de l'État et le nationalisme. Nous verrons que malgré leur prédominance dans le développement de la paradiplomatie québécoise, d'autres facteurs y sont liés et ont indéniablement joué un rôle dans les activités internationales du Québec.

Figure 1.2 – Cadre théorique de la paradiplomatie



Nous présentons ci-après ces trois déterminants – qui agissent comme variables indépendantes – qui composent notre cadre théorique, puis nous les reprenons dans le deuxième chapitre afin de montrer comment ils ont favorisé le développement des relations internationales du Québec. Ces mêmes variables indépendantes sont ensuite reprises dans le troisième et dernier chapitre pour présenter le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle.

#### 1.1.1 – Facteurs externes : l'internationalisation et la mondialisation

Les transformations structurelles du système mondial expliquent partiellement la présence internationale des entités subétatiques. Nous ferons ici référence à l'*internationalisation* pour exprimer l'interdépendance extrafrontalière grandissante entre les diverses entités politiques et le développement du droit international qui les lie entre eux, alors que nous utiliserons le terme *mondialisation* pour décrire un phénomène beaucoup plus vaste, incluant l'internationalisation, qui reflète les changements dans la nature de l'espace social, des identités et des relations au sens large à l'échelle mondiale, à la façon dont Marshall McLuhan parlait du « village global »<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Pour une explication plus détaillée des concepts d'internationalisation et de mondialisation, lire Scholte J. A., « La globalización y el auge de la supraterritorialidad », dans Morata, Francesc, Guy Lachapelle et Stéphane Paquin (édit.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics I locals, 2004, pp. 11-50.

### 1.1.1.1 – Internationalisation

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, malgré certaines initiatives pour favoriser la libéralisation économique<sup>15</sup>, le contrôle de l'État sur l'économie ne favorisait pas l'accès aux marchés extrafrontaliers. En Union soviétique, par exemple, les investissements étrangers directs (IED) allaient à l'encontre de l'idéologie communiste ; le contrôle des ressources naturelles était avantageux pour les pays moins nantis qui finançaient ainsi leur développement ; et les pays développés souhaitaient eux aussi contrôler certains secteurs de l'économie afin de favoriser les industries locales. La tendance s'est toutefois inversée à partir de la crise énergétique au début des années 1970<sup>16</sup>. Les négociations sur les échanges et le financement de l'énergie – incluant les IED – ont alors ouvert la voie à la libéralisation des marchés. Nous verrons que cette augmentation de l'activité économique internationale a alors favorisé l'activité extérieure des entités subétatiques.

Pendant la seconde moitié du 20e siècle, les avancées majeures dans les domaines des transports et des communications – et la réduction de leurs coûts d'utilisation<sup>17</sup> – ont permis aux entreprises de développer leurs activités internationales. Pour attirer le maximum d'investissements, les États ont éliminé graduellement la discrimination faite aux entreprises étrangères, notamment par la garantie de « traitement juste et

---

<sup>15</sup> La signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) par 23 États, en 1947, fait partie de ces initiatives visant à favoriser les échanges commerciaux internationaux.

<sup>16</sup> Alors que les États nationalisaient de nombreuses entreprises à la suite de la Seconde Guerre mondiale et que plusieurs territoires acquéraient leur indépendance, la nationalisation est devenue une mesure exceptionnelle dans les années 1980, au moment où l'on remarque également une forte augmentation des traités bilatéraux d'investissement (d'après des tableaux publiés par l'UNCTAD en 1993 et repris dans un rapport publié en 1999 (UNCTAD, 1999).

<sup>17</sup> Selon Luiz Pazos, les coûts du transport par bateau ont chuté de 70 % entre le début des années 1980 et 1996. Il attribue cette diminution à l'utilisation de conteneurs qui, depuis 1965, réduisent considérablement les manipulations de marchandise. De 20 % de la marchandise déplacée au moyen des conteneurs en 1980, la proportion atteignait 80 % au début des années 1990. Pazos, Luis, *Globalización*, Mexique, Editorial Diana, 1998.

équitable » dans le cadre d'investissements étrangers. Par exemple, pour attirer les investisseurs, les gouvernements ont dû les protéger contre les expropriations et les nationalisations, perdant ainsi une partie de leur contrôle sur l'économie.

Face à cette nouvelle réalité, les gouvernements centraux ne sont plus nécessairement les mieux placés pour répondre aux demandes locales. Selon Kenichi Ohmae, spécialiste en stratégie commerciale, les avancées technologiques font en sorte que ce n'est plus la productivité pan-nationale qu'il faut chercher, mais plutôt la productivité de blocs régionaux capables de travailler en synergie. Dans son livre intitulé *La fin de l'État-nation*, publié en 1995, il évoque notamment le cas de Hong Kong et des régions chinoises limitrophes, Singapour et des régions de la Malaisie et de l'Indonésie, les villes de San Diego aux États-Unis et de Tijuana au Mexique. L'auteur soutient que l'émergence de telles unités géopolitiques au sein desquelles il y a une coopération intense est la clé de la réussite dans un monde devenu interdépendant (Ohmae, 1996).

En effet, les transactions sur la scène internationale étant devenues, dans bien des cas, plus importantes que les transactions intranationales – en raison de la levée des tarifs douaniers et de la libéralisation du commerce dans son ensemble – il devient de moins en moins nécessaire pour certains gouvernements de regrouper leurs forces au sein d'un même État. Par exemple, au moins neuf des 10 provinces canadiennes – dont le Québec – exportent plus aux États-Unis que dans le reste du Canada (Fry, 2004). Dans ces circonstances, on comprendra qu'il devient légitime pour les gouvernements provinciaux de vouloir non seulement prendre part aux discussions bilatérales, en particulier avec les États américains voisins, et multilatérales dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), mais aussi de jouer un rôle dans les décisions qui affectent leurs économies régionale et locale. Par choix ou

par obligation, les États ont donc dû décentraliser leurs politiques économiques et sociales. Ce phénomène, que certains décrivent comme la *glocalisation*<sup>18</sup> ou la *fragmegration*<sup>19</sup>, offre ainsi des occasions aux entités subétatiques d'agir à la marge du cadre étatique.

En plus des mesures mises en place par les gouvernements centraux pour défendre leurs intérêts (accords commerciaux et militaires, politiques d'immigration, etc.), les gouvernements non centraux ont eux aussi pris des initiatives dans leurs champs de compétence, entraînant ainsi une décentralisation de l'autorité politique. Selon Dehousse, « la cohabitation entre différentes autorités gouvernementales, avec chacune leurs exigences propres, ne va pas sans engendrer certains conflits de compétence : le gouvernement fédéral mettra l'accent sur la dimension nationale des problèmes qui doivent être abordés, tandis que les gouvernements régionaux feront valoir la nécessité de défendre les intérêts du segment particulier de la société qu'ils représentent » (Dehousse, 1989 : 301). Il ajoute que « les tensions seront d'autant plus aiguës que les enjeux institutionnels se doubleront d'intérêts personnels pour les hommes politiques et pour les fonctionnaires qui sont les acteurs principaux du débat » (Dehousse, 1989 : 301). Selon Paquin, qui se penche sur la fragmentation nationale et la montée du localisme, l'internationalisation, « en diminuant les avantages de l'intégration et les obstacles à l'indépendance, favorise la désintégration [de l'État] » (Paquin, 2001b : 20). Qu'on parle de *glocalisation*, de *farmegration* ou de désintégration, nous verrons dans notre étude de cas sur le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle que l'internationalisation entraîne

---

<sup>18</sup> Young P. Hong, Philip et In Han Song (2010). « Glocalization of social work practice: Global and local responses to globalization », *International Social Work September*, vol. 53 no. 5, pp. 656-670.

<sup>19</sup> James N. Rosenau (2003). *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*, Princeton University Press, 448 pages.

une réorganisation des relations entre les gouvernements centraux et les entités subétatiques.

#### 1.1.1.2 – Mondialisation

La mondialisation a également été possible grâce aux développements rapides des transports et des communications. Nous la distinguons toutefois de l'internationalisation par ses effets qui dépassent les sphères économiques et politiques pour englober les transformations sociales. Par exemple, si la distribution des mêmes livres et journaux à New York, Tokyo, Buenos Aires, Paris et Londres fait augmenter les ventes, elle accélère aussi la circulation des idées, des normes et des valeurs.

Le concept de la mondialisation réfère donc à cette nouvelle réalité qui amène l'humanité au-delà des préoccupations territoriales et des arrangements traditionnels pour vivre dans un système d'interdépendance. La création de l'Union internationale des télégraphes (1865) et de l'Union générale des postes (1874) témoignent de ce rapprochement des sociétés. On remarque ainsi que la mondialisation n'est pas exclusivement un phénomène de libéralisation des marchés, mais aussi une connectivité du monde – bien qu'inachevée – qui engendre une nouvelle dynamique de relations sociales, culturelles et politiques à l'échelle planétaire.

La pratique diplomatique, jadis réservée à un groupe restreint d'individus, s'est démocratisée sous l'influence de la mondialisation. Aujourd'hui, il est presque aussi facile d'entretenir des relations à l'extérieur qu'à l'intérieur du cadre étatique. Dans certains cas, les relations internationales peuvent même être plus simples. Nous verrons dans le troisième chapitre que ce fut le cas pour le Québec dans le dossier de la diversité culturelle. Alors que les relations entre les gouvernements québécois et

canadien étaient tendues, le Québec s'est tissé son propre réseau international pour répondre à ses objectifs. Dans ce cas comme dans plusieurs autres, on remarque que les nouveaux canaux diplomatiques propres aux différents lieux de pouvoir permettent aux entités subétatiques de mieux défendre leurs intérêts.

La fragmentation des États, qui a fait augmenter considérablement le nombre d'acteurs sur l'échiquier international, remet en question la structure politique internationale fondée sur le système westphalien – dans lequel les États ont remplacé les empires comme acteurs souverains dans l'arène politique mondiale. Bien que la structure politique fasse en sorte que ce ne sont que les États qui ont l'entière légitimité à l'extérieur de leurs frontières, l'autonomie grandissante des entités subétatiques nous oblige désormais à considérer leurs activités internationales comme une diplomatie différente de celle de l'État au sein duquel elles évoluent. Principalement pour les États fédérés, cela se traduit par la reconfiguration de leurs champs de compétence et la transformation de leur politique étrangère en raison du rôle de plus en plus important des gouvernements subétatiques. S'il fut un temps où les relations internationales étaient une affaire d'État, force est de constater que les différents paliers de gouvernements qui sont maintenant admis sur l'échiquier international changent considérablement la donne. Nous percevons donc la mondialisation comme le nouveau contexte, la nouvelle toile de fond sur laquelle l'ensemble des acteurs doivent se développer. Toutefois, le contexte international ne permet pas, à lui seul, d'expliquer pourquoi les entités subétatiques participent aux relations internationales.

### 1.1.2 – Facteurs au niveau étatique : crise de l'État et multiplication des acteurs

Alors que les États étaient jadis en concurrence pour l'acquisition de territoires, les gouvernements – centraux ou non – cherchent désormais à conquérir des parts de marché mondial, à attirer les investisseurs et à promouvoir les exportations (Hocking 1993, 1999 ; Lecours et Moreno, 2003 ; Paquin et Lachapelle, 2004). Leur succès dépendra de plusieurs facteurs, dont la stabilité des institutions politiques, économiques et judiciaires, l'accès au marché, la qualité des systèmes de communication et de transport, la performance des entreprises locales, le coût et la disponibilité de l'immobilier, le coût et la réglementation de la main-d'œuvre, les politiques environnementales, la qualité de vie, le niveau de taxation, les services et leurs coûts, les incitatifs gouvernementaux, le système d'éducation et de formation, la proximité des ressources matérielles et humaines (Michalet, 1999 : 85 ; Paquin et Lachapelle, 2004 : 78).

Bien que le système politique international repose toujours sur les États, la structure économique, elle, n'a pratiquement plus de frontières. Le développement de l'économie mondiale, axée sur l'ouverture des marchés, a entraîné une augmentation des responsabilités locales. On remarque en effet qu'à travers la mondialisation, les citoyens gardent leur ancrage national tout en devenant des consommateurs à l'échelle mondiale, créant ainsi un déséquilibre entre les pouvoirs économiques et politiques.

Les citoyens demandent aux gouvernements de répondre à la fois à leurs besoins de consommateur et de citoyen; les États tentent de maintenir un contexte économique favorable pour les entreprises – que ce soit en réduisant leurs impôts ou en leur offrant des incitatifs fiscaux – tout en maintenant les services aux citoyens. La simple logique fonctionnaliste veut donc que les entités subétatiques prennent pied sur la

scène internationale afin de répondre plus directement à leurs besoins. « Le Québec, par exemple, peut non seulement attribuer des subventions plus facilement que le gouvernement du Canada qui doit investir équitablement entre les régions du Canada, mais, en plus, la fiscalité et les dégrèvements d'impôts se jouent essentiellement sur le plan provincial », explique Stéphane Paquin et Guy Lachapelle (2004 : 76). De plus, la meilleure connaissance des entités subétatiques de leurs « propres affaires » est une raison majeure du développement de la paradiplomatie économique, explique Michelmann (1990 : 300). Hocking (1999) ajoute que les entités subétatiques ont l'avantage de pouvoir adopter des positions plus fermes et qui correspondent vraiment aux intérêts locaux, alors que les gouvernements centraux doivent évaluer la situation à plus grande échelle et considérer les implications sur la scène internationale.

Les intérêts des consommateurs favorisent un marché mondial de plus en plus ouvert et interdépendant, mais les intérêts des citoyens nécessitent des juridictions avec certains pouvoirs pour que les citoyens soient en mesure de se gouverner à leur guise (Kincaid, 1993: 44). Stéphane Paquin (2001b) accorde également une place importante au facteur économique dans le développement de l'activité extérieure du Québec, de la Catalogne et de l'Écosse.

Les relations internationales des entités subétatiques s'imbriquent donc dans la dynamique de la transformation de l'économie mondiale. Tandis que la baisse des barrières tarifaires et des coûts de transport permet aux sociétés de se spécialiser et de miser sur les échanges commerciaux pour répondre aux besoins pour lesquels l'opération locale est moins qualifiée<sup>20</sup>, les gouvernements cherchent à défendre leurs

---

<sup>20</sup> Au Québec, par exemple, après une stratégie de développement économique tous azimuts dans les années 1960 et 1970, le gouvernement a misé sur le développement des secteurs qui bénéficiaient d'avantages particuliers (Lachapelle, 1993 : 298).

intérêts à l'aide de ressources qui sont parfois à l'extérieur de leurs frontières. Cette réalité est au coeur de la doctrine sur les relations internationales du Québec développée dans les années 1960 par Paul Gérin-Lajoie, ministre au sein du gouvernement du Québec de 1960 à 1966.

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité. Mais, de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités-membres qui le désirent participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les concernent directement. (Paul Gérin-Lajoie, cité dans Patry, 2006 : 48.)

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, Carr abordait déjà « l'impuissance de la Nation-État à assurer la sécurité militaire ou le bien-être économique » (Carr, 1946 : 45). La multiplication des acteurs en relations internationales – causée par l'augmentation du nombre d'États, mais aussi par l'apparition de nouveaux acteurs tels que les organisations intergouvernementales (OIG), les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations transétatiques, supraétatiques et subétatiques – implique une toute nouvelle dynamique dans la politique étrangère des États. « Dans un tel contexte, la politique ne s'élabore plus dans un lieu unique, mais se trouve de plus en plus éclatée en centres multiples de production internationale dont la coordination paraît de moins en moins assurée [...] La politique étrangère se fait au quotidien et implique chaque individu » (Badie et Smouts, 1999 : 228, 231). On comprendra donc que « le sentiment d'une meilleure connaissance des données techniques d'un problème précis contribuera à renforcer les tentations autonomistes des autorités locales face à un pouvoir central souvent perçu comme lourd, distant et

impersonnel (Dehousse, 1989 : 302). Par conséquent, le partage des champs de compétence influence donc la nature et la forme de la participation des États fédérés à la politique étrangère, de même que la relation entre les États fédérés et le gouvernement fédéral (Nossal, Roussel et Paquin, 2007 : 479-508).

Selon Frédéric Charillon (2002 : 23), « au milieu des interactions locales, nationales, régionales et globales, la politique étrangère devient, parmi les politiques publiques, l'un des derniers refuges de la souveraineté et de l'expression identitaire ». Mais Philippe Braillard et Mohammad-Reza Djalili (2002 : 58) ajoutent que l'« [u]ne des caractéristiques importantes de la politique étrangère, qui la distingue des autres politiques publiques, est d'avoir pour champ d'action, un espace qui échappe en grande partie à son contrôle ».

Dans le cas des États unitaires, même si les villes et les régions sont de plus en plus présentes sur l'échiquier international, ils n'ont pas la division des pouvoirs leur donne une raison additionnelle de vouloir participer aux activités internationales dans les secteurs relevant de leurs compétences internes.

Par ailleurs, l'importance des entités subétatiques ne sera pas la même si leurs activités se limitent aux enjeux traditionnellement associés au *low politics* (santé, travail, environnement et parfois économie) ou s'ils participent à des dossiers qui relèvent du *high politics* (principalement ce qui relève du militaire). Or, la limite entre le *low* et le *high politics* est de plus en plus floue. Les questions de sécurité publique ne relèvent plus seulement des capacités militaires, mais de plus en plus de la puissance économique et de la capacité à attirer les investisseurs. Comme l'activité extérieure des gouvernements non centraux est souvent liée à l'économie, on peut supposer qu'elles deviennent de véritables acteurs internationaux. Et puisque la

plupart des champs d'activités ont désormais une dimension internationale et que les entités subétatiques possèdent généralement une expertise bureaucratique dans certains domaines spécifiques (Hocking, 1999 : 28), leur présence sur la scène internationale s'accroît presque naturellement. Leur influence réelle dépendra ensuite des relations qu'ils entretiennent avec leur gouvernement central et l'importance de leurs relations diplomatiques autonomes.

### 1.1.3 – Facteur au niveau subétatique : le nationalisme (identité et histoire)

En 1946, Carr écrivait : « Ce qui doit être combattu et rejeté, c'est la prétention du nationalisme de faire de la nation le seul dépositaire légitime et souverain du pouvoir politique, et l'ultime unité composante de l'organisation du monde » (Carr, 1946 : 46). Plus d'un demi-siècle plus tard, on s'aperçoit que le nationalisme est toujours central dans la division du monde. Selon Paquin et Lachapelle, le nationalisme est d'ailleurs l'une des variables les plus appréciables et la plus négligée en ce qui concerne l'étude de la paradiplomatie. Ils remarquent que « [l]es gouvernements subétatiques les plus actifs en relations internationales (Flandre, Wallonie, Québec, Catalogne, le Pays basque) partagent tous une caractéristique commune : le nationalisme » (Paquin et Lachapelle, 2004 : 82). Ils ajoutent que « [l]es régions qui ont une culture et une langue propres sont susceptibles de s'aventurer sur l'échiquier international pour trouver les ressources et un soutien qui leur manquent à l'interne » (Paquin et Lachapelle, 2004 : 82). La reconnaissance d'une identité distincte au-delà des frontières nationales devient l'objectif fondamental des mouvements nationalistes subétatiques. Pour eux, le développement de relations internationales distinctes – sans qu'elle ait toute l'importance d'une politique étrangère d'État souverain – permet de renforcer le projet national de la nation minoritaire. Paquin parle de *paradiplomatie identitaire* pour faire référence à cette

paradiplomatie visant la reconnaissance (Paquin, 2003)<sup>21</sup>. De son côté, Dehousse écrit :

La concentration d'une communauté ethnique sur une portion de territoire national peut en effet lui permettre d'avoir accès à une série de leviers de commande : il suffit pour cela que le gouvernement de ce territoire s'identifie suffisamment à cette communauté pour mettre à sa disposition les ressources administratives et financières dont il dispose. La superposition de clivages politiques aux clivages ethniques transforme ainsi la nature des relations au sein de l'État, en donnant aux conflits ethniques des moyens et des enjeux de nature institutionnelle (Dehousse, 1989 : 291).

On pourrait ainsi expliquer pourquoi le Québec a développé une coopération étroite avec la France, tandis qu'à l'inverse, l'absence d'une superposition exacte entre les divisions territoriales et les clivages linguistiques ou religieux assure la stabilité dans le système fédéral américain (Dehousse, 1989 : 292). Notons toutefois que l'activité extérieure ne se limite plus aux entités subétatiques au nationalisme fort. À divers degrés, tous les gouvernements non centraux saisissent les opportunités d'être présents sur la scène internationale pour en tirer profit, que ce soit pour attirer l'investissement et le tourisme ou pour obtenir une légitimité auprès de gouvernements étrangers. Dans l'ensemble des études de cas, on remarque néanmoins que les entités subétatiques au nationalisme fort jouent un rôle plus important au niveau politique, comme en témoigne notre étude de cas présentée dans le troisième chapitre.

---

<sup>21</sup> Bien que Paquin fasse une distinction entre la paradiplomatie au sens large et la paradiplomatie identitaire qui a pour objectif la reconnaissance d'une nation minoritaire, il conclut que dans les deux cas, il peut y avoir conflit ou coopération. Comme les variables sont les mêmes dans les deux cas, nous nous attarderons plutôt à présenter leurs effets sur les activités extérieures du Québec.

#### 1.1.4 – Autres déterminants

D'autres déterminants sont parfois associés à la paradiplomatie. Par exemple, certains auteurs tiennent compte de la personnalité des dirigeants (Cooper, 1999 ; Paquin, 2003 : 43 ; Paquin et Lachapelle, 2004 : 89). Nous croyons toutefois qu'il ne s'agit pas d'un facteur particulièrement révélateur pour expliquer les raisons profondes de la présence internationale des entités subétatiques. En effet, si la personnalité influence la paradiplomatie, elle influence également l'ensemble des dossiers politiques. Et les dirigeants sont eux-mêmes influencés par leur milieu. Il faudrait donc analyser leur environnement afin de bien comprendre le fondement de leurs actions. De plus, il serait nécessaire de considérer la structure politique pour évaluer l'influence des dirigeants, puisque les différents systèmes donneront un rôle plus ou moins influent à ces derniers. Ainsi, nous sommes d'avis que « le type de régime politique et la personnalité des décideurs influencent *l'intensité* [notre emphase] de la paradiplomatie d'une région » (Paquin et Lachapelle, 2004 : 89), mais nous ne considérons pas ces facteurs comme des variables nécessaires<sup>22</sup>. À ce sujet, Soldatos écrit qu'il ne faut pas confondre les causes de la paradiplomatie et les conditions qui y sont favorables. Selon ce dernier, les conditions favorables incluent la personnalité des dirigeants, l'histoire et la culture, le climat sociopolitique, le positionnement géographique et les ressources disponibles, le soutien paradiplomatique des villes des entités subétatiques et la législation faisant la promotion de l'investissement étranger (Soldatos, 1990 : 51). Par exemple, en ce qui concerne les régions frontalières, les provinces canadiennes ont des relations internationales importantes avec les États américains, alors que l'isolement géographique de l'Australie explique le peu d'activités autonomes des États australiens (Dehousse, 1989 : 289-290). Mais cette

---

<sup>22</sup> Le deuxième chapitre, qui porte sur les relations internationales du Québec, nous permettra de voir que certains dirigeants ont été des conditions favorables au développement de la paradiplomatie québécoise, mais que les raisons profondes viennent davantage d'un nouveau contexte mondial qui engendre des transformations marquées autant à l'échelle internationale que locale.

situation géographique n'apparaît pas comme une raison profonde de la paradiplomatie.

Par ailleurs, certains enjeux impliquent *de jure* les entités subétatiques. Par exemple, au Canada et en Australie, l'environnement est partiellement sous la compétence des gouvernements subétatiques (provinciaux au Canada, des États en Australie). Aujourd'hui, cette souveraineté partagée est sans doute l'avantage le plus important des entités subétatiques. L'ambiguïté de leur nature, à la fois « sovereign-bound » et « sovereign-free » (Rosenau, 1990 : 36), leur permet à l'occasion d'être présents dans des organisations internationales (comme le Québec et la Communauté française de Belgique à la Francophonie) et d'entretenir des relations diplomatiques directes avec d'autres États ou entités subétatiques (comme le Québec avec la France, la Bavière et l'État de New York, par exemple). Enfin, on comprendra que les entités subétatiques les plus riches auront généralement plus de facilité à ouvrir des bureaux à l'étranger, participer à des forums multilatéraux, diffuser l'information (Hocking, 1999 : 28). Selon Dehousse :

Si le souci d'autonomie est une caractéristique commune à l'ensemble des autorités régionales, il ne se manifeste pas partout avec la même intensité, ni ne revêt dans tous les cas la même signification. Certains gouvernements régionaux affichent en effet la volonté d'utiliser systématiquement et de façon intensive les instruments législatifs, administratifs et financiers que la constitution met à leur disposition pour assurer le développement de leur région, tout en s'opposant de façon décidée aux interventions du pouvoir central dans leur sphère de compétence (Dehousse, 1989 : 302).

C'est dire que les structures étatiques et les ressources influencent le rôle des entités subétatiques sur la scène internationale, mais que les gouvernements non centraux ont

ensuite le choix de les utiliser pour collaborer ou prendre leurs distances du gouvernement central.

Aujourd'hui, le fait que plusieurs secteurs d'activités nécessitent un arrimage des administrations locales et régionales favorise l'activité des entités subétatiques sur la scène internationale. On remarque donc que l'importance et la direction de l'implication des entités subétatiques seront influencées par la structure de l'État, c'est-à-dire la séparation des pouvoirs. En ce sens, l'activité des entités fédérées est moins limitée que celle des gouvernements locaux d'États unitaires, par exemple les départements français, qui doivent continuellement négocier avec le Quai d'Orsay, sans pouvoir utiliser l'argument constitutionnel de la division des pouvoirs comme dans le cas du Québec avec Ottawa.

#### 1.2 – Nature de la paradiplomatie

Lorsqu'il est question d'activité extérieure, les relations entre les gouvernements centraux et les entités subétatiques sont-elles davantage conflictuelles ou axées sur la coopération? Évidemment, la tension entre les paliers de gouvernements dépendra du degré de divergence entre eux. Selon Yves Lejeune (1990 : 172), la coordination des relations extérieures à l'intérieur des États est nécessaire à la crédibilité de l'État sur la scène internationale, et cette coordination doit se faire entre des partenaires interdépendants, autonomes et égaux. Pour sa part, John Ravenhill (1999 : 150) montre bien la coopération qui s'est développée entre les États australiens. Il parle de rationalisation de la représentation à l'étranger et de relations de collaboration face au Commonwealth. Mais il ajoute que si la collaboration est bonne dans certains secteurs comme le tourisme, la compétition demeure pour attirer l'investissement étranger. Bernard Gagnon et Jacques Palard (2005) montrent que les provinces canadiennes adoptent des stratégies passablement différentes en matière d'action

extérieure. Alors que le Québec tend à développer une véritable politique étrangère en raison de son identité propre, d'autres provinces canadiennes font appel au gouvernement fédéral afin de développer des stratégies cohérentes pour attirer les investissements. Elliot J. Feldman et Lily Gardner Feldman (1990 : 203) expliquent que le gouvernement du Canada a dû revoir sa politique étrangère afin d'accommoder les provinces, et a reconnu son incapacité à poursuivre des négociations internationales importantes sans la participation institutionnalisée des provinces. À ce sujet, Françoise Massart-Piérard (2005a : 125) remarque que « les pouvoirs régionaux peuvent susciter l'émergence d'espaces de coopération internationale jusque-là non identifiés, investir des lieux de coopération antérieurement négligés ou ignorés et favoriser le renouvellement des modes de gestion de l'intervention internationale ».

Dans plusieurs cas, les conflits intergouvernementaux ne portent pas tant sur les enjeux précis que sur la présence internationale des entités subétatiques. Comme le gouvernement central a traditionnellement eu le contrôle de l'ensemble des relations extérieures, il tente de garder sa prédominance sur la scène internationale. Selon Dehousse :

[S]i les pressions centrifuges dont nous avons constaté l'existence ont abouti à des manifestations parfois radicales en ce qui concerne les relations extérieures de certains États, on le doit en partie au fait que les structures institutionnelles nationales encourageaient ces tendances au lieu de les freiner. Faute d'une réponse institutionnelle adéquate, l'asymétrie de certaines régions les amène en effet à chercher à renforcer leur action autonome, ce qui donne lieu à des phénomènes du type « province-building », donc la dimension extérieure n'est pas négligeable. (Dehousse, 1989 : 304)

Il ajoute :

[L]es pressions centrifuges déboucheront tour à tour sur une cogestion de certaines questions internationales par le centre et la périphérie ou sur une action internationale autonome des gouvernements centraux. En règle générale, les régions asymétriques auront tendance à préférer cette dernière solution. [...] Ce choix fondamental conditionnera la nature des problèmes qui devront être résolus. Dans le premier cas, il s'agira avant tout de savoir par quel biais les États membres d'une fédération peuvent arriver à prendre pied sur la scène internationale. Dans le second cas, les principales difficultés auront trait à la définition d'une position commune et à la lourdeur du processus décisionnel. (Dehousse, 1989 : 309)

Dans le cas du rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle, on pourrait donc supposer que la nature de la paradiplomatie québécoise a été davantage conflictuelle lorsque le Parti québécois formait le gouvernement, et qu'elle est devenue plus collaborative lorsque le Parti libéral du Québec est arrivé au pouvoir en 2003.

Par ailleurs, les relations des gouvernements non centraux avec des acteurs internationaux constituent-elles une politique étrangère différente de celle de leur gouvernement central, ou comme de simples activités transfrontalières éparses pour répondre tantôt à une volonté politique, tantôt à un objectif commercial, sans qu'il n'y ait de ligne directrice? Nelson Michaud et Isabelle Ramet offrent des pistes de réponses en faisant la distinction entre la conduite de relations internationales et l'élaboration d'une véritable politique étrangère. Ils proposent qu'il y ait relations internationales lorsque deux gouvernements (centraux ou non) nouent des contacts et s'engagent dans des échanges pour satisfaire leurs intérêts mutuels, alors que la politique étrangère va plus loin en incluant un cadre général qui permet de guider

l'action à long terme dans plusieurs domaines différents<sup>23</sup> et de réagir aux événements conjoncturels (Michaud et Ramet, 2004 : 304). Trois éléments distinctifs permettraient d'identifier une politique étrangère : « les actions de l'État répondent à une doctrine internationale définie en fonction des besoins de sa société et en fonction des caractéristiques et des contraintes du système international ; elles s'opérationnalisent à partir de ressources qui leur sont nommément dédiées ; et elles visent, à terme, autant l'optimisation de la position propre à l'État que l'optimisation du contexte international qu'elles cherchent à influencer » (Michaud et Ramet, 2004 : 304)<sup>24</sup>. Les auteurs concluent que, par exemple, le Québec ne possédait pas les caractéristiques propres à la politique étrangère dès son origine, mais que l'évolution de ses relations internationales suppose qu'il y ait émergence d'une véritable politique étrangère québécoise. Notre deuxième chapitre portant sur l'histoire des relations internationales du Québec permet de voir comment les trois éléments distinctifs proposés par Michaud et Ramet se sont développés, et d'évaluer s'il existe aujourd'hui une politique étrangère québécoise.

Indépendamment du degré d'activité extérieure des gouvernements non centraux, tous ne s'entendent pas sur la nature du phénomène. Pour Hocking, parler de l'activité extérieure des entités subétatiques comme d'une politique étrangère propre (donc à l'extérieur de son cadre étatique) suppose d'emblée que les gouvernements non centraux veulent se distinguer du gouvernement central, ce qui ne permet pas de

---

<sup>23</sup> Michaud et Ramet ajoutent que la mondialisation fait en sorte que certains domaines autrefois de compétence intérieure et souvent dévolus aux entités fédérées (culture, éducation, environnement, etc.) ont désormais une place dans la politique étrangère. C'est d'ailleurs de cette manière que la plupart des entités subétatiques ont développé leurs relations internationales, puisque les domaines qu'on associe traditionnellement au *high politics* demeurent, à ce jour, l'affaire des gouvernements centraux.

<sup>24</sup> Les éléments de Michaud et Ramet rejoignent ceux de Soldatos, à savoir des objectifs, des stratégies, des tactiques, des institutions, un processus de prise de décisions, des instruments et des résultats en ce qui a trait aux relations extérieures (Soldatos, 1990 : 35). Dans les deux cas, on remarque que l'apport au contexte international fait partie des éléments de la politique étrangère.

considérer tous les déterminants qui les poussent à agir sur la scène internationale. Quant aux termes *paradiplomatie* et *protodiplomatie*<sup>25</sup>, Hocking estime qu'ils laissent croire qu'il s'agit d'activités de deuxième classe ; de pâles imitations de la vraie diplomatie qui cachent la spécificité de l'objet d'étude (Hocking, 1999 : 21).

Plutôt que d'étudier l'activité extérieure des entités subétatiques à partir des critères traditionnellement associés à l'État (souveraineté, territoire, population et reconnaissance) ou à la capacité des acteurs à poursuivre une politique étrangère, Hocking propose cinq critères pour présenter le rôle des gouvernements non centraux dans leur « milieu diplomatique complexe », à savoir 1) les buts et motivations, 2) l'importance et la direction de l'implication sur la scène internationale, 3) les structures et les ressources, 4) les niveaux de participation (avec quelle(s) catégorie(s) d'acteurs? subétatiques, étatiques et/ou supraétatiques?) et 5) les stratégies<sup>26</sup>. Après avoir présenté l'activité extérieure des entités subétatiques par rapport à ces critères, Hocking conclut qu'elle a une dimension de politique étrangère, mais qu'elle doit néanmoins être comprise à l'extérieur de ce paradigme puisqu'il n'explique que partiellement la dynamique et que plusieurs facteurs sur le plan national influencent le rôle des gouvernements non centraux sur la scène internationale. Selon l'auteur, il est donc plus approprié de comprendre le rôle des entités subétatiques à l'intérieur de l'État dont ils font partie plutôt que comme acteurs sur la scène internationale. Il ajoute que leurs nouvelles capacités n'entraînent pas nécessairement la volonté de se

---

<sup>25</sup> La protodiplomatie se définit comme la politique étrangère d'un État subétatique qui cherche à entreprendre sa sécession.

<sup>26</sup> En 1990, dans un ouvrage sur les relations internationales, Hocking et Smith utilisaient les quatre premiers critères afin d'identifier les acteurs importants sur la scène internationale, principalement en termes de leur impact (Hocking et Smith, 1990 : 70-74). À partir de ces critères, il évaluait les forces et faiblesses des acteurs et concluait que tous les acteurs internationaux ne sont pas des États, et que la diversité des acteurs en présence implique une diversité de réseaux. Dans le cas des gouvernements non centraux, les critères permettront de juger s'il est préférable de les étudier à l'extérieur du cadre étatique, ou à l'intérieur.

dissocier du cadre étatique (Hocking, 1999 : 34), comme quoi il n'existe pas de modèle systémique permettant de comprendre l'internationalisation de toutes les entités subétatiques. En ce sens, il rejoint les propos de Dehousse qui, dix ans plus tôt, écrivait que la conclusion d'ententes internationales calquées sur le modèle des traités interétatiques, les visites officielles et l'ouverture de représentations extérieures dans les capitales étrangères est un « rituel provocateur » circonscrit à des régions bien précises, ce qui « laisse à penser que c'est du côté de la position de ces régions au sein de l'État qu'il faut en chercher l'origine » (Dehousse, 1989, 290). Françoise Massart-Piérard va dans le même sens dans son étude comparée des relations des entités fédérées belges au sein du système de politique extérieure lorsqu'elle écrit :

La Belgique incarne le « pouvoir modèle » de fédéralisme caractérisé par les « interactions multiples et variées entre les différents niveaux de gouvernement ». Le système belge de politique étrangère, apparemment très complexe, devient intelligible à partir du moment où l'on sait qu'en Belgique l'élément déclenchant tout processus de reconfiguration des rapports inter-gouvernementaux horizontaux et verticaux (les deux sont parfois croisés), est directement conditionné par l'ordonnancement des compétences internes qui, inévitablement, se répercute sur la politique extérieure. Il ne fait que le traduire. La corrélation est presque parfaite. (Massart-Piérard, 2005 : 204)

Le cas belge contredit donc K.C. Wheare qui, au début des années 1960, écrivait que le fédéralisme nuit à une bonne politique étrangère (Wheare, 1963: 186). La politique étrangère belge semble plutôt démontrer ce qu'écrivait Duchacek dans un article sur les souverainetés partagées trois décennies plus tard : « flexible federal systems are positively predisposed to handle the problems of global and regional interdependence more effectively than unitary or authoritarian systems » (Duchacek, 1990 : 4).

De son côté, en prenant les mêmes critères que Hocking pour définir un acteur international, Paquin arrive plutôt à la conclusion que la paradiplomatie est devenue « un élément incontournable de l'étude de la politique étrangère, de la politique comparée et des relations internationales » (Paquin, 2005 : 142). Il s'agirait donc d'un objet d'étude en soi.

Au cours des dernières années, aux études théoriques sur la paradiplomatie se sont ajoutées plusieurs études de cas qui ont permis de valider les déterminants de la paradiplomatie en plus d'expliquer plus précisément certaines réalités. On remarque que les acteurs ne sont pas jugés sur leur présence ou non, mais plutôt sur l'influence qu'ils ont sur les autres acteurs d'un certain niveau. Hocking est l'un de ceux qui ne semblent pas reconnaître l'influence directe des gouvernements non centraux sur la scène internationale. Nous croyons pourtant que ces derniers puissent effectivement influencer certains dossiers internationaux sans nécessairement passer par leur gouvernement central.

### 1.3 – Thèse : L'enjeu de la diversité culturelle au Québec

Dans cette étude, nous soutenons la thèse que le Québec a joué un rôle distinct de celui du Canada dans le dossier de la diversité culturelle puisqu'il était plus efficace pour le Québec d'utiliser ses propres voies diplomatiques pour défendre ses intérêts. Nous avançons que 1) la mondialisation, qui crée un nouveau contexte global à l'organisation des relations internationales, a permis aux acteurs québécois de développer des réseaux diplomatiques internationaux pour protéger et promouvoir la diversité culturelle ; 2) la crise de l'État a poussé le Québec à agir à l'extérieur de la fédération canadienne ; et 3) le nationalisme québécois a fait de la province un leader mondial dans la protection et la promotion de la diversité culturelle.

#### 1.4 – Méthodologie

Une synthèse de la littérature permet d'abord de vérifier l'applicabilité du cadre théorique propre à la paradiplomatie à l'ensemble de l'activité extérieure du Québec depuis le début des années 1960. Ensuite, nous reprendrons les mêmes déterminants pour présenter le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle, de la fin des années 1990 jusqu'à la mise en œuvre de la convention sur la diversité culturelle. Cette étude de cas a été réalisée à partir des écrits sur le sujet (monographies, articles scientifiques, articles de journaux, communiqués de presse, rapports de conférence, etc.) auxquels s'ajoutent une série d'entrevues semi-dirigées avec les principaux acteurs<sup>27</sup> qui permettent de compléter et valider l'information recueillie dans les écrits. Ces sources sont toutefois utilisées avec prudence. Même lorsqu'ils sont de bonne foi, les témoins ont tous une perception partielle des événements qui ne reflète pas nécessairement les éléments les plus importants. « La mémoire des témoins d'une époque est à la fois défaillante et sélective, nourrie de l'histoire personnelle de chacun et tributaire de la dynamique souvent cruelle des rapports de pouvoir. » (Tremblay, 2006, p. 13). Ainsi, d'un long souvenir, nous ne retenons parfois qu'un détail bien précis qui revient dans d'autres témoignages. En définitive, cette étude de cas permet de mettre en lumière les facteurs qui structurent les activités internationales du Québec, et de mieux comprendre son rôle dans le dossier menant à l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

---

<sup>27</sup> Des entrevues ont été réalisées avec Louise Beaudoin, Sheila Copps Pierre Curzi, Liza Frulla, Bernard Landry, Robert Pilon, Daniel Turp, et des fonctionnaires des gouvernements québécois et canadiens dont l'identité n'est pas dévoilée en raison de leur devoir de réserve.

## CHAPITRE 2

### LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC DEPUIS LA RÉVOLUTION TRANQUILLE

L'activité extrafrontalière du Québec ne date pas d'hier, mais ce n'est qu'à partir de la fin des années 1960 que la province a développé des relations internationales soutenues. Nous avons vu précédemment que la phase actuelle de l'internationalisation a pris forme après la Seconde Guerre mondiale, grâce aux avancées majeures dans les domaines des transports et des communications. Il n'est donc pas surprenant que la Constitution canadienne, rédigée un siècle plus tôt, n'accorde que très peu d'importance aux relations internationales. En effet, lors de la création de la Confédération canadienne en 1867, l'article 132 de Loi constitutionnelle (Acte de l'Amérique du Nord britannique) affirmait simplement que « le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire Britannique, les obligations du Canada ou d'aucune de ses provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers ». En tant que dominion britannique, le Canada relevait toujours de Londres, et bien qu'il gérât sa politique intérieure, la politique extérieure restait dans le giron de la puissance coloniale<sup>28</sup>.

Quant à la répartition des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les provinces, un seul passage concerne les relations internationales : l'article 95, qui indique que « toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera

---

<sup>28</sup> L'article 132 de la Loi constitutionnelle de 1867 est devenu caduc lors de l'entrée en vigueur du Statut de Westminster de 1931, qui a permis au Canada, tout comme l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Irlande, et la Nouvelle-Zélande de faire leur entrée dans le monde international « en qualité de pays souverains » (Groulx, 1960 : 369).

incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada ». Une disposition qui n'a toutefois pas empêché le Québec d'ouvrir une agence d'immigration à Londres dès 1871 (Paquin, 2006a : 16).

Par ailleurs, en 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres a statué que la mise en oeuvre des traités fédéraux relève des provinces lorsqu'ils concernent leurs compétences. Ainsi, les gouvernements provinciaux n'ont pas l'obligation de légiférer selon les engagements internationaux pris par le Gouvernement du Canada. « Par exemple, si le gouvernement du Québec accorde une subvention à Bombardier et que cette subvention contrevient aux dispositions de l'OMC et de l'ALENA, un pays tiers pourrait porter plainte auprès des institutions pertinentes et demander une juste compensation, non pas au gouvernement du Québec, mais au gouvernement canadien! », écrit Stéphane Paquin (2006i, 478).

On comprendra donc que le développement des relations internationales du Québec au-delà de ses frontières ne s'explique que très partiellement par la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes. Les déterminants de la paradiplomatie — mondialisation, crise de l'État et nationalisme — nous apparaissent beaucoup plus pertinents pour expliquer le développement de l'affirmation internationale du Québec.

## 2.1 – L'activité extérieure du Québec avant 1960

Les premières relations internationales du Québec comme province canadienne visent à favoriser l'immigration et les échanges économiques. Dès 1881, Adolphe Chapleau, premier ministre du Québec, séjourne près de six mois en France pour développer des liens plus étroits. Au début du vingtième siècle, des agences générales sont ouvertes à Londres (1911) et Bruxelles (1915) afin de prospector les marchés étrangers. Elles

sont toutefois fermées quelques années plus tard, et une loi abolissant toutes les agences générales est adoptée après l'élection de l'Union nationale de Maurice Duplessis en 1936. Ces missions sont rétablies sous Adélard Godbout en 1940, et un agent commercial est envoyé à New York en 1941. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, mise à part une mission économique en Haïti en 1943, l'activité extérieure du Québec est pratiquement inexistante (Patry, 2006 : 14).

Après un passage dans l'opposition de 1939 à 1944, Duplessis reprend les commandes de l'État québécois pour seize années consécutives. Cette période est caractérisée par la stabilité du régime en place, appuyé par le clergé, le monde des affaires et les milieux ruraux. En laissant l'éducation et les services sociaux aux communautés religieuses et en adoptant des politiques protectionnistes basées essentiellement sur une vision agraire du Québec, le régime duplessiste favorise l'autonomie provinciale, mais limite son développement. Il s'oppose à l'État-providence et continue de promouvoir l'exploitation des ressources naturelles. Graduellement, la société québécoise prend du retard sur le reste du Canada et l'ensemble des pays industrialisés. Malgré la venue au Québec d'importantes personnalités, aucun accord n'est signé. Patry écrit que « pendant toute la durée du régime de Maurice Duplessis, le Québec, en tant qu'État, se désintéressera des rapports internationaux » (Patry, 2006 : 15). D'ailleurs, Duplessis ne fait qu'un séjour en Écosse et des voyages à New York pour assister à des parties de baseball. Il n'ira jamais en France, qu'il n'apprécie guère, allant jusqu'à dire que les Canadiens français sont des « Français améliorés » (Paquin, 2006a : 20). Paquin d'ajouter qu'« [a]u Québec, avant 1960, il n'y a que l'Église catholique qui a développé un réseau international important » (Paquin, 2006a : 22). Cette réalité s'explique en partie par des transports et communications moins développés qu'au cours des décennies suivantes, mais nous verrons que les changements sont davantage le reflet

d'une nouvelle vision politique du gouvernement du Québec que d'une innovation technologique permettant une ouverture rapide sur le monde.

## 2.2 – L'activité extérieure du Québec au cours des années 1960

L'élection du Parti libéral du Québec (PLQ) de Jean Lesage en 1960 marque le début d'une période importante dans l'histoire du Québec : la « Révolution tranquille ». Après seize ans dans l'opposition, les libéraux incarnent le changement. Une série de réformes sont rapidement mises en œuvre et de grands chantiers sont développés pour stimuler l'économie : nationalisation de l'électricité, fondation de la Caisse de dépôt et placement du Québec, création du ministère de l'Éducation, etc. Le Québec se modernise, se forge une identité plus solide et s'ouvre sur le monde. L'exposition universelle de Montréal de 1967 témoigne de cette ouverture.

Quant aux relations internationales du Québec, bien qu'elles ne soient pas abordées dans le programme du PLQ de 1960, c'est sous le gouvernement Lesage qu'elles prennent leur envol. L'ancien ministre Paul Gérin-Lajoie, à l'origine de la doctrine sur les relations internationales du Québec depuis es années 1960, écrit :

En matière de relations internationales, le gouvernement fédéral occupait un terrain auquel le Québec s'intéressait assez peu. Puis, d'un seul coup, l'année 1960 arriva. Pour paraphraser un texte connu, « lorsque le Québec se réveilla, le Canada et sa capitale se mirent à trembler ».

Un ordre nouveau s'installa au Québec et, par effet d'entraînement, au Canada entier, à l'intérieur du vieux cadre constitutionnel. Une période d'ajustement des acteurs politiques et administratifs s'ensuivit. (Gérin-Lajoie, 2006 : 20).

Stéphane Paquin retient trois événements qui ont marqué les nouveaux rapports du Québec avec le monde : l'ouverture de la Maison du Québec à Paris, la conclusion de la première entente avec la France en matière d'éducation, et la formulation de la doctrine Gérin-Lajoie, qui servira par la suite de base juridique de l'action internationale du Québec (Paquin, 2006b : 23). Dans un article publié en 2001, Paquin faisait allusion à un quatrième événement qui a favorisé l'institutionnalisation de l'activité extérieure du Québec : la participation du gouvernement à des rencontres intergouvernementales de la Francophonie (Paquin, 2001a : 89). Il écrivait alors que le rôle de la France a été déterminant dans tous les cas, et que le professeur « Luc Bernier affirme même que le chef de l'État français était plus intéressé que les représentants du Québec à favoriser le développement d'une politique internationale du Québec » (Paquin, 2001a : 89). Ce déterminant n'est certainement pas négligeable. Nous verrons que la France a joué un rôle de premier plan dans le développement des relations internationales québécoises. Culturellement proche du Québec depuis l'arrivée des premiers colons, la France est devenue un allié naturel lorsque les activités internationales se sont développées. Autant les gouvernements que les sociétés civiles des deux côtés de l'Atlantique ont alors pu travailler de pair pour défendre des intérêts communs sur différentes tribunes, comme ce fut le cas dans le cadre de la promotion de la convention sur la diversité culturelle.

### 2.2.1 – Ouverture de la maison du Québec à Paris

Lors d'un voyage à Paris en septembre 1960, Georges-Émile Lapalme, procureur général et futur ministre des Affaires culturelles du Québec, rencontre André Malraux, ministre d'État chargé des Affaires culturelles de France. Ce dernier lui confie que le général de Gaulle est revenu de son voyage au Québec quelques mois plus tôt en affirmant qu'il y existait un énorme potentiel français et qu'il fallait s'en occuper. Lorsque Lapalme demande ce qu'il faut faire, Malraux lui répond : « Établir

une Maison du Québec à Paris » (Patry, 2006 : 20-21). Un an plus tard, en octobre 1961, elle est inaugurée. Jean Lesage la présente alors comme le prolongement de l'action de l'« État du Québec » pour contrer la menace d'assimilation dans le contexte nord-américain (Paquin, 2006b : 26). La première visite en France du premier ministre québécois depuis plusieurs décennies est de bon augure pour les relations France-Québec. Les représentants québécois sont accueillis très favorablement par le gouvernement français. Patry note : « Ceux auxquels les usages protocolaires sont familiers savent très bien qu'on y recourt parfois pour donner à un événement le lustre que commande son sens particulier. En recevant pour la première fois depuis plusieurs décennies la visite d'un premier ministre québécois, la France avait voulu souligner l'importance qu'elle attachait à ces retrouvailles avec une communauté dont les ancêtres avaient été, pendant quinze siècles, ses propres fils » (Patry, 2006 : 21-22). En 1964, le délégué général du Québec à Paris obtient un statut diplomatique. Quelques années plus tard, le reste de la délégation se voit reconnaître un statut diplomatique, normalement réservé aux représentants d'État souverain (Paquin, 2006b : 27-28).

### 2.2.2 – Première entente France-Québec

Dans sa réforme de l'éducation, Paul Gérin-Lajoie souhaite mettre sur pied un programme d'échanges de professeurs et d'étudiants entre la France et le Québec. En 1965, le ministre se rend donc à Paris afin de signer la première entente France-Québec, laquelle porte sur la création d'une commission permanente franco-québécoise pour la mise en œuvre du programme. En plus d'institutionnaliser la participation du Québec aux activités internationales, cet événement permet de mieux comprendre les relations de l'époque entre les gouvernements du Québec et du Canada, et le contexte dans lequel la doctrine Gérin-Lajoie a été formulée. André Patry écrit d'ailleurs que cette entente marque une étape importante dans l'évolution

constitutionnelle du Québec (Patry, 2006 : 27). C'est donc en 1964 que Jean Lesage transmet une lettre au général de Gaulle en prévision d'une rencontre qu'il doit avoir avec ce dernier. Comme il se doit, cette lettre passe par l'ambassade du Canada. Or, les représentants du Canada n'apprécient guère le langage utilisé par Lesage par rapport au projet d'accord en matière d'éducation.

Dans sa lettre, Lesage insiste sur l'importance qu'il accorde aux questions de coopération France-Québec. Il ajoute que cet accord se situe « dans la ligne que la France entend donner, à l'avenir, à sa politique de coopération avec les pays francophones, au premier rang desquels figure le Québec. [...] Monsieur Paul Martin, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, est entièrement favorable à ce que, dans l'accord-cadre entre le Canada et la France, l'entente proposée sur le plan de l'éducation puisse intervenir directement entre les services français et québécois intéressés ». Le Premier ministre ajoute qu'il souhaiterait que l'accord soit signé par Paul Gérin-Lajoie et Christian Fouchet, ministre de l'Éducation nationale de France (Paquin, 2006b : 28).

Lorsqu'il remet la lettre à son destinataire, l'ambassadeur du Canada à Paris mentionne au général de Gaulle que les conceptions du gouvernement du Québec vont au-delà de l'accord donné par le gouvernement canadien et que ce dernier n'a jamais laissé entendre qu'il était favorable à ce que le Québec et la France établissent des relations directes sans sa présence. Le général de Gaulle donne tout de même son accord. Lors de la signature de l'entente, le gouvernement fédéral ne s'oppose pas, sachant que la France allait lui demander de la reconnaître. Par échange de lettres entre le ministère des Affaires extérieures et l'ambassade de France à Ottawa, l'entente obtient un véritable statut en droit international (Paquin, 2006b : 30). Le succès de Paul Gérin-Lajoie pousse Pierre Laporte, nouveau ministre des Affaires culturelles après la démission de Georges-Émile Lapalme, et Carrier Fortin, ministre du Travail, à vouloir signer des accords avec la France. À partir de ce moment, le

gouvernement fédéral tente de limiter la présence du Québec en signant lui aussi des accords avec la France.

Selon Paquin, « [l]a diplomatie gaulliste a favorisé la mise sur pied d'une paradiplomatie québécoise en lui assurant un certain statut international (Paquin, 2001a : 89). Même après l'allocution de Paul Gérin-Lajoie sur les fondements constitutionnels de l'activité extérieure du Québec, « [m]algré les protestations de plus en plus fortes d'Ottawa, la diplomatie gaulliste va continuer à soutenir les actions du Québec, entre autres à des rencontres intergouvernementales des pays francophones » (Paquin, 2001a : 92). Allant dans le même sens, Jean Tardif écrit : « La Révolution tranquille allait [amplifier la portée de la doctrine Gérin-Lajoie], qui n'aurait certainement pas été la même sans le dessein politique du général de Gaulle d'opérer un rapprochement stratégique avec le Québec » (Tardif, 2006 : 97). Doit-on en comprendre que la diplomatie française relevait alors d'un seul homme, le général de Gaulle, et qu'il a été l'un des déterminants de la paradiplomatie québécoise? Il a sans doute servi de levier. Mais si le Québec a pris pied sur la scène internationale aussi rapidement à l'arrivée du gouvernement Lesage, on suppose qu'une certaine volonté d'avoir une présence internationale s'était développée graduellement dans l'après-guerre, et que la fin du régime de Maurice Duplessis a permis de passer à l'action. On remarque néanmoins que le rôle des dirigeants, à la fois québécois et français, a eu une influence certaine dans le développement de l'activité extérieure du Québec. Parce que la personnalité des dirigeants influence l'ensemble des dossiers politiques et que le lien de cause à effet est difficile à établir puisque les dirigeants sont eux-mêmes influencés par leur milieu, nous considérons ce facteur comme un exemple de nationalisme, l'un des trois déterminants nécessaires au développement de la paradiplomatie.

### 2.2.3 – Doctrine Gérin-Lajoie

À la suite des premières ententes avec la France, Paul Gérin-Lajoie, vice-premier ministre et ministre de l'Éducation, prononce le 12 avril 1965 un discours, rédigé par le fonctionnaire André Patry, devant le corps consulaire de Montréal. Il aborde alors le principe suivant lequel le Québec et les autres provinces canadiennes peuvent participer activement à l'élaboration de conventions internationales dans les secteurs relevant directement de leurs compétences internes. Parce que le Québec voyait de plus en plus la nécessité d'être présent sur la scène internationale, Paul Gérin-Lajoie a simplement voulu souligner qu'il possédait la capacité juridique d'exercer ses compétences constitutionnelles sur le plan international. Tel que mentionné précédemment, la Constitution canadienne de 1867 et le Statut de Westminster de 1931 n'indiquaient pas clairement si les affaires étrangères étaient exclusivement des compétences fédérales. C'est donc sur cette base que Gérin-Lajoie fait savoir que le Québec peut participer pleinement à tous les débats internationaux qui le concernent. Dix jours plus tard, Gérin-Lajoie prononce une autre allocution, cette fois devant une délégation d'universitaires français, belges et suisses réunis à Québec. Il insiste alors sur l'importance de reconnaître au gouvernement du Québec le pouvoir de négocier des ententes internationales dans ses champs de compétences et analyse les justifications d'une action autonome du Québec (Michaud, 2006b : 267). En 1967, Gérin-Lajoie reprend ses arguments au cours d'un débat à l'Assemblée nationale du Québec portant sur la création du ministère des Affaires intergouvernementales. Aujourd'hui, on s'aperçoit que cette doctrine, qui a d'abord servi des besoins ponctuels, est devenue la base de la plupart des actions internationales du Québec. Par contre, bien qu'elle ait favorisé l'institutionnalisation des relations internationales du Québec, Paquin note qu'en premier lieu, il ne s'agissait pas d'une prise de position longuement réfléchie de la part du gouvernement du Québec :

Le plus extraordinaire dans l'histoire de la doctrine Gérin-Lajoie est que ce discours soit devenu la politique officielle du gouvernement non pas à la suite d'un long processus de réflexion, mais presque par accident. En effet, lors du discours de Gérin-Lajoie devant le corps consulaire de Montréal, le Premier ministre Jean Lesage était en vacances en Floride et n'a pas été mis au courant de l'interprétation de la Constitution canadienne que venait de faire son Vice-premier ministre. À son arrivée à l'aéroport, le Premier ministre sera interrogé par des journalistes sur les propos de son ministre. Il répondra que Gérin-Lajoie avait énoncé la politique de son gouvernement. [...] Si le Premier ministre avait rabroué son ministre de l'Éducation, la doctrine Gérin-Lajoie serait restée lettre morte. Cette déclaration de soutien de Lesage, qui étonna même les fonctionnaires présents, car ils s'attendaient à un démenti, vu que Paul Gérin-Lajoie n'avait pas obtenu l'autorisation du Premier ministre avant de prononcer son allocution, cette approbation, donc, a fait en sorte que la doctrine Gérin-Lajoie est devenue la politique officielle du Québec tout simplement parce que le Premier ministre Lesage était de bonne humeur à son arrivée à l'aéroport de Québec! Il faut cependant souligner que Gérin-Lajoie était un constitutionnaliste renommé, ce qui donnait une certaine autorité à ses discours. (Paquin, 2006b : 39).

Mais Paul Gérin-Lajoie lui-même vient nuancer les écrits de Paquin. Il écrit à propos de son discours de 1965 :

Ce texte fut loin d'être un simple incident de parcours dans les relations fédérales-provinciales au Canada. Il fut, au contraire, l'un des éléments majeurs de la grande transformation de la société et de l'État québécois au cours des années 1960, qu'on a appelé la Révolution tranquille.

Presque tous les secteurs des affaires publiques ont été affectés par ce grand changement. La simple énumération de ces domaines évoque l'étendue de cette « révolution » : l'organisation de l'État, l'économie et les finances publiques, les ressources naturelles, l'éducation, l'organisation communautaire, la santé et les services sociaux, et autres.

Or, il s'avère que dans tous ces domaines et combien d'autres, l'exercice des compétences provinciales exige d'entretenir des relations directes

avec les autorités d'autres pays, pour connaître et comprendre ce qui s'y passe, pour réaliser des échanges de personnes, d'information de biens matériels et culturels, pour poser des actes de coopération et d'entraide, pour exercer une influence mutuelle.

[...]

Certains remontent même aux années antérieures à l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie, de sorte que celle-ci ne constituait pas, strictement parlant, un nouveau projet de gouvernement, mais plutôt l'exposé des fondements constitutionnels d'une politique déjà en cours – ce qui n'avait jamais été fait. (Gérin-Lajoie, 2006 : 15-16.)

Selon Tardif, « [c]e discours serait sans doute resté d'un intérêt essentiellement fédéral-provincial si le Québec n'avait pas auparavant signé avec la France, sans l'aval préalable du gouvernement fédéral contraint de les « couvrir » *a posteriori*, deux ententes en matière de culture et d'éducation qui traduisaient de façon concrète sa détermination à traiter avec les puissances étrangères dans les domaines de sa compétence » (Tardif, 2006 : 98). Il ajoute : « L'histoire reste à faire de ce qui pourrait bien constituer, de façon paradoxale, l'effet politique le plus important, mais trop rarement évoqué du discours de Gérin-Lajoie et de l'action du Québec qui en a découlé : obliger le gouvernement fédéral à se doter progressivement d'une politique extérieure autonome qui devrait chercher à intégrer un axe francophone étranger à son tropisme exclusivement anglo-saxon » (Tardif, 2006 : 98).

Quoi qu'il en soit, la doctrine Gérin-Lajoie demeure un cadre de référence d'actualité (Morin, 2006 ; Rémillard 2006 ; Ciaccia, 2006 ; Simard, 2006, Beaudoin, 2006). En février 2003, Benoît Pelletier, alors député libéral dans l'opposition, a exprimé certains engagements constitutionnels de son parti dans un rapport sur le cadre constitutionnel et dans un article d'opinion publié dans le quotidien *La Presse* (Michaud, 2006a : 89). La doctrine a ensuite été réaffirmée par la ministre des Relations internationales du Québec en 2003 et le Premier ministre en 2004 (Turp,

2006 : 51). À la suite de la sortie du ministre fédéral des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, affirmant que la mondialisation nécessite que le Canada parle d'une seule voix – celle du gouvernement fédéral, Benoît Pelletier, devenu ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, a de nouveau défendu la doctrine Gérin-Lajoie dans les pages du quotidien *Le Devoir* en septembre 2005. Il écrivait :

À l'heure de la mondialisation, de grandes questions se débattent et des décisions se prennent au sein des organisations multilatérales. Les discussions portent souvent sur des domaines de responsabilité provinciale. D'où la nécessité d'une action directe du gouvernement du Québec. Refuser au Québec l'accès à la mondialisation, c'est lui refuser l'accès à la modernité! (Pelletier, 2005)

Jean Tardif, ex-fonctionnaire au ministère des Relations internationales du Québec, résume la portée de la doctrine Gérin-Lajoie :

La vision de Gérin-Lajoie était à l'avant-garde en 1965. En 1991, la politique internationale innovait en proposant que le Québec définisse ses intérêts en tenant compte de l'évolution internationale et assure son développement en tirant parti des ressources du système international. La mondialisation présente un défi qui oblige tous les acteurs à innover pour ne pas être marginalisés.

On ne peut plus penser et agir sans prendre en compte la dimension globale. Mais on ne peut pas penser le monde à partir des catégories locales ou étatiques. Il faut désormais agir, à tous les échelons où s'exerce l'activité humaine, à partir d'une vision globale. Ce contexte fournit au Québec l'occasion et l'obligation de retrouver sa capacité d'innovation. Même la souveraineté n'a de sens aujourd'hui que dans la mesure où elle permet de participer à la gestion des interdépendances et non plus seulement pour engager des relations d'État à État.

Dans ces conditions, on peut se demander si c'est la doctrine du prolongement des compétences dans un système exclusivement interétatique ou celle de la gestion des interdépendances qui est le mieux adaptée. Voilà sans doute la question la plus importante qui se pose à qui veut s'armer pour affronter les défis du monde qui vient. (Tardif, 2006 : 111)

### 2.3 – L'activité extérieure du Québec de la fin des années 1960 à aujourd'hui

En 1966, le gouvernement libéral de Jean Lesage est défait par l'Union nationale dirigée par Daniel Johnson. À un an de l'Exposition universelle qui allait se tenir à Montréal, Johnson poursuit ce que son prédécesseur avait commencé. Lorsqu'il était chef de l'opposition, Johnson avait déjà manifesté son intérêt pour les relations internationales en se rendant deux fois en France. De plus, il avait appuyé le discours de Paul Gérin-Lajoie de 1965, et était même allé plus loin en affirmant que le Québec devait obtenir « la maîtrise complète de sa compétence dans le domaine international » (Paquin, 2006c : 40-41). Mais sous Johnson, c'est sans doute la visite du général de Gaulle qui est la plus remarquable. De passage à Montréal, il déclare : « Je vais vous confier un secret que vous ne répéterez à personne. Ce soir, ici, et tout le long de ma route, je me suis trouvé dans une atmosphère du même genre que celle de la Libération. [...] Vive Montréal! Vive le Québec! Vive le Québec libre ! Vive le Canada français ! Vive la France ! » (cité dans Paquin, 2006c : 45). À la suite de cette déclaration, Johnson tente de freiner les faits et gestes politiques du général de Gaulle afin d'éviter de mettre le Canada en danger, et les relations entre les deux hommes se refroidissent (Paquin, 2006c). En France, comme partout ailleurs, on critique les propos du général (Vaïsse, 2006). Il n'en demeure pas moins qu'on retiendra le soutien de la France à l'autodétermination du Québec, et que cet appui sera utilisé par le Québec à l'occasion des deux référenda.

À la fin des années 1960, la participation du Québec aux activités des pays francophones complique les relations avec la France et le gouvernement fédéral. « D'essentiellement technique au départ, la Francophonie devient de plus en plus politique. [...] la relation Québec-Ottawa sur cette question est un révélateur important de la difficulté de mettre en œuvre une politique étrangère unifiée dans un pays multinational » (Paquin et Beaudoin, 2006 : 149). En 1970, sous Jean-Jacques Bertrand, le Québec obtient une délégation distincte de la délégation canadienne au sein du premier organisme intergouvernemental de la Francophonie: l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT). Sous Robert Bourassa (1970-1976), les relations franco-québécoises vont assez bien, particulièrement à partir du moment où on adopte la loi 22 qui fait du français l'unique langue officielle au Québec (Bastien, 2006). Bourassa porte également une attention particulière au développement économique au Moyen-Orient, qui sera continué par André Patry sous le gouvernement de René Lévesque (Aird, 2006).

L'élection du Parti québécois en 1976 change considérablement la donne en matière de relations extérieures québécoises. Alors que les gouvernements précédents travaillaient à ce que le Québec puisse intervenir dans ses champs de compétence, le gouvernement de René Lévesque veut aller plus loin en agissant de façon à donner une personnalité internationale au Québec qui pourrait éventuellement le faire connaître comme un État indépendant de la fédération canadienne. Le référendum de 1980 sur la souveraineté-association marque cette volonté accrue de changer la dynamique de la politique québécoise, et par extension canadienne. « Les tentatives de « dépolitiser » les relations franco-québécoises sous le gouvernement de Jean-Jacques Bertrand et leur « normalisation », entreprise sous celui de Robert Bourassa, volent en éclats. Sous le gouvernement Lévesque, les relations entre Paris et Québec seront résolument *politiques* au sens plein du terme » (Poulin, 2006 : 129). C'est

d'ailleurs en 1977, sous René Lévesque et Raymond Barre, que la pratique des visites alternées des premiers ministres français et québécois est établie.

Mais la prudence des initiatives du gouvernement Lévesque permet au Québec de poursuivre les activités entamées par les gouvernements précédents et de développer de nouvelles relations. C'est au cours de cette période que les liens entre le Québec et les États-Unis se renforcent et qu'une véritable politique américaine est mise en œuvre (Balthazar, 2006). Considérant la place grandissante qu'occupent les relations internationales partout dans le monde, il n'est pas surprenant que l'activité extérieure du Québec se poursuive. C'est dans cette perspective qu'en 1985, après 25 ans de relations internationales plus ou moins coordonnées, Bernard Landry, alors ministre des Relations internationales, publie le premier énoncé politique sur les relations internationales du Québec. Selon Michaud et Ramet, cet événement marque le début du déploiement d'une politique étrangère québécoise (Michaud et Ramet, 2004 : 308).

Le retour de Robert Bourassa, de 1985 à 1994, stabilise les relations avec le gouvernement canadien et les relations internationales du Québec sont alors caractérisées par un virage économique (Paquin, 2006e). C'est au cours de cette période qu'est signé l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE). Marc-André Bergeron écrit que l'« ALE représente certainement un précédent dans l'histoire des relations fédérales-provinciales. [...] Jamais auparavant les provinces n'avaient exercé un aussi grand pouvoir d'influence sur les décisions d'Ottawa. Pour tout dire, la stratégie mise en œuvre par le Québec rappelle les fondements mêmes de la doctrine Gérin-Lajoie : réclamer le droit de parler en son propre nom, afin de veiller lui-même à la défense et à la promotion de ses intérêts » (Bergeron, 2006 : 193).

En 1995, le Parti québécois dirigé par Jacques Parizeau prend le pouvoir. Il demande à son tour aux Québécois de se prononcer sur la souveraineté du Québec. La diplomatie préréférendaire est impressionnante. Pierre Duchesne relate les événements et ce qu'il se serait produit suivant une victoire du OUI (Duchesne, 2006). Encore une fois, on remarque que le rôle de la France est crucial. Après le référendum, Paquin écrit que les relations internationales du Québec subissent un recul important (Paquin, 2006f). Elles reprennent toutefois leur vigueur dans le dossier de la diversité culturelle à partir de la fin des années 1990.

En 2002, lors d'une allocution devant la Société des relations internationales du Québec, Louise Beaudoin, alors ministre des Relations internationales du Québec, affirme qu'« [a]ujourd'hui, toute nation qui n'agirait pas sur plusieurs fronts à l'international commettrait l'erreur fondamentale suivante : celle de laisser les autres agir à sa place » (cité dans Michaud et Ramet, 2004 : 303). Selon Nelson Michaud et Isabelle Ramet, « [c]es propos ne traduisent pas qu'une visée propre à un gouvernement souverainiste puisque [...] autant les actions passées que le programme actuel du parti fédéraliste (libéral) s'accordent pour aussi promouvoir un rôle actif du Québec sur la scène internationale » (Michaud et Ramet, 2004 : 303). Nous avons d'ailleurs énuméré bon nombre d'actions internationales sous différents gouvernements depuis le début des années 1960, et nous verrons que d'autres entités subétatiques ont développé leurs activités internationales au cours de la même période, comme quoi des changements systémiques (avancées dans les transports et communications, favorisant l'interdépendance globale) ont joué un rôle important dans l'évolution des relations internationales.

Toujours en 2002, le projet de loi établissant un mécanisme d'approbation par l'Assemblée nationale de tout engagement international important est adopté par les

86 députés présents en chambre. L'Assemblée nationale du Québec devient ainsi le premier parlement de type britannique à être associé au processus de conclusion des engagements internationaux du gouvernement central (Paquin, 2006 : 477).

Après son élection en avril 2003, le gouvernement Charest abolit l'Observatoire sur la mondialisation. Une loi instituant cette structure avait été adoptée par le gouvernement Landry, mais les libéraux jugeaient que la structure était trop lourde et qu'il valait mieux confier des mandats d'analyse et de recherche sur le thème en question (Michaud, 2006 : 381). Malgré les critiques à propos de cette abolition, la continuité dans l'action est affirmée sur le site du ministère des Relations internationales :

Tous les gouvernements qui se sont succédé depuis quarante ans ont agi avec une remarquable constance. Le Québec compte aujourd'hui à l'étranger près d'une trentaine de délégations, de bureaux et d'agents locaux. Plus de 300 ententes bilatérales sont en vigueur avec des États nationaux ou fédérés dans près de 80 pays<sup>29</sup>.

Le gouvernement du Québec siège aux instances de la Francophonie, il suit de près les travaux des organisations internationales qui concernent ses compétences et ses intérêts et assure la mise en œuvre sur son territoire de plusieurs conventions internationales.

Le gouvernement du Québec entend poursuivre et intensifier son action internationale. Il souhaite le faire en renforçant son partenariat avec le gouvernement fédéral, convaincu qu'une juste image du Canada à l'étranger ne saurait occulter son caractère fédératif, c'est-à-dire

---

<sup>29</sup> Au 16 octobre 2008, le Québec avait conclu plus de 625 ententes internationales, dont 381 étaient en vigueur, selon le site Internet du ministère des Relations internationales du Québec (<http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/index.asp>).

l'existence de deux ordres de gouvernement agissant dans leurs sphères respectives. (Gouvernement du Québec, 2006)

Les ouvrages que nous avons consultés à propos des relations internationales du Québec soulèvent les différents facteurs que nous avons associés au développement de la paradiplomatie dans le premier chapitre. En ce qui a trait aux déterminants extérieurs, nous avons vu que l'implication d'acteurs extérieurs, notamment la France, a joué un rôle important à partir des années 1960. La création de la Maison du Québec à Paris, la signature de l'entente franco-québécoise en matière d'éducation et le soutien de la France pour que le Québec participe aux activités de la Francophonie ont été les premiers événements marquant des relations internationales québécoises. On remarque également que l'interdépendance (régionale et globale), qui est un autre facteur extérieur favorisant la paradiplomatie dans le cadre d'analyse proposé par Panayotis Soldatos (voir figure 1), s'est accentuée à partir des années 1960. Au niveau de l'État fédéral, des vides constitutionnels ont poussé le Québec à vouloir agir, tel qu'expliqué dans la Doctrine Gérin-Lajoie de 1965, et l'incapacité du gouvernement fédéral d'accommoder l'ensemble des Québécois a entraîné la montée des mouvements nationalistes.

Selon Nelson Michaud, les actions ponctuelles du Québec depuis le XIXe siècle, le flou constitutionnel à son avantage et le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé du Canada en 1937 lui donnèrent les bases nécessaires pour devenir un acteur sur l'échiquier international (Michaud, 2006 : 379). Avant l'affirmation internationale du Québec dans les années 1960, des facteurs au niveau de l'État fédéral auraient permis cette affirmation. Par la suite, Michaud et Ramet identifient deux facteurs qui ont favorisé le déploiement de l'activité internationale québécoise : le processus de construction de la province et la mondialisation.

Outre l'aspect circonstanciel entourant l'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie, il apparaît que le développement de l'action internationale du Québec soit le fruit de deux moteurs croisés et complémentaires. Le premier nous est révélé par le processus de 'construction de la province de Québec'. [...] Toujours présent, ce moteur interne voit actuellement son influence doublée par l'apparition progressive d'une influence externe tout aussi puissante: la mondialisation. En induisant des modifications aux caractéristiques systémiques internationales, elle oblige les états à adapter leur action internationale. Parfois synonyme de déclin de l'État, elle multiplie non seulement les interactions entre les états, mais elle favorise aussi l'émergence d'un plus grand nombre d'acteurs non étatiques. Pour une entité comme le Québec qui est dotée d'un gouvernement, d'une population et d'un territoire – donc, un État – sans pour autant avoir un statut souverain, elle favorise le passage à une dynamique de politique étrangère [...]. (Michaud et Ramet, 2004 : 306-307)

Le survol des relations internationales du Québec présenté dans ce chapitre montre comment notre cadre théorique s'applique au cas du Québec. Le troisième chapitre présente l'étude de cas détaillée du rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle. Il permet de mieux comprendre comment, par rapport à un seul enjeu, les facteurs de l'activité internationale du Québec ont interagi pour que ce dernier joue un rôle de premier plan sur la scène internationale. À terme, on pourra associer les événements aux principaux facteurs qui structurent les activités internationales du Québec et voir les relations entre ces facteurs à partir de notre cadre théorique.

## CHAPITRE 3

### L'ENJEU DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE AU QUÉBEC

Le Québec a joué un rôle de premier plan dans la création de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. De la mise au programme politique à la fin des années 1990 jusqu'à la ratification en mars 2007, les intervenants du milieu culturel, les fonctionnaires, les universitaires et les élus ont joint leurs efforts pour qu'un outil juridique international protège et promeuve la diversité culturelle aux quatre coins de la planète. À notre connaissance, jamais le Québec n'a participé aussi activement à la conclusion d'un traité international. Ce chapitre trace l'historique du rôle du Québec dans ce dossier, et montre comment les trois déterminants de la paradiplomatie – mondialisation, crise de l'État-nation et nationalisme – et les conditions qui y sont favorables lui ont permis d'avoir une influence aussi importante à l'extérieur de ses frontières. Sans minimiser le rôle des autres acteurs, cette concentration sur le cas du Québec nous permet de montrer de façon plus détaillée comment il a pu développer son propre réseau international pour défendre ses intérêts. Un survol des enjeux relatifs à la diversité culturelle permet d'abord de mettre en perspective les origines de la Convention.

#### 3.1 – Les enjeux relatifs à la diversité culturelle

Les livres, les films, les spectacles et les pièces musicales n'échappent pas aux lois du marché. Les biens et les services culturels sont jugés, en partie du moins, selon les profits qu'ils génèrent. En obéissant à la même logique commerciale que les autres biens et de services, d'abord axés sur leur rentabilité, la création d'oeuvres artistiques devient possible que si elle est rentable. Ainsi, puisque la reproduction est souvent plus rentable que la création, la diversité des expressions culturelles, qui

illustre la pluralité des identités et des peuples, est susceptible de s'appauvrir. Peter S. Grant et Chris Wood (2004 : 30) remarquent qu' « au milieu de cette apparente abondance des médias et des messages, on néglige de plus en plus la nourriture spirituelle et intellectuelle, qui ne peut provenir que d'une véritable diversité dans le menu culturel ». Si les avancées majeures dans les moyens de communication ont favorisé la diffusion des biens et services culturels, elles contribuent également à la domination d'une minorité de créateurs dont les moyens permettent en quelque sorte de saturer l'offre dans un marché, limitant ainsi la diversité.

Les négociations d'accords commerciaux internationaux ont nécessité une réflexion sur la dualité de la nature des biens et services culturels, c'est-à-dire économique et culturelle. Doit-on traiter ces produits et services comme tous les autres, ou doivent-ils avoir un statut particulier afin d'assurer leur pérennité?

Le traitement des industries culturelles a été soulevé lors des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ( GATT, en anglais) à partir de la fin des années 1940, de l'accord de libre-échange avec les États-Unis dans les années 1980, et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au début des années 1990 (Bernier, 2000). À l'époque, la spécificité des biens et services culturels, souvent mal comprise, n'était toutefois pas une priorité des négociations commerciales pour l'ensemble des gouvernements. Au mieux, des clauses d'exception et de réserves permettaient de reporter leur traitement à plus tard. Ainsi, toute nouvelle négociation, dont l'objectif ultime était de libéraliser davantage les échanges commerciaux, devenait une nouvelle menace à la capacité des États à soutenir leur industrie culturelle.

À la fin des années 1990, alors que les débats sur la libéralisation des échanges étaient en cours à l'OMC, la diversité culturelle est devenue un sujet majeur des débats internationaux. Plusieurs organisations régionales et internationales ont examiné la question et une réelle pression à l'échelle mondiale a été exercée afin de protéger la diversité culturelle au même titre que la biodiversité. Rapidement, des réseaux intergouvernementaux ont été créés et la société civile s'est mobilisée afin de protéger et promouvoir les industries culturelles.

De l'idée de créer une convention internationale sur la diversité culturelle pour empêcher la loi du marché de réduire l'offre, en 1998, il n'a fallu que sept ans pour que la Conférence générale de l'UNESCO adopte la Convention sur la protection et la promotion des expressions culturelles. Deux ans plus tard, en mars 2007, elle est entrée en vigueur. Dans tout le processus, le rôle du Québec a été déterminant.

### 3.2 – Genèse du rôle du Québec dans le processus menant à la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

La chronologie des principaux événements menant à la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles témoigne du rôle de premier plan joué par le Québec dans ce dossier international. Il faut toutefois aller au-delà des événements solennels et du discours public pour saisir les motivations profondes de certains acteurs. En outre, sans instrumentaliser l'enjeu pour en faire une simple pomme de discorde entre Québec et Ottawa, évacuer la partisanerie de ce dossier négligerait l'importance du nationalisme comme déterminant de la paradiplomatie du Québec. Car à bien des égards, la confrontation politique a poussé les deux gouvernements à affirmer leurs exigences

plus rapidement et à jouer un rôle plus actif sur la scène internationale. D'ailleurs, tandis que le député du Parti québécois Daniel Turp affirmait le 9 juin 2005 à l'Assemblée nationale que « c'est le gouvernement du Parti québécois qui a sans doute été à l'origine de l'idée d'un instrument international et des négociations qui, peut-être dans les mois prochains, seront menées à terme, mais feront qu'il y aura une convention sur la diversité des expressions culturelles », Sheila Copps, ex-ministre du Patrimoine canadien, soutient plutôt que l'origine de l'instrument vient du différend commercial entre le Canada et les États-Unis au sujet des périodiques, lorsque l'Organisation mondiale du commerce a jugé qu'une taxe canadienne était contrevenait aux règles commerciales<sup>30</sup>.

### 3.2.1 – La diversité culturelle : « une cause en or pour le Québec »

Après le référendum de 1995, les relations internationales du Québec subissent un dur coup. On ne qualifie pas sans raison l'année 1996 d'*annus horribilis* dans ce champ d'activités<sup>31</sup>. D'une part, le ministère des Affaires internationales est scindé. L'ancien ministère devient celui des Relations internationales (MRI), tandis que la dimension politique commerciale est transférée au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. La perte des négociations commerciales ampute ainsi le nouveau ministère des Relations internationales d'un levier important. D'autre part, pour redresser les finances publiques, le gouvernement de Lucien Bouchard demande au MRI de réduire son budget de 16,7 millions de dollars, ce qui

---

<sup>30</sup> Tiré d'un article rédigé pour le gouvernement norvégien en décembre 2007, transmis à l'auteur par Mme Copps.

<sup>31</sup> Manon Tessier a utilisé l'expression pour faire le parallèle entre l'*annus horribilis* de la reine Élisabeth II (1992, alors qu'elle avait eu des problèmes familiaux et qu'un incendie avait détruit une partie du château de Windsor) et les relations internationales du Québec en 1996 (Tessier, 1996).

se traduit par la fermeture de 13 délégations du Québec à l'étranger<sup>32</sup>. Au moment où les relations sont particulièrement tendues avec le gouvernement fédéral, il reste bien peu d'espace au Québec pour faire valoir sa présence à l'étranger.

En décembre 1998, l'arrivée de Louise Beaudoin à la tête du ministère des Relations internationales tombe à point. Ancienne déléguée du Québec à Paris et ministre de la Culture et des Communications depuis 1995, elle connaît très bien les milieux culturels et politiques français et québécois. « Pour un gouvernement du Parti québécois, c'était la cause en or pour faire du millage au niveau de la diplomatie internationale », soutient Pierre Curzi, président de l'Union des artistes de 1996 à 2006, de la Coalition pour la diversité culturelle de 1998 à 2006 et député de la circonscription de Borduas pour la Parti québécois depuis mars 2007<sup>33</sup>.

Louise [Beaudoin] a toujours été très, très proche de l'ensemble des milieux francophones, des milieux politiques français. C'est certain qu'il y avait là un dossier qui permettait au Québec de s'affirmer sur la scène internationale et dans une juridiction qui lui appartient complètement. C'est certain que ça a beaucoup servi. La grande clé du succès c'est que ça a toujours été la vertu complète. Personne ne peut s'opposer à cette convention sur la diversité culturelle. [...] Dès qu'on avait l'occasion d'expliquer clairement les menaces qui pesaient sur la culture nationale, immédiatement on avait une écoute et très rapidement ça devenait politique et c'était entériné politiquement. (Pierre Curzi)

---

<sup>32</sup> Le gouvernement ferme les représentations à Atlanta, Boston, Chicago, Los Angeles, Bogota, Caracas, Port-au-Prince, Düsseldorf, Rome, Milan, Hong Kong, Séoul et Le Caire. Seules les délégations générales de New York, Mexico, Paris, Bruxelles, Londres et Tokyo sont maintenues (Tessier, 1996).

<sup>33</sup> L'entrevue avec Pierre Curzi a été réalisée en janvier 2008.

Le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle peut ainsi apparaître comme un dossier très partisan, une stratégie protodiplomatique de la part du Parti québécois. Mais nous verrons qu'après avoir été défendu par les gouvernements souverainistes de Lucien Bouchard et Bernard Landry, ce dossier a été repris par le gouvernement libéral et fédéraliste de Jean Charest après son élection en avril 2003. En ce sens, nos recherches indiquent que l'importance accordée par le gouvernement du Québec à cet enjeu s'explique principalement par le caractère distinct de la société québécoise dans la fédération canadienne. Il s'agit là de l'un des principaux déterminants de la paradiplomatie identifiés dans notre cadre théorique : le nationalisme.

Berceau de la langue française en Amérique et carrefour de la culture européenne et nord-américaine, le Québec a toujours été sensible à la menace de la culture anglo-saxonne sur sa spécificité culturelle et linguistique. Difficile d'imaginer comment les quelque six millions de Québécois francophones qui baignent dans un bassin de plus de 300 millions d'anglophones auraient pu conserver leur langue sans une volonté ferme de soutenir leur industrie culturelle. Mais le modèle québécois de l'industrie culturelle, qui fonctionne en grande partie grâce aux subventions publiques, est continuellement menacé par la libéralisation des marchés<sup>34</sup>. Si les biens et services culturels étaient assujettis aux accords de libre-échange, il ne serait alors plus possible de favoriser l'industrie québécoise par des mesures législatives ou fiscales.

Le Canada a d'ailleurs été victime de la logique de libéralisation des marchés lorsque l'OMC l'a informé, en mars 1997, que sa taxe imposée sur la publicité ciblant les lecteurs canadiens figurant dans une édition à tirage dédoublé d'un périodique, dont

---

<sup>34</sup> Ce même modèle existe dans le reste du Canada, avec la difficulté additionnelle d'être en compétition directe avec les industries américaines qui diffusent elles aussi en langue anglaise. Le Québec a donc l'avantage non négligeable de la barrière linguistique.

le but était de favoriser l'industrie canadienne des périodiques, était contraire aux règles commerciales<sup>35</sup>. On s'est alors aperçu que les règles existantes n'étaient pas suffisantes pour protéger le contenu culturel. Pour soutenir l'industrie canadienne face au géant américain, Sheila Copps, alors ministre du Patrimoine canadien, s'est rapidement saisie du dossier pour placer la culture au centre des débats bilatéraux et multilatéraux. Il fallait faire valoir le nationalisme canadien.

De son côté, le Québec n'a pas été touché par le conflit des périodiques du fait que les magazines en questions – *Reader Digest*, *Sports Illustrated* et *Time Magazine* – étaient anglophones. Tout de même préoccupés par les effets du commerce international sur le milieu culturel québécois, trois ministres québécois – Louise Beaudoin (Culture et Communications), Bernard Landry (Économie et Finances) et Sylvain Simard (Relations internationales) – ont tenu une conférence de presse en mars 1998 pour faire part des préoccupations du gouvernement du Québec face aux négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI)<sup>36</sup>, lequel pourrait mettre en péril les industries culturelles québécoises. Sylvain Simard avait alors soutenu que « [l']AMI ne doit surtout pas devenir un accord qui favorise l'investisseur étranger au détriment du consommateur, l'investisseur étranger au détriment de l'environnement et du droit des travailleurs ». À ce moment, en plus de l'AMI, des négociations étaient aussi en cours à l'OMC qui, finalement, n'a pas été en mesure de tenir son sommet à Seattle à la fin du mois de novembre 1999 en raison d'importantes manifestations.

---

<sup>35</sup> Pour plus d'informations sur l'affaire des magazines : <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/c55-f.htm>

<sup>36</sup> L'AMI a été négocié entre les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il proposait une libéralisation accrue des échanges et a été fortement critiqué par les milieux culturels, les environnementalistes et certains syndicats. Il a finalement été abandonné à la fin de 1998, notamment en raison de l'opposition du gouvernement français.

### 3.2.2 – Mobilisation des acteurs

Les artisans du milieu cinématographique français sont parmi les premiers à se mobiliser pour empêcher la conclusion de l'AMI, qui pourrait mettre en péril leur industrie. Ils sensibilisent alors les cinéastes québécois, qui sonnent également l'alarme. Rapidement, ils sont rejoints par l'ensemble de la communauté culturelle et artistique qui commence à jouer un rôle proactif dans ce dossier.

Dès le printemps 1998, une douzaine d'associations québécoises du milieu culturel se regroupent et créent la Coalition pour la diversité culturelle dans le but de sauvegarder et promouvoir la diversité culturelle. Elle travaille à ce que les accords de commerce international ne contraignent pas les politiques culturelles afin que « les États et gouvernements aient entière liberté d'adopter les politiques nécessaires au soutien de la diversité des expressions culturelles »<sup>37</sup>. En tant que président de l'Union des artistes, Pierre Curzi sentait alors « une menace sur l'industrie culturelle d'abord ». Car sans les subventions à l'industrie culturelle, rares sont les projets culturels québécois qui pourraient voir le jour. En raison du marché restreint, tantôt québécois, tantôt francophone, même les réalisations les plus populaires sont généralement financées par l'État.

Rapidement, la Coalition rejoint les gouvernements. Pierre Curzi explique qu'au début, la ministre québécoise de la Culture et des Communications, Agnès Maltais, suggère que la coalition soit uniquement financée par le gouvernement du Québec, « que le gouvernement fédéral n'ait rien à voir là-dedans ». Québec souhaitait mener la bataille sans en partager le crédit avec Ottawa. Mais rapidement, poursuit Pierre Curzi, la Coalition convainc la ministre qu'il s'agit d'un enjeu qui va

---

<sup>37</sup> Coalition pour la diversité culturelle : [http://www.cdc-ccd.org/Francais/Liensenfrancais/framequi\\_sommes\\_nous.htm](http://www.cdc-ccd.org/Francais/Liensenfrancais/framequi_sommes_nous.htm), page consultée le 12/09/04.

au-delà du Québec ; qu'il faut rejoindre le milieu anglophone du reste du Canada pour avoir plus de poids au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde.

Du côté du gouvernement fédéral, la demande de la coalition québécoise arrive à point nommé alors que le Canada vient de subir un revers dans le dossier des périodiques. Sheila Copps, ministre du Patrimoine canadien, ne demande pas mieux que de développer de nouveaux mécanismes pour protéger les industries culturelles. Déjà, elle avait réuni les ministres de la Culture d'une vingtaine de pays l'été précédent à Ottawa. Elle accorde donc un financement égal à celui octroyé par le gouvernement du Québec. La Coalition obtient ainsi une subvention de 100 000 dollars de chaque palier de gouvernement<sup>38</sup>.

La coalition ne tarde pas à établir des ponts afin de mobiliser l'industrie culturelle à l'échelle mondiale. Les créateurs, artistes, producteurs, distributeurs, radiodiffuseurs et éditeurs canadiens se joignent rapidement à leurs collègues québécois afin de former une coalition pancanadienne<sup>39</sup>. Pierre Curzi, alors président de l'Union des artistes, organise des réunions de travail pendant lesquelles le professeur Ivan Bernier de l'Université Laval, spécialiste des enjeux liés aux politiques culturelles et à la libéralisation du commerce international<sup>40</sup>, vient expliquer les effets de la libéralisation du commerce sur l'industrie culturelle québécoise. En se penchant sur un problème encore mal compris, M. Curzi estime que le rôle majeur joué par le

---

<sup>38</sup> Le coprésident de la Coalition pour la diversité culturelle, Pierre Curzi, déplorait en septembre 2004 le fait que seulement le Québec et le gouvernement canadien aient manifesté jusqu'à présent un intérêt pour cette question alors que les autres provinces canadiennes s'intéressaient finalement peu à cet enjeu. Le Québec a versé 100 000 \$ par année à la coalition depuis sa création. (S. Baillargeon, « Diversité culturelle : les autres provinces manquent à l'appel », *Le Devoir*, 1er septembre 2004, p. B8.)

<sup>39</sup> Selon son site Internet, la Coalition canadienne pour la diversité culturelle regroupait 34 associations à travers le pays ([http://www.cdc-ccd.org/main\\_pages\\_fr/members\\_fr.htm](http://www.cdc-ccd.org/main_pages_fr/members_fr.htm)).

<sup>40</sup> Ivan Bernier est l'un des experts les plus cités sur les enjeux de la diversité culturelle. Il est considéré par plusieurs comme le père de la convention adoptée par l'UNESCO en 2005.

Québec et le Canada a été de nommer un phénomène qui existait déjà, mais qui n'avait pas été bien défini. En ce sens, le rôle des experts a été fondamental. Il fallait prendre conscience des enjeux pour que les acteurs politiques puissent saisir le dossier.

Selon Jean Musitelli, délégué permanent de la France à l'UNESCO (1997-2002) et membre du groupe d'experts internationaux chargé de préparer l'avant-projet de Convention sur la diversité culturelle (2003-2004), le succès menant à l'adoption de la convention sur la diversité culturelle « résulte de la combinaison de trois facteurs : l'invention d'un concept innovant et fédérateur, la construction d'une alliance unissant une constellation de réseaux et d'acteurs, l'application d'une méthode de négociations fondée sur la maîtrise du temps, des lieux et de l'action » (Musitelli, 2006 : 11). Mais tandis que M. Musitelli attribue le succès diplomatique à la France, nous nous concentrons ici sur le rôle joué par le Québec, qui nous apparaît tout aussi capital.

Parallèlement à ses activités au Québec et dans le reste du Canada, la Coalition pour la diversité culturelle travaille au développement de coalitions ailleurs dans le monde. Ses membres utilisent toutes les tribunes disponibles pour se faire entendre et influencer le contenu d'une éventuelle convention. Une première réunion à Montréal en septembre 2001 réunit des représentants d'associations professionnelles de 11 pays. Trois ans plus tard, ils sont plus de 400 représentants venant de 35 pays lors de la conférence tenue en Corée du Sud en juin 2004<sup>41</sup>. En septembre 2007, les délégués de coalitions de 37 pays se rassemblent à Séville et créent la Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle (FICDC) – dont le siège social est établi à Montréal. Depuis, la FICDC suit l'évolution de la convention sur la diversité

---

<sup>41</sup>. Ibid.

culturelle et fait pression sur les gouvernements pour qu'ils la ratifient et la respectent. En septembre 2009, il existait des coalitions nationales pour la diversité culturelle dans 42 pays, représentant plus de 600 organisations professionnelles de la culture.

En avril 1998, quelque 2500 représentants gouvernementaux et de la société civile venant de 149 pays se réunissent à Stockholm dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement. L'objectif est de « transformer en politiques et pratiques les nouvelles idées contenues dans *Notre diversité créatrice* »<sup>42</sup>, un rapport déposé par la Commission mondiale de la culture et du développement de l'UNESCO trois ans plus tôt, mais qui n'aborde pas la question du rapport de plus en plus problématique entre le commerce et la culture. Sheila Copps profite de ce forum pour inviter les ministres de la Culture à Ottawa afin d'échanger sur les politiques culturelles à l'échelle internationale. À l'instar des ministres des Finances qui ont le G7 et le G20, les ministres de la Culture auront, eux aussi, leur forum. La rencontre d'une vingtaine de ministres de la Culture débouche alors sur la création du Réseau international sur la politique culturelle (RIPC), une structure informelle et flexible qui regroupe aujourd'hui plus de 70 gouvernements<sup>43</sup>.

À titre de ministre de la Culture du Québec, Louise Beaudoin souhaite participer à cette rencontre, mais Mme Copps refuse d'accorder une place entière au Québec. Deux ans après le référendum sur la souveraineté du Québec, les tensions sont encore vives entre Ottawa et Québec. Le gouvernement souverainiste du Parti québécois

---

<sup>42</sup> UNESCO (2001), *Culture et développement : Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement*, [http://www.unesco.org/culture/laws/stockholm/html\\_fr/index\\_fr.shtml](http://www.unesco.org/culture/laws/stockholm/html_fr/index_fr.shtml), consulté le 27 février 2008.

<sup>43</sup> Pour être membre, le pays doit être membre de l'UNESCO et avoir un ministre national de la Culture (RIPC, 2008). Les États-Unis étaient donc inéligibles, n'ayant pas de ministre de la Culture. Même chose pour le Québec, qui n'est pas membre de l'UNESCO.

étant toujours au pouvoir, on comprend qu'il n'est pas dans l'intérêt d'Ottawa de lui offrir une tribune sur la scène internationale. De plus, le gouvernement canadien ayant inscrit la culture comme l'un des trois piliers de sa politique internationale en 1997, il est préférable d'éviter d'exporter les querelles nationales sur la scène internationale. Devant le refus de la ministre Copps, Louise Beaudoin juge donc qu'il est préférable de ne pas s'y rendre et qu'il vaut mieux miser sur la France pour faire avancer les idées du Québec dans les forums internationaux<sup>44</sup>. Selon Liza Frulla, qui succéda à Mme Coops, cette dernière ne voulait tout simplement pas donner de place aux provinces, tout comme l'ensemble des fonctionnaires à Patrimoine canadien<sup>45</sup>.

Selon André Dorval, fonctionnaire au ministère québécois des Relations internationales, les tensions politiques entre les gouvernements canadien et québécois ont alors été un facteur énergisant. « Ottawa cherchait à se positionner en termes d'action internationale par la culture, et le Québec, de son côté, cherchait aussi à se positionner sur des scènes culturelles. Ça faisait que le Québec était incité à prendre des positions plus radicales », soutient-il<sup>46</sup>. Ce sera notamment le cas lors du Sommet de la Francophonie à Beyrouth, en 2002, lorsque Louise Beaudoin critiquera la position du gouvernement fédéral sur les relations entre la convention et les autres instruments juridiques internationaux. Selon André Dorval, sans la position du Québec, assez radicale à ce sujet, le gouvernement fédéral n'aurait jamais soutenu l'article 20, qui donne à la convention un poids égal, notamment, à celui des règles de l'OMC. Dans ce cas, on remarque que les relations conflictuelles entre Québec et Ottawa ont poussé le Québec à développer ses activités internationales surtout pour défendre son nationalisme, et que la capacité réelle du Québec à défendre ses intérêts

---

<sup>44</sup> Entretien avec Louise Beaudoin, décembre 2007.

<sup>45</sup> Entretien avec Liza Frulla, janvier 2008.

<sup>46</sup> Entretien avec André Dorval, mai 2008.

dans le domaine de la culture, un champ de compétence provincial, a donné une légitimité à sa démarche.

Signe que la relation commerce-culture devient un enjeu de plus en plus important, les gouvernements commencent à signer des déclarations sur le sujet à la fin de 1998. Le 17 décembre, les premiers ministres de France et du Canada, Jean Chrétien et Lionel Jospin, signent l'une des premières déclarations sur l'importance de la diversité culturelle dans une économie mondiale. Selon Jean Musitelli, il s'agissait de l'une des premières fois que l'expression « diversité culturelle » était utilisée par le gouvernement français, la déclaration franco-mexicaine sur la diversité culturelle du 12 novembre 1998 étant le premier cas rapporté par l'auteur. Jean Musitelli explique qu'à l'origine, il s'agissait d'une « intuition politique plus qu'un projet formalisé. » On voulait alors renoncer à une posture négative, donner une dimension universelle à la question et passer de l'exception à la règle (Musitelli, 2006 : 12).

Du 17 au 19 décembre 1998, dans le cadre des rencontres annuelles alternées des premiers ministres de France et du Québec<sup>47</sup>, Lionel Jospin et Lucien Bouchard se rencontrent au Québec. En France, les milieux culturels s'étaient déjà mobilisés pour contester l'AMI qui proposait une libération accrue des échanges commerciaux. Déterminés à « développer et promouvoir leur culture nationale et à favoriser une pluralité et une diversité culturelles à l'heure de la mondialisation des échanges », ils jugent « nécessaire l'inclusion dans les accords internationaux de clauses et de concepts respectant les objectifs de promotion et de défense de la diversité culturelle ». Ils reconnaissent alors « la nécessaire participation aux débats sur la pluralité et la diversité culturelles des États et gouvernements qui, comme le Québec,

---

<sup>47</sup> Les rencontres annuelles alternées des premiers ministres français et québécois ont été créées en 1977 par Raymond Barre et René Lévesque.

ont autorité en la matière ». Les deux premiers ministres « entendent œuvrer de concert pour mobiliser l'ensemble des gouvernements à appuyer cette position et reconnaissent la nécessité d'une étroite concertation entre la France et le Québec en vue de l'adoption de positions communes sur cette question ». C'est ainsi qu'ils décident de mettre sur pied un groupe de travail franco-québécois, coprésidé par la députée française au Parlement européen Catherine Lalumière et la députée québécoise Marie Malavoy, « qui agira comme force de proposition notamment dans le cadre de la Francophonie » et qui « devrait être un instrument privilégié pour établir sur cette question un dialogue avec les autres groupes linguistiques ».

Dès le début 1999, le Québec prend le dossier en main. Dave Atkinson, qui travaille alors au ministère de la Culture, devient secrétaire du groupe. M. Atkinson mène également des projets de recherche à l'Université Laval avec le juriste Ivan Bernier, déjà bien au fait des enjeux de la diversité culturelle. M. Atkinson agit donc comme pédagogue au sein du groupe québécois composant le comité franco-québécois mis en place après la rencontre Bouchard-Jospin. Des rouages du droit international au fonctionnement de l'industrie culturelle québécoise, le groupe se familiarise avec l'ensemble du dossier, et des consultations sont faites auprès des milieux culturels québécois afin de bien identifier les enjeux prioritaires.

Pierre Curzi explique que pour le gouvernement du Québec, « c'est d'abord la question de la protection de la culture qui a été au cœur des discussions. Les mesures étaient clairement protectionnistes. Ensuite, on a commencé à parler de promotion. » Ses propos rejoignent ceux de Bernard Landry, titulaire de différents ministères économiques à la fin des années 1990 et premier ministre de 2001 à 2003, qui soutient que « le Québec a compris avant les autres à cause de la menace. Son sort était en jeu ; son existence était en jeu. » Il ajoute : « on s'est rapidement aperçu que

plusieurs nations, en regard de la mondialisation, faisaient face aux mêmes défis ». Il fallait donc agir pour assurer la pérennité de la culture québécoise.

Du côté français, il faudra attendre au moins six mois avant qu'un groupe ne soit créé. Lors des premières rencontres, des participants québécois se rappellent d'ailleurs que leur réflexion était beaucoup plus avancée que celles de leurs interlocuteurs français. Mais des deux côtés de l'Atlantique, on se familiarise avec les enjeux, et en 2002, le groupe de travail dépose son rapport sur la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle<sup>48</sup>, cosigné par les juristes Ivan Bernier de l'Université Laval et Hélène Ruiz-Fabri de La Sorbonne, deux spécialistes du commerce et du droit international. Ces derniers continueront d'ailleurs à étudier ce dossier tout au long du processus menant à l'adoption, en octobre 2005, de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

Selon Jean Musitelli, à partir de 1998, « [l]a coopération se développa sur deux axes parallèles : Paris-Ottawa et Paris-Québec, avec la création d'un groupe de travail franco-québécois qui se réunit régulièrement à partir de juillet 1999, et dont l'apport intellectuel s'avéra très fécond » (Musitelli, 2006 : 14).

---

<sup>48</sup> Bernier, Ivan et Hélène Ruiz-Fabri (2002) *Évaluation de la faisabilité juridique d'un instrument international sur la diversité culturelle*, Groupe de travail franco-québécois sur la diversité culturelle, Québec 2002.

Au cours de cette période, les mêmes experts sont consultés par les gouvernements canadien et québécois<sup>49</sup>. À Ottawa, le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE, généralement désigné par son acronyme anglophone SAGIT) portant sur les industries culturelles publie en février 1999 un rapport intitulé *Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce – La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation*, dans lequel il se prononce en faveur « d'un nouvel instrument international qui établirait les principes de base devant présider à la formulation des politiques culturelles et au commerce des produits culturels, et qui permettrait à tous les signataires de maintenir des politiques qui assurent la promotion de leurs industries culturelles »<sup>50</sup>. À ce moment, Jacques Paquette, qui est alors à l'ambassade du Canada à Paris, se rappelle que la première réaction de la France a été négative. « Les premières fois où on a discuté de ça avec nos collègues français, que ce soit au Commerce ou aux Affaires étrangères, la première réaction a été négative », soutient Paquette. Ils ne voulaient pas sortir de l'exception culturelle, de peur d'être plus vulnérables. Jean Musitelli partage ce point de vue :

La réflexion canadienne sur la réplique à apporter à la globalisation était plus avancée que la position française. [...] Par réalisme, Paris privilégiait une démarche en deux temps : déclaration de principe d'abord, instrument juridique contraignant ensuite. Et, alors qu'Ottawa n'écartait pas la

---

<sup>49</sup> Le juriste Ivan Bernier, de l'Université Laval, et son assistant Dave Atkinson, avaient déjà travaillé sur le sujet. Dès 1986, Ivan Bernier s'était intéressé à la place dans la culture dans les accords commerciaux à l'occasion des négociations de l'accord de libre-échange Canada-États-Unis. La question de la préservation de la souveraineté culturelle du Canada avait été soulevée et revenait régulièrement dans les débats publics. Un des arguments de John Turner était d'ailleurs que cet accord aurait un impact considérable sur la souveraineté culturelle canadienne. Lorsque le conflit des périodiques éclata et que les négociations de l'AMI créèrent des tensions, Ivan Bernier et Dave Atkinson ont profité des circonstances pour que leurs préoccupations soient entendues. Ils ont alors rapidement créé des liens avec le ministère des Relations internationales et le ministère de la Culture et des Communications, ont éveillé la conscience des autorités publiques aux dangers des accords de commerces sur les industries culturelles, et ont influencé les positions dans le dossier.

<sup>50</sup> Commerce international Canada, « Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce - La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation », <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/canculture-fr.asp>, page consultée le 26/11/2004.

possibilité de débattre du projet d'instrument à l'OMC, au sein d'un groupe de travail culture/commerce, du point de vue français, c'est à l'UNESCO que ces questions devaient être traitées. L'échec de la réunion de Seattle, en décembre 1999, et le piétinement successif de l'OMC rallièrent les Canadiens à l'approche française, en particulier grâce à l'action de leur ministre du Patrimoine, Sheila Copps.  
(Musitelli, 2006 : 4)<sup>51</sup>

En mars 1999, la nouvelle ministre québécoise de la Culture et des Communications, Agnès Maltais, participe à une journée de réflexion avec les ministres de la Culture des pays d'Amérique latine pendant laquelle elle aborde le thème de la diversité culturelle en y exposant la situation québécoise.

Le 16 juin 1999, le gouvernement du Québec propose explicitement, pour la première fois, la création d'une convention internationale. La ministre des Relations internationales, Louise Beaudoin, et la ministre de la Culture et des Communications, Agnès Maltais, se disent alors convaincues que « la culture doit faire l'objet d'un statut particulier à l'égard des accords internationaux de commerce et que ce statut doit être balisé par des règles consignées dans une convention ou dans tout autre instrument international approprié ». Elles font valoir « que la culture doit être inscrite à l'ordre du jour des prochaines négociations à l'Organisation mondiale du commerce afin d'y définir un processus pour l'élaboration d'une telle convention ou instrument, le gouvernement du Québec réaffirmant sa position en faveur de

---

<sup>51</sup> Jean Musitelli termine son paragraphe par : « Dans la division du travail entre les deux pays, l'idée originale fut canadienne et le scénario, français. » Il réaffirme ainsi la thèse présentée dès le début de son article, à savoir que « l'initiative et la conduite des opérations [menant à l'adoption de la convention sur la diversité culturelle] reviennent à la France, qui a su fédérer autour de propositions ambitieuses et novatrices une coalition d'une ampleur sans précédent » (Musitelli, 2006 : 11). Bien que nous reconnaissons le rôle majeur joué par la France, l'ensemble de nos recherches et entrevues montrent que le scénario a été développé conjointement par la France, le Québec et le Canada, et ce, à toutes les étapes.

l'exception culturelle tant et aussi longtemps qu'une telle convention ou un tel instrument n'aura pas force d'application ».

En septembre de la même année, la ministre Maltais prend la parole dans le cadre de la seconde réunion informelle du réseau des ministres de la Culture (RIPC) à Oaxaca, au Mexique. Elle y affirme que « le Québec croit, à l'instar d'autres pays, qu'une solution acceptable [...] pourrait être l'élaboration d'une convention qui permettrait d'assurer le maintien et le développement de la diversité culturelle ».

En septembre 1999, au Sommet de Moncton, la Francophonie devient la première organisation internationale à voter une résolution en faveur de la diversité culturelle<sup>52</sup>. Bien que l'organisation ait déjà approuvé une résolution commune sur l'exception culturelle au Sommet de Grand-Baie à Maurice en 1993, ce concept est renforcé alors que la bataille pour la défense de la diversité des cultures devient un thème privilégié par l'organisation.

En octobre 1999, les parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec, de concert avec ceux du Parlement centraméricain, adoptent une résolution sur la protection de la diversité culturelle dans le cadre des processus d'intégration, dans laquelle ils se prononcent en faveur de l'exception culturelle d'ici à ce qu'il y ait une convention ou un instrument pour régler la culture dans le commerce international<sup>53</sup>.

Un mois plus tard, quelque 40 ministres de la Culture se réunissent en table ronde, sous la coprésidence du Canada et de la France, en marge de la 30e session de la

---

<sup>52</sup>. Beaudoin, Louise, « Marchandisation et diversité culturelle », *Le Devoir*, Montréal, le mardi 16 mars 2004.

<sup>53</sup> *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale, 1999-2000*, 72 pages.

Conférence générale de l'UNESCO. Le Québec, qui n'est pas membre de l'UNESCO et qui exprime normalement sa voix par celle du gouvernement canadien, est invité à prendre la parole pour expliquer sa position en matière de diversité culturelle. La ministre de la Culture, Agnès Maltais, exprime alors le souhait que « l'UNESCO poursuive de façon formelle sa réflexion pour mener à une convention internationale sur la culture, semblable à celle de l'Organisation internationale du travail, reconnue par l'OMC [...] [et] qu'un signal clair soit lancé à la fin des travaux de cette session, un signal sur la diversité culturelle et le nécessaire pouvoir des États et des gouvernements à mettre en œuvre leurs politiques »<sup>54</sup>.

En septembre 2000, le RIPC explore « la proposition d'un instrument international pour la promotion de la diversité culturelle ». Il s'agit là d'une avancée importante pour le Québec qui avait été le seul participant à se présenter en faveur de cette option l'année précédente. En décembre, Mme Maltais fait état des rapports de plus en plus difficiles entre le commerce et la culture devant plus de 60 ministres de la Culture réunis en table ronde à la demande de l'UNESCO. Elle y suggère que l'UNESCO mette sur pied un forum international pour coordonner toutes les instances réfléchissant à la diversité culturelle et l'élaboration d'un instrument international. Le même mois, le Conseil de l'Europe adopte sa Déclaration sur la diversité culturelle<sup>55</sup>. L'idée fait son chemin.

En juin 2001, les 55 ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays présents à la troisième conférence ministérielle de la Francophonie sur la culture adoptent une déclaration et un plan d'action qui réaffirment que la diversité culturelle

---

<sup>54</sup> Communiqué « Le Québec fait entendre sa voix à l'UNESCO », Paris, le 2 novembre 1999.

<sup>55</sup> Déclaration sur la diversité culturelle adoptée par le Comité des ministres le 7 décembre 2000, lors de la 733e réunion des délégués des ministres. Texte disponible en ligne : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=389833>

constitue un enjeu majeur du 21<sup>e</sup> siècle. La nouvelle ministre québécoise à la Culture et aux Communications, Diane Lemieux, qui participe à l'événement, estime que le consensus au sein de la Francophonie s'avère un pas important. En septembre 2001, elle participe à la quatrième réunion annuelle du RIPC à Lucerne, en Suisse, où elle défend l'idée d'un instrument international relatif à la diversité culturelle.

En novembre 2001, la 31<sup>e</sup> session de la Conférence générale de l'UNESCO adopte la Déclaration universelle sur la diversité culturelle. Considérée comme le document le plus complet et très largement accepté sur cet enjeu, cette déclaration érige la diversité culturelle au rang de « patrimoine commun de l'humanité » et « fait de sa défense un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine ». Sans créer un outil juridique contraignant, la convention de 2001 dégageait donc un consensus au sein de la communauté internationale comme quoi la culture n'est pas subordonnée aux droits économiques et commerciaux. Mais pour que les expressions culturelles soient réellement protégées, il fallait aller plus loin en créant un véritable outil juridique contraignant. Le travail de recherche et de diplomatie n'était pas terminé.

Au Forum social mondial de Porto Alegre en février 2002, Marie Malavoy et Louise Beaudoin réussissent à faire inclure un « amendement Québec » à la résolution finale sur la culture. Les deux députées québécoises poussent ainsi l'idée de créer un instrument international contraignant qui permettra d'exclure la culture des principes de libéralisation et de marchandisation (Dutrisac, 2002).

Les prises de parole continuent et en octobre 2002, Mme Lemieux entreprend une mission à l'étranger afin de faire valoir la position du Québec en matière de diversité culturelle. Elle participe à la réunion annuelle du RIPC en Afrique du Sud et à la

deuxième conférence européenne des ministres régionaux de la Culture et de l'Éducation de l'Assemblée des régions d'Europe, avant de se rendre au Liban, où elle rejoint la délégation du Québec en vue du Sommet de la Francophonie.

C'est à cette occasion que le nouveau premier ministre du Québec, Bernard Landry, et le prince Moulay Rachid, frère du roi du Maroc, introduisent conjointement le thème du dialogue des cultures. Leur volonté commune de saisir les États membres de la Francophonie et l'UNESCO de l'importance de mener à terme ce débat sera d'ailleurs reprise dans la déclaration officielle qui exprime la volonté d'adopter à l'UNESCO une convention internationale sur la diversité culturelle, consacrant le droit des États et des gouvernements à maintenir, établir et développer des politiques de soutien à la culture et à la diversité culturelle. L'ancienne ministre des Relations internationales du Québec, Louise Beaudoin, affirme que « dans l'histoire des relations France-Québec, c'est la première fois qu'une entente bilatérale se prolonge ainsi sur le plan international »<sup>56</sup>.

Le Sommet de Beyrouth est une autre occasion de confrontation entre les gouvernements du Québec et du Canada. Le Québec ne voulait pas que la convention soit assujettie aux règles du commerce international. Selon André Dorval, cet épisode montre bien les effets de la rivalité entre Québec et Ottawa sur le fond du dossier. Si le gouvernement souverainiste du Parti québécois ne se gênait pas pour indisposer le gouvernement fédéral avec des prises de positions différentes, il estime qu'un gouvernement fédéraliste n'aurait pas osé faire obstacle à Ottawa. M. Dorval estime qu'en définitive, la position ferme du gouvernement du Québec a permis de maintenir la barre haute quant au contenu.

---

<sup>56</sup> Beaudoin, Louise, « La mémoire courte », *Le Devoir*, 22 octobre 2003.

La demande de la Francophonie à l'UNESCO avait toutefois été précédée par une déclaration du président français Jacques Chirac, en septembre 2002, lors du Sommet mondial sur le développement durable, tenu à Johannesburg. M. Chirac avait alors lancé l'idée d'une convention internationale sur la diversité culturelle. « Cette Convention, il revient à l'UNESCO d'en prendre la responsabilité », avait dit le président<sup>57</sup>. À partir de ce moment, malgré les hésitations du Québec à adopter la convention à l'UNESCO, la discussion était close. Le président de la République avait parlé ; tous se ralliaient maintenant derrière lui.

Au départ, les Québécois n'avaient d'ailleurs aucune confiance en l'UNESCO. M. Curzi explique que « l'UNESCO avait, à ce moment-là, la mauvaise réputation d'être le lieu du népotisme le plus outrageux en plus d'être totalement inefficace. [...] Je pense que les deux étaient relativement vrais. » Il ajoute que le directeur général de l'UNESCO, Koïchiro Matsuura, n'a rien fait de son propre gré ; qu'il a toujours détesté la convention, mais qu'il a été obligé de mettre en branle le processus après la demande de M. Chirac, et d'y donner suite rapidement parce qu'un ensemble de pays étaient favorables à cette initiative. Du côté français, on estimait qu'il était préférable d'élaborer une convention dans un forum qui regroupait plus que les États déjà conscients de la pression du commerce international sur la diversité culturelle.

En février 2003, c'est au tour des membres du RIPC de demander à l'UNESCO de prendre en charge le développement et l'adoption d'un instrument juridique international contraignant en matière de diversité culturelle. En septembre de la même année, la conférence générale de l'UNESCO donne le mandat à M. Matsuura

---

<sup>57</sup> [http://presidence-de-la-republique.fr/elysee/elysee.fr/francais\\_archives/interventions/discours\\_et\\_declarations/2002/septembre/intervention\\_de\\_m\\_jacques\\_chirac\\_president\\_de\\_la\\_republique\\_lors\\_de\\_la\\_table\\_ronde\\_biodiversite\\_diversite\\_culturelle\\_et\\_ethique\\_a\\_l\\_occasion\\_du\\_sommet\\_mondial\\_du\\_developpement\\_durable.199.html](http://presidence-de-la-republique.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/discours_et_declarations/2002/septembre/intervention_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_lors_de_la_table_ronde_biodiversite_diversite_culturelle_et_ethique_a_l_occasion_du_sommet_mondial_du_developpement_durable.199.html)

de soumettre un rapport préliminaire et un avant-projet de convention pour la conférence générale d'octobre 2005. Cette étape importante donne un nouvel élan aux débats qui se poursuivent dès lors dans une perspective plus juridique. Jacques Paquette explique qu'à partir du moment où les négociations ont commencé à l'UNESCO, le Québec et la France, qui n'étaient pas à la table de négociations, ont cédé leur place au Canada et à la Commission européenne. Bien que le Québec n'ait pas de véritable siège à l'UNESCO – contrairement à la Francophonie où il est membre de plein droit depuis 1971 – on remarque néanmoins que sa présence a continué d'être importante dans la suite des travaux.

La phase de négociation à l'UNESCO arrive au moment où le Parti libéral de Jean Charest prend le pouvoir à Québec. Le nouveau gouvernement se saisit rapidement du dossier et continue de promouvoir le projet de convention. En mai 2003, à l'occasion de la remise de l'insigne d'Officier de l'Ordre national du Québec au premier ministre français Jean-Pierre Raffarin, le premier ministre du Québec, Jean Charest, affirme :

Le Québec, comme la France, croit que la mondialisation doit être observée, comprise et balisée. La diversité culturelle, les droits sociaux tels l'éducation, les soins de santé et questions relatives au travail et bien sûr le respect de l'environnement sont autant de balises à celle-ci. Le 9 octobre 2002, d'ailleurs, vous déclariez, et je cite, que: « Grâce au Québec, un important travail a été mené sur la diversité culturelle qui est à l'origine de la proposition du président de la République d'adopter une convention internationale sur cette diversité culturelle ».<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Assemblée nationale du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/FRA/travaux/evspec/raffarin2.html>, document consulté le 15 juillet 2007.

En mai 2004, lors d'une rencontre à Paris entre le premier ministre du Québec, Jean Charest, et son homologue français, Jean-Pierre Raffarin, les deux chefs de gouvernement réaffirment leur volonté de poursuivre leurs actions communes en vue de l'adoption d'un instrument international sur la diversité culturelle. Ils insistent sur le fait que les États doivent pouvoir définir leur propre politique culturelle et utiliser tous les outils à leur disposition pour soutenir leur culture nationale. Le premier ministre du Québec profite de ce séjour pour rencontrer le directeur général de l'UNESCO et souligner l'importance que le Québec et le Canada attachent à la protection de la diversité culturelle, en rappelant que son gouvernement souhaite que la culture soit exclue de tous les accords de libéralisation commerciale. Il exprime d'ailleurs sa satisfaction pour les efforts déployés par l'UNESCO dans la préparation d'un avant-projet de Convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques<sup>59</sup>.

Le 20 octobre 2005, à l'occasion de la 33<sup>e</sup> Conférence générale de l'UNESCO, les membres adoptent la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles<sup>60</sup> par une forte majorité de 148 voix pour, deux contre (États-Unis et Israël) et quatre abstentions. Juste avant le vote à l'UNESCO, la ministre canadienne de Patrimoine canadien, Liza Frulla, choisit de partager son temps avec la

---

<sup>59</sup>. Line Beauchamp et Monique Gagnon-Tremblay, « Diversité culturelle : une étape déterminante est franchie », *Le Devoir*, 6 octobre 2004. UNESCO : [http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL\\_ID=20382etURL\\_DO=DO\\_TOPICetURL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=20382etURL_DO=DO_TOPICetURL_SECTION=201.html), consulté le 15 juillet 2007.

<sup>60</sup> Tel que présenté par l'UNESCO, la vocation de la Convention est de renforcer les cinq maillons inséparables de la même chaîne, à savoir la création, la production, la distribution/diffusion, l'accès et la jouissance des expressions culturelles véhiculées par les activités, biens et services culturels. La Convention entend donc 1) réaffirmer le droit souverain des États d'élaborer des politiques culturelles ; 2) reconnaître la nature spécifique des biens et services culturels en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens ; et 3) renforcer la coopération et la solidarité internationales en vue de favoriser les expressions culturelles de tous les pays. La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles s'ajoute à la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et à celle de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

ministre québécoise de la Culture, Line Beauchamp<sup>61</sup>. Reconnaisant le rôle majeur joué par la société civile, le président de l'assemblée de l'UNESCO permet à Pierre Curzi, alors président de la Coalition pour la diversité culturelle, et à un représentant de la société civile du Sénégal de prendre exceptionnellement la parole dans ce forum normalement réservé aux seuls représentants des États membres de l'UNESCO.

Le 18 décembre 2006, 13 pays<sup>62</sup> et la Communauté européenne<sup>63</sup> déposent leur instrument au Siège de l'Organisation, faisant passer à 35 le nombre de ratifications reçues. En janvier 2007, le directeur général de l'UNESCO, Koïchiro Matsuura, se réjouit « du rythme de ratification exceptionnellement rapide, permettant une entrée en vigueur le 18 mars prochain » (UNESCO, 2007 : 9). Au 2 juillet 2009, 99 États et la Communauté européenne avaient accepté, adhéré, approuvé ou ratifié ce traité. En théorie, cette convention devrait constituer une première étape dans l'émergence d'un droit culturel international qui permette de préserver la pluralité des expressions culturelles et de favoriser leur émergence, notamment en permettant d'adopter des mesures et des politiques pour protéger et promouvoir les industries culturelles. En vertu de l'article 7 de la convention, les États l'ayant ratifiée « s'efforcent de créer sur leur territoire un environnement encourageant les individus et les groupes sociaux-: a) à créer, produire et distribuer leurs propres expressions culturelles et y avoir accès ; b) à avoir accès aux diverses expressions culturelles de leur territoire ainsi qu'à celles provenant des autres pays du monde. » Par ailleurs, l'article 12 stipule que « les

---

<sup>61</sup> Liza Frulla explique qu'elle aurait également partagé son temps avec d'autres provinces canadiennes, mais qu'aucune n'avait répondu à l'offre d'Ottawa. Notons par ailleurs qu'aucun pays de l'Union européenne n'a pris la parole lors de cette assemblée générale ; le président de la Commission européenne parlant pour l'ensemble des pays membres.

<sup>62</sup> Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Lituanie, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Slovénie et Suède.

<sup>63</sup> L'adhésion de la Communauté européenne a été rendue possible par l'article 27 du texte qui permet l'« adhésion de toute organisation d'intégration économique régionale ».

Parties s'emploient à renforcer leur coopération bilatérale, régionale et internationale afin de créer les conditions propices à la promotion de la diversité des expressions culturelles ». Reste à voir son impact réel alors que le processus de règlement des différends est non contraignant et que les États-Unis refusent de la signer<sup>64</sup>.

Plus récemment, le Québec a continué de soutenir les initiatives en matière de promotion et de protection de la diversité culturelle. Par exemple, en septembre 2008, un nouveau réseau international de soutien juridique et d'information en matière de diversité des expressions culturelles (RIJDEC) a été lancé à l'Université Laval, à Québec, afin que les juristes puissent fournir une expertise juridique sur la mise en œuvre de la convention. Le Secrétariat gouvernemental à la diversité culturelle, qui relève du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine est toujours en place et fait le suivi de tous les développements, au Québec et à l'étranger, qui touchent le dossier de la diversité culturelle.

### 3.3 – Les déterminants de la paradiplomatie québécoise dans le dossier de la diversité culturelle

Le dossier de la diversité culturelle est sans contredit celui qui aura permis au Québec de jouer son rôle le plus important sur la scène internationale. Le Québec a développé un réseau diplomatique international qui lui permet de mener la plupart de ses activités internationales relatives à la diversité culturelle à l'extérieur du cadre fédéral canadien. Autant le gouvernement, la société civile que ses experts de la fonction publique et du milieu universitaire auront travaillé de pair pour en arriver à protéger et promouvoir les expressions culturelles québécoises.

---

<sup>64</sup> Six jours après l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis, le 4 novembre 2008, le Réseau international pour la diversité culturelle a écrit au président élu pour lui demander de signer la Convention (<http://www.incd.net/docs/INCDtoPresObama.pdf>).

À la lumière des principaux événements ayant jalonné la création d'un instrument juridique international pour protéger la diversité culturelle, il appert que les trois déterminants de la paradiplomatie retenus dans notre cadre théorique – mondialisation, crise de l'État et nationalisme – sont effectivement les plus pertinents pour expliquer l'ensemble des activités internationales menées par le Québec dans ce dossier.

Sur la mondialisation, les deuxième et troisième chapitres montrent que les différents acteurs ont développé, au fil des années, plusieurs liens à l'extérieur des frontières québécoises. Les relations avec la France et la Francophonie ont été particulièrement importantes, comme quoi l'identité québécoise – et pas seulement les préoccupations économiques – influence ses relations internationales.

Membre de plein droit de la Francophonie depuis 1970, c'est principalement au sein de ce forum multilatéral que le Québec a fait valoir ses positions fermes quant à la protection de la diversité culturelle. Par contre, comme il a été présenté, le Québec ne s'est pas limité à cette tribune pour pousser au niveau international l'idée d'intervenir juridiquement pour ne pas laisser aux seules forces du marché la capacité de contrôler la diffusion des contenus culturels et des expressions artistiques.

Depuis la fin des années 1990, le travail concerté du gouvernement et de la société civile a fait du Québec un acteur clé dans la protection et la promotion des cultures. Par leurs propres canaux diplomatiques, les représentants québécois ont participé à divers forums internationaux pour créer un outil juridique qui puisse empêcher les industries culturelles d'être à la solde des accords commerciaux traditionnels. Alors que la mondialisation favorise la diffusion des expressions culturelles à l'échelle planétaire, on y voit généralement une menace pour les petites industries culturelles

face au géant américain, et de plus en plus face aux pays émergents comme l'Inde et la Chine. Par contre, nous avons vu que la mondialisation favorise également la création de nouveaux réseaux visant à protéger et promouvoir la diversité culturelle.

L'activité soutenue de la diplomatie québécoise dans le dossier de la diversité culturelle est emblématique des nouvelles relations internationales. Alors que l'échiquier international était jadis réservé aux seuls gouvernements centraux, force est de constater que les gouvernements non centraux peuvent désormais avoir leur place en relations internationales. Dans le cas présenté, le Québec a réussi, sans disposer de tous les outils d'un pays souverain, à mobiliser plusieurs acteurs afin de faire avancer sa position et développer son propre réseau de soutien. Par contre, le cadre fédéral canadien ne permet pas au Québec de gérer l'ensemble des activités qui le concerne au-delà de ses frontières. En ce sens, même si le Québec développe ses relations internationales, il n'est pas en mesure de mettre en œuvre une véritable politique étrangère autonome.

Au sujet de la crise de l'État, nous avons vu que les gouvernements canadien et québécois ont partagé dans ce dossier la même volonté globale de pouvoir continuer à favoriser leur industrie culturelle. Mais malgré une certaine alliance objective, ils ont développé leurs propres réseaux diplomatiques pour faire avancer leurs positions à l'extérieur du pays. Le fait qu'un gouvernement souverainiste était au pouvoir à Québec pendant la phase de promotion du projet de convention et de constitution d'alliances nécessaire à son adoption a probablement rendu les relations plus tendues entre les gouvernements canadien et québécois. Il est néanmoins possible de vérifier l'applicabilité du cadre théorique. En effet, on remarque que ce n'est pas nécessairement dans la concordance ou non des objectifs des entités subétatiques et de leur État qu'il faut se pencher pour bien saisir l'essentiel du phénomène

paradiplomatie, mais plutôt sur la capacité des gouvernements non centraux à répondre à leurs propres objectifs de façon autonome sur la scène internationale. Cette capacité est d'autant plus apparente lorsque leurs visées sont différentes de celles du gouvernement central. Car si « 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 » (Paquin, 2004 : 18-19), le rôle du gouvernement non central est bien différent s'il soutient le gouvernement central ou s'il s'y oppose. Dans le premier cas, il s'agit davantage de diplomatie à niveaux multiples, alors que dans le second, on peut véritablement parler d'une diplomatie qui contourne celle de l'État, donc une *paradiplomatie*. C'est donc dire que notre étude de cas montre que l'approche fédérale proposée par Brian Hocking (1999) ne semble pas rendre compte de la nouveauté du phénomène paradiplomatique – à savoir que les entités fédérées mènent des actions autonomes ayant les éléments constitutifs d'une politique étrangère.

Enfin, sur le nationalisme, on remarque que les Québécois ont été particulièrement actifs dans le dossier de la diversité culturelle pour assurer la survie et l'épanouissement de leur identité distincte face à l'offre culturelle des grands espaces culturels, notamment la culture anglo-saxonne, qui exerce une pression constante sur le développement culturel et linguistique du Québec. De plus, pour le gouvernement du Parti québécois, en tant que mouvement nationaliste subétatique, le développement de relations internationales distinctes lui a permis de s'inscrire en marge du Canada, ce qui constitue son principal objectif politique.

## CONCLUSION

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la libéralisation de l'économie et les phénomènes de transnationalisation – les échanges de cultures, d'idées et de normes par le tourisme et les relations commerciales – ont favorisé l'interdépendance mondiale et ont entraîné une transformation marquée des relations internationales. Au même moment, les enjeux locaux ont occupé une plus grande place sur la scène mondiale. Pour répondre aux demandes de leurs citoyens, les États ont dû décentraliser leurs politiques économiques et sociales. La fragmentation des États, qui a fait augmenter considérablement le nombre d'acteurs sur l'échiquier international, et la participation des entités subétatiques aux relations internationales remettent en question la structure politique internationale fondée sur le système westphalien – dans lequel seuls les États ont une place dans l'arène politique mondiale. Ce phénomène, que certains décrivent comme la *glocalisation* ou la *fragmegration*, s'explique par le fait que les États-nations sont devenus davantage vulnérables en raison d'une plus forte compétitivité mondiale qui favorise une augmentation des coûts étatiques en même temps qu'une baisse de leurs revenus. Ce faisant, il devient de plus en plus difficile pour les États de maintenir les services offerts à leurs citoyens. La capacité réelle des États à intervenir de manière efficace pour répondre aux demandes de leur population constitue désormais un enjeu de taille, alors que l'interdépendance économique ne cesse de se complexifier. Pour expliquer ce phénomène qui passe à la fois par le global et le local, nous avons vu qu'il devient nécessaire de puiser dans les concepts de la politique comparée – et plus spécifiquement des études sur le fédéralisme – et des relations internationales.

La présence grandissante des entités subétatiques et des acteurs non gouvernementaux dans les relations internationales a poussé les chercheurs à se pencher sur les transformations engendrées par cette nouvelle donne. D'abord axées sur le partage des compétences au sein des régimes fédéraux, les études se sont élargies face au rôle non négligeable de certaines villes et régions sur la scène internationale. L'activité extérieure des gouvernements non centraux est devenue un champ de recherche de plus en plus populaire en politique comparée et en relations internationales. Une des questions au cœur des transformations en cours est de savoir si l'activité extérieure des entités subétatiques doit être perçue comme une politique étrangère propre, ou si elle doit être comprise à l'intérieur des systèmes politiques nationaux. Nos recherches montrent que les entités subétatiques peuvent avoir un rôle considérable sur la scène internationale, et que leurs activités sont de plus en plus diversifiées et importantes. Dans le cas des États fédérés, leur rôle est d'autant plus facile à légitimer du fait qu'ils ont d'emblée des capacités juridiques propres. En ce sens, les entités subétatiques peuvent être étudiées comme de véritables acteurs internationaux. Il n'est pas question de rejeter toute étude qui expliquerait leurs activités extérieures dans une dynamique intergouvernementale. Mais le fait que, dans certains cas, il soit plus pertinent de considérer les entités subétatiques comme des acteurs internationaux plutôt que de simples forces à l'intérieur de l'État confirme que la politique comparée ne peut pas (ou plus) expliquer à elle seule l'ensemble des phénomènes subétatiques. Les stratégies adoptées par les entités subétatiques pour atteindre leurs objectifs peuvent se faire à la fois par le gouvernement central en tentant de l'influencer et de participer à des réseaux intergouvernementaux, ou encore en s'associant à d'autres acteurs qui ont des objectifs compatibles ou qui sont plus réceptifs face aux demandes des entités subétatiques. En fonction des enjeux, la stratégie adoptée sera différente, et pourra même être une combinaison des deux.

Le survol des relations internationales du Québec montre comment il a pu développer, à travers les mécanismes de la coopération internationale, son propre réseau de soutien pour promouvoir et défendre ses intérêts à l'extérieur du cadre canadien. Le Québec a d'abord tenté de se différencier du reste du Canada, et il a ensuite jeté les bases d'une véritable politique étrangère au milieu des années 1980. À la fin des années 1990, le rôle du Québec dans le dossier de la diversité culturelle montre avec éloquence qu'une entité subétatique peut agir comme véritable acteur sur la scène internationale. Dans ce cas, les intervenants du milieu culturel, les fonctionnaires, les universitaires et les élus ont travaillé de concert pour développer un réseau diplomatique propre au Québec pour mener, à l'extérieur du cadre fédéral canadien, des activités internationales dont les retombées ont une incidence sur la diversité culturelle aux quatre coins de la planète. Ensemble, ils sont ainsi parvenus à influencer le contexte international pour défendre leurs intérêts. En ce sens, il semble plus approprié de percevoir l'activité extérieure du Québec dans le schème des relations internationales (comme le suggère Stéphane Paquin) plutôt qu'à l'intérieur du système fédéral (comme le suggère Brian Hocking). En effet, la plupart des actions internationales menées par le Québec ne passaient pas par le gouvernement fédéral canadien.

À la lumière du rôle particulier du Québec dans le dossier de la diversité culturelle, doit-on s'attendre à ce que le Québec joue un rôle aussi important dans d'autres grands dossiers internationaux? En environnement, par exemple, le Québec pourrait jouer un rôle important. Lors du passage du premier ministre français François Fillon dans le cadre des fêtes du 400<sup>e</sup> de la fondation de Québec et de la 15<sup>e</sup> visite alternée des premiers ministres de la France et du Québec, on a annoncé la création d'un groupe de travail franco-québécois sur la question de l'environnement. Et le gouvernement Charest a affirmé à plusieurs reprises qu'il entendait participer aux

négociations de l'après-Kyoto. Jusqu'à maintenant, on constate toutefois que le Québec n'a pas joué de rôle important dans ce dossier. De leur côté, Louise Beaudoin, Pierre Curzi et Daniel Turp estiment que le Québec pourrait avoir un rôle aussi important dans le dossier de la diversité linguistique qu'il a eu dans celui de la diversité culturelle. Pour Pierre Curzi, aujourd'hui député du Parti québécois, autant dans ce dossier que dans celui de l'environnement, « ça confirmerait la dimension potentiellement internationale du Québec, ça confirmerait l'hypothèse qu'on peut faire cavalier seul ». Ces propos, combinés à ceux de plusieurs personnes interviewées dans le cadre de cette recherche, montrent que les dossiers défendus ne reposent pas seulement sur les enjeux réels, mais servent aussi à promouvoir le nationalisme québécois.

L'étude des relations internationales ne se limite plus aux relations interétatiques depuis déjà plusieurs années. En 1990, Hocking et Smith écrivaient: « Evidently, states and their actions represent only one network – albeit a highly significant one – in the international political scene. [...] the concern is with the ways in which and the extent to which non-state forces have come to modify or challenge the 'state system', both as an analytical device and as a shaping element in international relations » (Hocking et Smith, 1990 : 64). À la suite de cette affirmation, Hocking s'est penché sur le rôle des acteurs subétatiques au cours des années 1990. Jusqu'à ses dernières études sur le sujet en 1999, il a toujours conclu qu'ils devaient être étudiés à l'intérieur de l'État dont ils font partie. Pour sa part, Paquin a plutôt mis l'accent sur l'autonomie des entités subétatiques dans leurs activités extérieures. Il en vient donc à la conclusion que le phénomène paradiplomatique, parce qu'il est extensif, intensif et permanent, représente un changement important dans l'étude de la politique étrangère et des relations internationales (Paquin, 2004 : 165). C'est dire que même si l'existence de relations extérieures des entités subétatiques est largement reconnue,

les différences de vue quant à la nature, l'explication, l'évaluation et la prévision du phénomène demeurent importantes.

Le système international demeure régulé par la logique westphalienne mise en place à la suite de la guerre de Trente Ans, en 1648. Ce système, rappelons-le, repose sur le fait que l'État soit le seul sujet du droit international. En ce sens, la reconnaissance en tant qu'État souverain demeure le meilleur gage d'autonomie. Mais nous avons vu que la mondialisation a favorisé la désintégration des États, et que la multiplication des acteurs sur l'échiquier international, qui provoque une internationalisation des enjeux nationaux, laisse croire que nous sortons graduellement du système westphalien pour entrer dans un système d'interdépendance entre différents types d'acteurs<sup>65</sup>. Comme la politique étrangère est un domaine traditionnellement réservé au gouvernement central et qu'elle semble être de plus en plus partagée avec les gouvernements non centraux, on constate qu'il y a une fragmentation de la souveraineté, et que les limites des entités subétatiques sont ainsi repoussées. Les entités subétatiques viendront-elles qu'à avoir toute l'autonomie qu'elles souhaitent, que ce soit en tant qu'État souverain ou simplement avec l'accord de leur gouvernement central? Pour l'instant, aucune théorie ne saurait le prédire. Notre étude de cas jette néanmoins une lumière sur les facteurs qui ont structuré les activités internationales du Québec dans le dossier de la diversité culturelle. Tel qu'avancé dans notre thèse, nous avons constaté que : 1) la mondialisation a créé un contexte global favorable qui a permis aux acteurs québécois de développer des réseaux diplomatiques internationaux pour protéger et promouvoir la diversité culturelle ; 2) la crise de l'État, ou ses capacités limitées à répondre aux besoins de ses entités subétatiques a poussé le Québec à agir à l'extérieur de la fédération canadienne ; et 3) le nationalisme québécois a poussé les acteurs québécois à jouer un rôle de leader

---

<sup>65</sup> À ce sujet, lire Bertrand Badie (1995). *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 276 pages.

mondial dans la protection et la promotion de la diversité culturelle.

## BIBLIOGRAPHIE

Aguirre, Inaki (1999). « Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition », dans Aldecoa, Francisco et Michael Keating (édit.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, pp. 185-209.

Aird, Robert (2006). « Le début d'une politique particulière au Moyen-Orient », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 108-117.

Badie, Bertrand (1995). *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 278 pages.

Badie, Bertrand et Marie-Claude Smouts (1999). *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 238 pages.

Bache, Ian (1998). *The Politics of European Union Regional Policy : Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Contemporary European Studies Series, Sheffield, Sheffield Academic Press.

Balthazar, Louis (2006). « Les relations avec les États-Unis sous Lévesque 1976-1985 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 150-159.

Balthazar, Louis (2006). « Québec-États-Unis : une relation primordiale », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 115-117.

Balthazar, Louis (1999). « The Quebec Experience: Success or Failure? », dans Aldecoa, Francisco et Michael Keating (édit.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, pp. 153-169.

Bastien, Frédéric (2006). « Les relations franco-québécoises sous Bourassa 1970-1976 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 99-107.

Beaudoin, Louise (2006). « Le Québec et le combat pour la diversité culturelle », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 232-238.

Beaudoin, Louise (2006). « La reconnaissance du Québec sur la scène internationale : illusion ou réalité? », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 279-283.

Bergeron, Marc-André (2006). « Le Québec et l'Accord de libre-échange canado-américain 1985-1987 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 188-193.

Bernier, Ivan (2000). *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle : les enjeux pour le Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, Commission sur la culture, mars 2000, 31 pages.

Bernier, Luc (1996). *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 173 pages.

Biette, David (2006). « Le Québec vu des États-Unis », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 129-135.

Blondeau, Jean-Marc (2006). « Le métier de diplomate québécois », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 312-324.

Braillard, Philippe et Mohammad-Reza Djalili (2002). « La politique étrangère », *Les relations internationales*, Paris, PUF, 6<sup>e</sup> édition, pp. 57-74.

Carr, Edward Hallett (1946). « Nationalisme... et après? », dans *Nations et fédéralisme*, Plon, pp. 3-86.

Charbonneau, Jean-Pierre et Dominic Dumont (2006). « Les relations parlementaires internationales du Québec », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 298-311.

Charillon, Frédéric (2002). « Introduction », *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 13-29.

Chevrier, Marc (2006). « Les horizons historique et politique de la relation France-Québec », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 149-166.

Ciaccia, John (2006). « Le rôle essentiel du Québec sur la scène internationale », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 267-274.

Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) (2006). CCRE – *Programme de travail du CCRE 2007*, [http://www.ccre.org/docs/cemr\\_working\\_programme\\_2007\\_fr.doc](http://www.ccre.org/docs/cemr_working_programme_2007_fr.doc), consulté le 17 juillet 2007.

Cordellier, Serge (2007). « État-nation », *Le dictionnaire historique et géopolitique du 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, p. 251.

Criekemans, David et Timon Bo Salomonson (2001). « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », dans Paquin, Stéphane (dir.) *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, No.10, vol.1, (2001), pp. 125-144.

Dehousse, Renaud (1989). « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Revue Études internationales*, vol. XX, n°2, juin, pp. 283-309.

Dorin, Bernard (2006). « La France et le référendum de 1995 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 207-214.

Duchacek, Ivo D. (1990). « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos (édit.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, pp. 1-33.

Duchacek, Ivo D. (1970). *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 370 pages.

Duchesne, Pierre (2006). « Diplomatie préréférendaire », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 194-206.

Dutrisac, Robert (2002). « Un ‘amendement Québec’ en faveur de la diversité culturelle », *Le Devoir*, 5 février, p. A5.

Feldman, Elliot J. et Lily Gardner Feldman (1990). « Canada », dans Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos (édit.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, pp. 176-210.

Frémont, Jacques (2006). « La bataille de Londres 1980-1982 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 160-171.

Fry, Earl H. (2004). « The Role of Subnational Governments in North American Integration », dans Courchene, T. J., Savoie, D. J. et D. Schwanen, *The Art of the State - Thinking North America*, vol. 2, no. 3, Montréal, Institute of Research on Public Policy.

Gagnon, Bernard et Jacques Palard (2005). « Relations internationales des régions et fédéralisme : Les provinces canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine », dans Massart-Piérard, Françoise (édit.), *Du local à l'international : nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie*, Numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, no. 2, pp. 161-178.

Garcia, Caterina (2006). « La ‘deuxième normalisation’ des relations extérieures des Communautés autonomes espagnoles : le cas de la Catalogne », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 215-231.

Garcia, Caterina (2001). « Les stratégies internationales de la Catalogne : nationalisme politique et pragmatisme économique », dans Paquin, Stéphane (dir.) *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, No.10, vol.1, (2001), pp. 99-109.

Gérin-Lajoie, Paul (2006). « Avant-propos de M. Paul Gérin-Lajoie », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 15-20.

Granger, Serge (2006). « Le retour du Québec en Chine 1960-1985 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 118-128.

Grant, Peter S. et Wood, Christ (2004). *Le marché des étoiles : culture populaire et mondialisation*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 596 pages.

Groulx, Lionel (1960). « Histoire du Canada français », Édition Fides, 1960, 442 pages.

Guibernau, Montserrat (1997). « Images of Catalonia », *Nations and Nationalism*, vol. 3, no. 1, pp. 89-111.

Henderson, Ailsa (2001). « Les initiatives internationales de l'Écosse : L'internationalisme, le Parlement écossais et le Scottish National Party », dans Paquin, Stéphane (dir.) *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, No.10, vol.1, (2001), pp. 110-124.

Hocking, Brian (1999). « Patrolling the “frontier’s”: Globalization, Localization and the “Actorness” of Non-Central Governments », dans Aldecoa, Francisco et Michael Keating (édit.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, pp. 17-39.

Hocking, Brian (édit.) (1993a). *Foreign Relations and Federal States*, Londres, Leicester University Press, 294 pages.

Hocking, Brian (1993b), *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, Macmillan, 1993, 249 pages.

Hocking, Brian et Michael Smith (1990). *World Politics: An Introduction to International Relations*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 368 pages.

Hooghe, Liesbet (1995). « Sub-national Mobilization in the European Union », *West European Politics*, Vol. 18, no. 3, p. 175-198.

Keating, Michael (1999). « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », dans Aldecoa, Francisco et Michael Keating (édit.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, pp. 1-16.

Keating, Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Londres, Edward Elgar, 256 pages.

Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 273 pages.

Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye (1972). *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 428 pages.

Kincaid, John (1999). « The International Competence of US States and their Local Governments », dans Aldecoa, Francisco et Michael Keating (édit.). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, pp. 111-133.

Kolboom, Ingo (2006). « Partenaires sans le savoir? Réalités et opportunités d'un rapprochement germano-québécois – Éléments d'une réflexion paradiplomatique », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 195-213.

Lachapelle, Guy et Bruno Maltais (2008). « Diversité culturelle et stratégie subétatique : le cas du Québec », dans Lachapelle, Guy (édit.). *Diversité culturelle, identités et mondialisation – De la ratification à la mise en oeuvre de la convention sur la diversité culturelle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 31-48.

Lachapelle, Guy et al (1993). « The Quebec Democracy : Structures, Processes et Policies », Canada, McGraw-Hill Ryerson Limited, 484 pages.

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

Le Galès, Patrick et Lequesne, Christian (1997). *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 302 pages.

Legaré, Anne (2006). « Le Québec et la France devant la nouvelle Europe », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 177-191.

Lejeune, Yves (1990). « Belgique », dans Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos (édit.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, pp. 142-175.

Lisée, Jean-François (2006). « Comment le Québec est devenu une région-État nord-américaine », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 239-262.

Massart-Piérard, Françoise (2006). « La Belgique, un modèle évolutif et inédit de gestion des relations internationales », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 233-250.

Massart-Piérard, Françoise (2005a). « Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions », dans Massart-Piérard, Françoise (édit.). *Du local à l'international : nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie*, Numéro spécial de la Revue internationale de politique comparée, vol. 12, no. 2, pp. 123-128.

Massart-Piérard, Françoise (2005b). « Une étude comparée des relations entre entités fédérées au sein du système de politique extérieure en Belgique francophone », dans Massart-Piérard, Françoise (édit.). *Du local à l'international : nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie*, Numéro spécial de la Revue internationale de politique comparée, vol. 12, no. 2, pp. 191-205.

Massart-Piérard, Françoise (1999), « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, No 4, décembre, pp. 701-727.

Massart-Piérard, Françoise (dir.) (1997). « Prismes nationaux de la francophonie », *Politique et société*, Vol. 16, no. 1, pp. 5-74.

Merle, Marcel (1984). *La politique étrangère*, Paris, Presses universitaires de France, 218 pages.

Mesli, Samy (2006). « La coopération franco-québécoise en éducation 1965-1982 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 87-98.

Michalet, Charles-Albert (1999). *La séduction des Nations ou comment attirer les investissements étrangers*, Paris, Economica, 134 pages.

Michaud, Nelson (2006a). « La doctrine Gérin-Lajoie : évolution d'un cadre de référence », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 79-95.

Michaud, Nelson (2006b). « La doctrine Gérin-Lajoie », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 263-277.

Michaud, Nelson (2006c). « Le bilan du gouvernement Charest en matière de relations internationales : de la consolidation à l'Innovation », dans F. Pétry et al, *Le parti libéral : Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 379-397.

Michaud, Nelson et Isabelle Ramet (2004), « Québec et politique étrangère : contradiction ou réalité? », *International Journal*, vol. 59, no. 2, printemps, pp. 307-330.

Michelmann, Hans J. (1990). « Conclusion », dans Michelmann, Hans J. et Panayotis Soldatos (édit.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, pp. 299-315.

Monière, Denis (2006). « Les équivoques de la politique étrangère québécoise », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 167-175.

Morata, Francesc, Guy Lachapelle et Stéphane Paquin (édit.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2004, pp. 11-50.

Moravcsik, Andrew (1994). *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Cambridge, Harvard University Working Paper no 52.

Morin, Claude (2006). « L'obstacle oublié », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 253-255.

Musitelli, Jean (2006). « La convention sur la diversité culturelle : anatomie d'un succès diplomatique », *Revue internationale et stratégique*, vol. 62, no. 2, pp. 11-22.

Nagelschmidt, M., « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Études internationales*, vol. XXX, No 4, décembre 1999, pp. 679-699.

Neumann, Iver B. et Sieglinde Gstöhl (2006). « Lilliputians in Gulliver's World? », dans Ingebritsen, Christine et al. (édit.). *Small States in International Relations*, University of Washington Press, Seattle, pp. 3-38.

Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin (2007). *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 646 pages.

Ohmae, Kenichi (1996). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economy*, New York, Free Press Paperbacks, 224 pages.

Palard, Jacques (1999). « Les régions européennes sur la scène internationale : condition d'accès et systèmes d'échanges », *Études internationales*, vol. 30, no. 4, pp. 653-678.

Paquin, Stéphane (2006a). « Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 13-22.

Paquin, Stéphane (2006b). « Les relations internationales du Québec sous Lesage 1960-1966 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 23-39.

Paquin, Stéphane (2006c). « Les relations internationales du Québec sous Johnson et Bertrand 1966-1970 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 40-55.

Paquin, Stéphane (2006d). « La relation Québec-Paris-Ottawa et l'Agence de coopération culturelle et technique », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 62-74.

Paquin, Stéphane (2006e). « Les relations internationales du Québec sous Bourassa 1985-1994 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 172-187.

Paquin, Stéphane (2006f). « Les relations internationales du Québec à l'heure du plan B », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 215-231.

Paquin, Stéphane (2006g). « Mais où est le peuple? », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 325-329.

Paquin, Stéphane (2006h). « Le fédéralisme et les relations internationales au Canada : l'inévitable construction d'une diplomatie à paliers multiples », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 23-47.

Paquin, Stéphane (2006i). « Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales du Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations? », *Administration publique du Canada / Canadian Public Administration*, Vo.48, No.4, pp. 477-505.

Paquin, Stéphane (2005). « Les activités extérieures des entités subétatiques : Quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? », dans Massart-Piérard, Françoise (édit.). « Du local à l'international : nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie », Numéro spécial de la *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, no. 2, pp. 129-142.

Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Les presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang, 189 pages.

Paquin, Stéphane (2003). *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 132 pages.

Paquin, Stéphane (2001a). « Les relations internationales du Québec et l'unité nationale : le prolongement international des conflits internes? », dans Paquin, Stéphane (dir.) *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, vol. 1, no. 10, pp. 85-98.

Paquin, Stéphane (2001b). *La revanche des petites nations*, Montréal, VLB Éditeur, 219 pages.

Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (2006). « Le premier Sommet de la Francophonie », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 141-149.

Paquin, Stéphane et Guy Lachapelle (2004), « Pourquoi les régions font-elles des relations internationales? », dans Lachapelle, Guy et Stéphane Paquin (édit.), *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*. Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 75-91.

Patry, André (2006). *Le Québec dans le monde, 1960-1980*, Montréal, Éditions Typo, 149 pages.

Pazos, Luis (1998) *Globalización*, Mexique, Editorial Diana, 189 pages.

Pelletier, Benoît (2005), « La doctrine Gérin-Lajoie : un cadre de référence toujours d'actualité », *Le Devoir*, 10 et 11 septembre 2005, <http://www.ledevoir.com/2005/09/10/90040.html>, consulté le 15 juillet 2007.

Philippart, Éric et Michaël Van Cutsen (1999). « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, no. 4, pp. 789-808.

Portes, Jacques (2006). « Les coopérants militaires français au Québec », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 75-86.

Poulin, Philippe (2006). « Les relations franco-québécoises sous Lévesque 1976-1985 », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 129-140.

Ravenhill, John (1999). « Federal-State Relations in Australian External Affairs », dans Aldecoa, Francisco et Michael Keating (édit.). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, pp. 134-152.

Rémillard, Gil (2006). « La doctrine Gérin-Lajoie au cœur de l'évolution du fédéralisme canadien », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 257-266.

Rioux, Christian (2005). « Une première grande victoire pour la diplomatie québécoise », *Le Devoir*, 22 octobre, p. A1.

Roussel, Stéphane (2006). « Une culture stratégique en évolution », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 278-297.

Scholte J. A. (2004). « La globalización y el auge de la supraterritorialidad », dans Morata, F., Guy Lachapelle et Stéphane Paquin (édit.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2004, pp. 11-50.

Simard, Sylvain (2006). « L'illusion de la doctrine Gérin-Lajoie », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 275-277.

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

Tardif, Jean (2006). « Doctrines et politique au défi de l'action », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 97-111.

Tessier, Manon (1996). « Les relations extérieures du Québec », dans *L'année politique au Québec 1995-1996*, [http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95\\_96/tessier/tessier.htm](http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95_96/tessier/tessier.htm), consulté le 17 juillet 2007.

Tremblay, Martine (2006). *Derrière les portes closes : René Lévesque et l'exercice du pouvoir (1976-1985)*, Montréal, Éditions Québec Amérique, 712 pages.

Turp, Daniel (2006). « La Doctrine Gérin-Lajoie et l'émergence d'un droit québécois des relations internationales », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 49-77.

Vaïsse, Maurice (2006). « Les réactions françaises à la visite de De Gaulle au Québec », dans Paquin, Stéphane et Louise Beaudoin (édit.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB Éditeur, pp. 56-61.

Wheare, K.C. (1963). *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press.

Wilhelmy, Diane (2006). « Les relations entre le Québec et les États-Unis », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 119-128.

Wiltzer, Pierre-André (2006). « Les relations France-Québec », dans Paquin, Stéphane (édit.). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 139-148.

**Publications gouvernementales et internationales**

Conseil de l'Europe (2000). *Déclaration sur la diversité culturelle adoptée par le Comité des ministres le 7 décembre 2000*, 733<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=389833>, consulté le 15 juillet 2007.

Gouvernement du Québec (MRI) (2006). *Politique internationale – Présentation – ministère des Relations internationales*, [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique\\_internationale/presentation/index.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/politique_internationale/presentation/index.asp), consulté le 15 juillet 2007.

Gouvernement du Québec (MRI) (1998). *Pour un partenariat stratégique*, <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/ententes/pdf/1998-A08.pdf>, consulté le 15 juillet 2007.

Québec, Assemblée nationale (2000) *Rapport d'activité de l'Assemblée nationale, 1999-2000*, 72 pages.

UNCTAD (1999). *Trends in International Investment Agreements: An Overview*, Genève, 133 pages.

UNESCO (2007). *Rapport de la réunion d'information du comité exécutif de l'UNESCO*, 19 janvier 2009, Paris, 49 pages.