LES RELATIONS

QUÉBEC ONTARIO

Un destin partagé ?

Sous la direction de
Jean-François Savard
Alexandre Brassard
Louis Côté

Presses de l'Université du Québec

LES RELATIONS

QUÉBEC ONTARIO

Un destin partagé ?

Sous la direction de
Jean-François Savard
Alexandre Brassard
Louis Côté

Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

Les relations Québec-Ontario : un destin partagé ?

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3001-0

1. Québec (Province) - Relations - Ontario. 2. Ontario - Relations - Québec (Province). 3. Québec (Province) - Politique et gouvernement - 2003- .4. Ontario - Politique et gouvernement - 2003- . 5. Relations interprovinciales (Canada). I. Savard, Jean-François, 1973- . II. Brassard, Alexandre, 1972- . III. Côté, Louis, 1949- .

FC2926.9.R43R44 2011 303.48'27140713 C2011-940522-9

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages : ALPHATEK

Couverture : MICHÈLE BLONDEAU

2011-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*
© 2011, Presses de l'Université du Québec
Dépôt légal – 4e trimestre 2011
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

11. LE QUÉBEC, L'ONTARIO ET LES RELATIONS INTERNATIONALES
Expliquer les différences

STÉPHANE PAQUIN

Depuis déjà plusieurs années, les gouvernements du Québec et de l'Ontario poursuivent une politique internationale parallèle à celle du gouvernement fédéral, c'est-à-dire une paradiplomatie (Paquin, 2004; Massart-Piérard, 2005; Aldecoa et Keating, 1999; Soldatos, 1990). Panayotis Soldatos, l'inventeur du concept, définit la paradiplomatie comme « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères » (Soldatos, 1990: 34).

Dans ce chapitre, nous avançons qu'une paradiplomatie est mise en œuvre lorsqu'un gouvernement provincial accorde un mandat de négociation avec d'autres acteurs internationaux. La politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers, l'attraction de centres de décision, la promotion des exportations, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, l'immigration, la mobilité de la main-d'œuvre, les relations multilatérales, le développement international et les droits de la personne forment les grands dossiers paradiplomatiques. Les acteurs paradiplomatiques s'intéressent également de plus en plus aux questions de sécurité, notamment transfrontalière. Une distinction doit être apportée entre la paradiplomatie, dont des acteurs sont dûment mandatés par un gouvernement, et l'internationalisation. L'internationalisation fait référence à la création de traités et de normes internationales qui influent de plus en plus sur les champs de compétence des gouvernements quel que soit le palier.

Cette dernière confère ainsi à presque tous les domaines d'action de l'État contemporain une dimension internationale (Paquin, 2004; Slaughter, 2004).

La paradiplomatie n'est pas un phénomène nouveau, ni même récent. Le gouvernement du Québec s'est développé une présence internationale dès le XIXe siècle. C'est en 1816 que le Bas-Canada (le Québec d'autrefois) ouvre à Londres dans un contexte colonial sa première agence qui a pour mandat de défendre ses intérêts particuliers auprès de l'Empire (Paquin, 2006: 13-23). L'Ontario a posté, pour sa part, son premier agent d'immigration en Grande-Bretagne en 1869, mais il faut attendre 1908 avant que la province n'ouvre sa première représentation internationale à Londres (Dyment, 2001: 56 et 62).

Lorsque l'on compare la politique internationale actuelle du Québec avec celle de l'Ontario, on perçoit deux cas très contrastés: alors que le gouvernement ontarien met en œuvre une paradiplomatie de faible intensité, le gouvernement du Québec déploie une paradiplomatie identitaire de forte intensité dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation québécoise. La paradiplomatie identitaire diffère de la protodiplomatie, car l'objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance politique (Paquin, 2005, 2002). Le dessein de la politique internationale au Québec est de favoriser le développement de la nation québécoise en plus de chercher à faire reconnaître le Québec comme nation au plan international. La distinction est importante, car le Québec tend ainsi dans ses activités internationales à être très institutionnalisé, autrement dit, il cherche à imiter, à une plus petite échelle, le degré d'institutionnalisation des États souverains alors que l'Ontario propose une paradiplomatie sans réel centre de gravité et de très faible intensité.

L'État fédéré du Québec fait partie du petit groupe sélect des gouvernements non souverains les plus actifs en matière de relations internationales (Criekemans, 2010: 37-64). Le ministère des Relations internationales du Québec (MRI) disposait, en 2010, d'un budget de près de 124 millions de dollars canadiens et comptait 549 fonctionnaires, dont environ 259 travaillant à l'étranger (MRI, 2010: 58). À ce nombre, on doit ajouter de nombreux fonctionnaires rattachés à d'autres ministères qui travaillent sur les questions internationales, que ce soient les enjeux économiques (p. ex. la promotion des exportations, les stratégies pour attirer les investissements étrangers et les politiques de libéralisation des échanges), les questions de sécurité transfrontalière (qui prennent une importance nouvelle depuis le 11 septembre 2001), sans oublier les politiques d'immigration, les questions d'environnement, d'éducation ou de culture. Le MRI estime ainsi à 350 millions de

dollars le budget de l'ensemble du gouvernement du Québec consacré à sa politique internationale (MRI, 2006 : 13). C'est plus que tout autre État fédéré dans le monde (Criekemans, 2010).

En 2010, le Québec compte 28 représentations dans 17 pays étrangers, incluant celle de Paris dont le statut s'apparente à celui d'une ambassade[1]. Le gouvernement du Québec dénombre même plus de représentations à l'étranger que plusieurs pays souverains n'ont d'ambassades ! Il déploie, en effet, trois représentations de plus que la Nouvelle-Zélande, un nombre égal avec la Finlande et seulement sept de moins que l'État d'Israël.

Depuis 1965, le Québec a conclu environ 550 engagements internationaux ou « ententes » avec des États souverains ou des États fédérés dans près de 80 pays. Plus de 300 de ces ententes sont encore en vigueur. La majorité des ententes ont été conclues avec des pays souverains comme la France ou la Belgique. Les plus importantes portent sur les questions de mobilité de la main-d'œuvre, sur l'éducation, mais aussi sur la sécurité sociale, l'énergie, les télécommunications ou l'environnement. En 2009, le gouvernement a accompli 53 missions ministérielles, ce qui représente en moyenne 4,5 missions par mois (MRI, 2009 : 2).

Le cas ontarien est, pour sa part, très faiblement institutionnalisé. Le gouvernement ontarien ne possède pas de ministère des Relations internationales ni même de ministre portant ce titre. Les activités internationales de l'Ontario sont dispersées entre plusieurs ministères, ce qui le prive de centre de gravité. Selon David Dyment, auteur d'une thèse de doctorat sur les activités internationales de l'Ontario, historiquement, les représentations internationales de l'Ontario étaient essentiellement affectées aux questions commerciales. La culture ou les revendications identitaires sont manifestement absentes dans les stratégies internationales de l'Ontario, tout comme l'est le domaine de l'immigration, domaine pourtant très important pour le Québec. L'Ontario est peu actif dans le domaine de l'immigration, car même sans politique ou programmes importants, il accueille beaucoup d'immigrants comparativement aux autres provinces. Le gouvernement ontarien semble satisfait de laisser entre les mains du gouvernement fédéral les politiques d'immigration (Dyment, 2001 : 56).

1. C'est-à-dire sept délégations générales, cinq délégations, dix bureaux et quatre antennes plus deux représentants en affaires multilatérales à l'UNESCO et auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Le cas ontarien est également caractérisé par une absence de données fiables sur les activités internationales de la province. Comme le souligne David Dyment, «*data on personnel and spending is incomplete and difficult to obtain*» (2001 : 58). Les chiffres disponibles ne sont pas systématiques et répondent plutôt à une analyse *ad hoc*. On sait que l'Ontario possédait, en 1988, 15 représentations à l'international ainsi qu'une fonction publique dédiée aux questions internationales estimée à 171 fonctionnaires. Le coût de fonctionnement de ces représentations totalisait 21 millions de dollars. Selon David Dyment (2001 : 58), en 1990, à la suite d'une analyse de l'annuaire téléphonique du gouvernement de l'Ontario, le nombre de personnes œuvrant dans les questions internationales s'élevait entre 400 et 600. Environ 50 fonctionnaires travaillaient à l'étranger et 150 autres étaient des embauchés locaux. Ainsi, environ 60 % des fonctionnaires étaient de service en Ontario et 40 % à l'étranger. Peu de temps après, le gouvernement ontarien ferma toutes ses représentations à l'étranger. En 2011, l'Ontario ne possède plus de représentations internationales indépendantes. Elle déploie 10 Ontario International Marketing Centres qui sont situés au sein des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger[2].

Comment expliquer les différences entre les deux cas ? Comment expliquer que deux provinces qui possèdent tant de caractéristiques communes aient adopté deux stratégies si différentes en matière de relations internationales ?

Il existe quatre grandes variables, quatre «forces profondes» qui expliquent le développement d'activités paradiplomatiques dans le monde (Paquin, 2002, 2004). La première variable renvoie à la nature du système international ou global, alors que les trois autres se rapportent à des dimensions internes. Les variables qui touchent les gouvernements du Québec et de l'Ontario sont les suivantes :

1. les processus d'internationalisation et de mondialisation ;
2. le type d'État ;
3. l'identité et le nationalisme minoritaire ;
4. la personnalité des décideurs.

Ces variables n'expliquent pas tout, mais constituent des forces profondes qui rendent compte, à partir de quelques variables fondamentales, du phénomène paradiplomatique dans le monde. On constate que pour deux de ces variables, le Québec et l'Ontario subissent des pressions similaires. Ils connaissent les pressions de l'internationalisation

2. Les 10 villes sont : Beijing, Londres, Los Angeles, Mexico, Munich, New Delhi, New York, Paris, Shanghai, Tokyo (<http://www.ontarioexports.com>).

et de la mondialisation et de la variable «type d'État» qui favorisent la défense des compétences internes à l'externe. Les différences fondamentales s'expliquent par la variable 3, celle liée au nationalisme et à l'identité, et la variable 4, qui concerne la personnalité des décideurs et leur rôle comme entrepreneur de politiques.

Contrairement au Québec, le développement des relations internationales de l'Ontario ne s'inscrit pas dans un projet national qui s'est développé en réaction au nationalisme dominant du pays (Paquin, 2004, 2006). La variable identitaire est fondamentale, car les gouvernements non centraux les plus dynamiques en relations internationales (Québec, Flandre, Catalogne) ont généralement tous une caractéristique commune: le nationalisme (Paquin, 2005; Lecours et Moreno, 2001). Le nationalisme au Québec, en Catalogne ou en Flandre permet d'expliquer en partie l'intensité des actions internationales de ces nations non souveraines. Ce facteur a d'ailleurs été très sous-estimé dans la littérature sur ce phénomène.

La différence entre le Québec et l'Ontario est également très significative sur le plan de la personnalité des décideurs, et notamment, de leur rôle comme entrepreneurs de politiques. Quelques politiciens ont fait preuve de leadership en Ontario sur les questions internationales, mais dans l'ensemble, la politique internationale de l'Ontario se caractérise par un processus décisionnel *ad hoc*, réactif et plutôt irrationnel. Le cas du Québec est essentiellement cumulatif et il n'existe pas vraiment de clivage partisan sur ces questions, sauf lors des périodes préréférendaires. Tant les libéraux que les péquistes défendent l'idée d'un rôle important pour le Québec sur la scène internationale.

Afin de démontrer cette thèse, nous allons reprendre nos quatre variables et comparer systématiquement les cas du Québec et de l'Ontario.

1. LES PROCESSUS D'INTERNATIONALISATION ET LES RELATIONS INTERNATIONALES DE L'ONTARIO ET DU QUÉBEC

Les processus d'internationalisation et de mondialisation constituent la première variable, car ils influent directement sur les États fédérés dans leurs champs de compétence. L'internationalisation et la création de normes internationales touchent la souveraineté des États fédérés, c'est-à-dire leur capacité à formuler et mettre en œuvre des politiques. Il est donc inévitable que les provinces s'intéressent activement et même

participent à certaines négociations internationales, par exemple celle de Kyoto ou encore les négociations de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne.

Depuis la mise sur pied du système onusien après la Seconde Guerre mondiale, et même avant l'existence de l'Organisation internationale du travail, tous les champs d'activité gouvernementale des provinces canadiennes se retrouvent parmi les champs de compétence d'au moins un traité ou une organisation intergouvernementale, et souvent de plusieurs (Karns et Mingst, 2004; Smouts, 1999). Ainsi, dans le cadre des organisations internationales ou de conférences thématiques, on aborde des thèmes reliés à l'éducation, à la santé publique, aux marchés publics, à la mobilité de la main-d'œuvre, à la diversité culturelle, à l'environnement, aux subventions aux entreprises, au traitement des investisseurs, à la suppression des barrières non tarifaires, à l'agriculture, aux services, etc. Le phénomène n'est pas marginal, car certains spécialistes estiment qu'environ 40% des lois fédérales mettent en œuvre ou font référence à un traité ou à des normes internationales (De Mestral et Fox-Decent, 2008: 578). Aucune étude n'a été réalisée sur le plan provincial.

Dans ce contexte, les provinces canadiennes sont de plus en plus conscientes que leur pouvoir politique ou leur souveraineté, c'est-à-dire leur capacité à développer des politiques et de les mettre en œuvre, fait l'objet de négociations dans le cadre de ces forums multilatéraux internationaux ou lors de relations bilatérales. Cette situation interpelle directement les provinces canadiennes, car contrairement à certaines fédérations, le gouvernement canadien n'a pas la capacité constitutionnelle d'imposer aux provinces les traités qu'il ratifie. Il est ainsi inévitable de chercher la collaboration des provinces.

La Loi constitutionnelle de 1867 aborde à peine la question des relations internationales. Dans les faits, il n'existe pas au Canada d'attribution constitutionnelle de la compétence exclusive des affaires étrangères. Cette situation n'est pas insolite puisqu'en 1867, le Canada ne devenait pas un gouvernement souverain, mais un dominion au sein de l'empire britannique. Ainsi, la responsabilité des relations internationales n'incombait pas au gouvernement canadien, mais plutôt à Londres. Le seul article de la Loi constitutionnelle de 1867 qui intéresse le droit international est l'article 132, qui concerne les traités impériaux. Cet article précise 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 somme, le gouvernement fédéral ne peut conclure de traité international, mais a la capacité de mettre en œuvre ceux de l'Empire, même dans les champs de compétence des provinces.

Ce n'est qu'avec le Statut de Westminster de 1931 que le Canada obtient sa souveraineté en matière de politique étrangère. La question qui se posera rapidement dans le cadre du fédéralisme canadien est la suivante: est-ce que le gouvernement fédéral a la capacité de forcer les provinces à mettre en œuvre ses traités même lorsqu'ils relèvent de la compétence exclusive des provinces sur le plan constitutionnel?

Le gouvernement ontarien – et non pas le gouvernement du Québec – soulèvera, en 1936, la question de la compétence internationale des provinces. L'Ontario contestera la capacité du gouvernement canadien de légiférer dans les champs de compétence des provinces lorsque ce dernier met en œuvre ses engagements internationaux (Patry, 1980: 155). L'affaire portait sur les conventions de travail. Après son élection en 1930, le premier ministre du Canada, R.B. Bennett souhaitait mettre sur pied un «New Deal» à la Roosevelt. La façon la plus simple d'y arriver, compte tenu du partage des compétences défavorable à une intervention fédérale, était de ratifier les conventions de l'Organisation internationale du travail plutôt que de modifier la Constitution. Le gouvernement canadien ratifiera ainsi trois conventions, une portant sur les heures de travail, une deuxième sur le repos hebdomadaire et finalement une troisième sur la fixation du salaire minimum. En imposant la mise en œuvre de ces conventions, le gouvernement canadien s'ingérait dans le domaine du travail, de compétence provinciale.

L'argumentaire du procureur de l'Ontario, A.W. Roebuck, allait très loin. Il affirme:

> *There are no grounds whatever for saying that the parties to advise His Majesty in matters relating to the jurisdiction of the Provinces have in some way come to the Dominion Ministers. The Province has the right to advise the Crown in matters where its legislative powers apply. Ontario has a right to enter into an agreement with another part of the British Empire or with a foreign State. So far as the legislative and executive authority are concerned the Governor-General and the Lieutenant-Governors of the Provinces, and the Dominion Parliament and the Provincial Legislatures are equal in status* (cité dans Patry, 1980: 155).

Le comité judiciaire du Conseil privé de Londres – qui est encore le tribunal de dernière instance au Canada – rend son jugement en 1937. Ce dernier est d'une importance fondamentale en ce qui concerne la capacité du gouvernement canadien et les droits des provinces en matière de relations internationales. Les juges rappellent que le fédéralisme est le fondement du Canada et qu'en raison du principe de

souveraineté du Parlement, ce dernier n'est pas obligé de prendre les mesures législatives requises afin de mettre en œuvre un traité conclu par l'exécutif fédéral. Cela est également valable pour les législatures provinciales. Ainsi, au Canada, le pouvoir de mise en œuvre des traités suit le partage des compétences.

La conclusion de traités au Canada suit deux grandes étapes fondamentales: 1) la conclusion d'un traité, c'est-à-dire la négociation, la signature et la ratification et 2) la mise en œuvre. La première étape relève uniquement de l'exécutif fédéral. La seconde étape, c'est-à-dire l'adoption des mesures législatives nécessaires afin d'appliquer un traité, relève du pouvoir législatif fédéral et provincial. Il y a donc nécessité d'incorporer les traités en droit interne au moyen d'une intervention législative du palier approprié. Au Canada, un traité n'annule pas automatiquement les lois existantes. Les juges interprètent la loi et non pas les traités (Paquin, 2010: 173-197).

Prenons un exemple: la convention de 1958 des Nations unies pour la reconnaissance et l'exécution de sentences arbitrales étrangères a été conclue par l'exécutif fédéral (étape 1), mais a été mise en œuvre (étape 2) par les deux paliers de gouvernement, le fédéral et le provincial. La convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants a été conclue par le fédéral (étape 1), mais a été mise en œuvre (étape 2) exclusivement par les provinces (Paquin, 2010).

En 1965, avec la doctrine Gérin-Lajoie, le gouvernement du Québec s'inquiète, comme l'Ontario, des effets de l'internationalisation sur les champs de compétence des provinces. Cette doctrine provient d'un discours prononcé en 1965 par le vice-premier ministre du Québec et ministre de l'Éducation, Paul Gérin-Lajoie. Ce dernier expose ce qui deviendra par la suite la célèbre «doctrine Gérin-Lajoie du prolongement international des compétences internes du Québec» (Paquin, 2006)[3]. La doctrine Gérin-Lajoie affirme, au sujet de la conclusion de traités, que le Québec doit lui-même conclure les conventions dans ses champs de compétence. Paul Gérin-Lajoie déclare en 1965:

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

3. Dans les faits, ce n'est qu'en 1967 que Paul Gérin-Lajoie exprimera cette formulation historique lors d'un débat à l'Assemblée nationale qui portait sur la mise sur pied du ministère des Affaires intergouvernementales.

Paul Gérin-Lajoie, à la suite du procureur de l'Ontario dans les années 1930, proposait de renverser la formule généralement employée pour faire en sorte que ce soit le Québec qui négocie et mette en œuvre lui-même les ententes internationales dans ses champs de compétence.

Cette doctrine est encore d'actualité. Dans la plus récente politique internationale du Québec, de 2006, on trouve un argument similaire à celui de Gérin-Lajoie de 1965 :

> L'évolution de la situation internationale au cours des dernières décennies a fait apparaître des enjeux qui touchent presque toutes les compétences relevant du gouvernement du Québec, que ce soit dans le domaine du développement économique, de la santé, de l'éducation, de la culture ou de la sécurité. La plupart des ministères et des institutions publiques sont aujourd'hui interpellés par les questions internationales et l'exercice du mandat du ministère des Relations internationales repose sur une collaboration étroite avec les ministères et les autres partenaires du secteur public, y compris avec le gouvernement fédéral canadien (MRI, 2006 : 14).

Le processus de conclusion d'un traité au Canada a rendu inévitable une plus grande coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les impératifs de coopération entre les différents ordres de gouvernement sont de plus en plus importants, ce qui entraîne un essor considérable du fédéralisme exécutif ou des relations intergouvernementales en ce qui a trait à la conclusion de traités au Canada. Il faut cependant noter qu'au Canada, la tentation centralisatrice est encore très présente (Savoie, 2004). Selon Richard Simeon (2001), les relations intergouvernementales restent le maillon faible du fédéralisme canadien.

C'est au niveau des négociations commerciales internationales, tant bilatérales que multilatérales, que l'intérêt des provinces est le plus soutenu. Dans le domaine de la libéralisation économique, le gouvernement fédéral a créé, à la demande des provinces, différents mécanismes de consultation. Depuis les débuts des négociations multilatérales de libéralisation du cycle de Tokyo au milieu des années 1970, le gouvernement canadien a développé des mécanismes consultatifs sur les initiatives fédérales concernant le commerce international (Kukucha, 2008 ; Bernier, 1979). Ces mécanismes étaient devenus nécessaires parce que les négociations commençaient à aborder des enjeux qui étaient clairement dans les champs de compétence des provinces. Les provinces avaient des intérêts importants à défendre et leurs positions n'étaient pas toujours en accord avec celles d'Ottawa. Cependant, le gouvernement fédéral a tenté de faire en sorte que les intérêts provinciaux se reflètent dans ses propres positions de négociation.

Puisque les cycles ultérieurs de négociations touchaient également les champs de compétence des provinces, les mécanismes de consultation ont été maintenus (Whinham, 1978-1979 : 64-69). À partir de 1980, cette façon de procéder a été institutionnalisée, avec la mise sur pied de consultations fédérales-provinciales périodiques sur la politique commerciale (Fairley, 1988). Ces consultations vont gagner en importance, puisque les négociations internationales vont porter de plus en plus sur les politiques internes concernant les subventions aux entreprises ou les réglementations provinciales ou locales qui ont pour effet d'entraver le commerce international. Les politiques de prix des ressources naturelles et d'appui à l'agriculture ne sont que deux exemples parmi d'autres de questions nationales ayant une incidence sur les compétences constitutionnelles des provinces.

Lors des négociations de l'Accord de libre-échange canado-américain dans les années 1980 et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) au début des années 1990, les provinces ont participé activement aux débats sur l'impact que pourraient avoir ces ententes sur leurs économies et champs de compétence respectifs. Lorsque le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a entamé les négociations sur le libre-échange en 1985, les provinces se sont empressées de faire connaître leurs positions respectives, non seulement par le biais de la conférence des premiers ministres, mais aussi en envoyant des représentants au comité préparatoire sur les négociations commerciales établies par le négociateur en chef pour le Canada (Doern et Tomlin, 1991 : 126-151). Par contre, lorsque les premiers ministres provinciaux ont voulu s'inviter à la table de négociations entre le Canada et les États-Unis, le gouvernement Mulroney s'y est opposé (Hart, Dymond et Robertson, 1994 : 139).

Le Québec et l'Ontario ont retenu les services de conseillers très en vue pour faire valoir leurs positions à Ottawa : l'Ontario a engagé Bob Latimer, un ancien fonctionnaire fédéral du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l'Industrie et du Commerce, et le Québec, quant à lui, a recruté Jake Warren, qui avait été le négociateur canadien lors du Tokyo Round (Hart *et al.*, 1994 : 139).

Tout au long des négociations, les premiers ministres provinciaux ont fait valoir de façon énergique leurs inquiétudes. Par exemple, David Peterson, de l'Ontario, qui s'inquiétait des rumeurs voulant que le Pacte de l'auto de 1965 soit rouvert à la négociation, alla à Washington en 1987 afin de convaincre les fonctionnaires américains d'exclure cette entente des pourparlers en cours. Par la suite, au fur et à mesure que les provinces évaluèrent les conséquences de l'entente négociée par le gouvernement fédéral, les premiers ministres rendirent leur verdict.

Au cours de l'été 1988, tous les gouvernements provinciaux, sauf ceux de l'Ontario et de l'Île-du-Prince-Édouard, ont approuvé l'accord. Un processus semblable se répéta lors des négociations de l'ALENA au début des années 1990 (Abelson et Lusztig, 1996: 681-698).

Le gouvernement fédéral a par la suite systématisé les rencontres avec les provinces pour solliciter des avis techniques et pour élaborer des argumentaires de négociations. Cette situation est inévitable, car, comme nous l'avons vu, il ne possède pas la capacité constitutionnelle d'imposer les traités conclus dans les champs de compétence des provinces. Ces pratiques de négociations intergouvernementales se poursuivront dans de nombreux forums incluant les forums C-commerces («C-Trade meeting»). Ce comité réunit, chaque trimestre, les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin d'échanger des renseignements et d'élaborer la position canadienne sur un ensemble de questions relatives à la politique commerciale, ce qui inclut les négociations (Paquin, 2010).

Il n'y a pas que les questions commerciales qui intéressent les provinces. Le Québec et l'Ontario, notamment, souvent pour des raisons opposées, s'intéressent beaucoup à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et au protocole de Kyoto. Cette convention et ce protocole auront, si un jour ils sont mis en œuvre au Canada, des effets fondamentaux et irréversibles sur les politiques provinciales et municipales, et particulièrement sur leurs politiques énergétiques, de transport et d'urbanisme. L'Ontario se permettra même de critiquer l'attitude du gouvernement du Québec, surtout au sujet du règlement sur la pollution automobile, industrie qui est massivement concentrée dans la province et qui est en restructuration (Bourgault-Côté, 2010:A3).

Les questions de santé publique au plan international prennent également une importance nouvelle depuis quelques années. Si une autre crise type SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) frappe le Canada, ce sont les autorités provinciales et municipales qui seront au cœur de la gestion de la crise. C'est ce qui explique que certaines provinces, dont le Québec et l'Ontario, souhaitent pouvoir déléguer un ou plusieurs représentants sur une base permanente, ne serait-ce qu'au sein de la délégation canadienne, à l'Organisation mondiale de la santé, afin de pouvoir suivre l'évolution des travaux. Le refus du gouvernement fédéral de céder une place aux provinces dans les organisations et conférences internationales prend un virage inquiétant en octobre 2005 lorsque le gouvernement de Paul Martin refuse, avant de se raviser devant la pression populaire, d'accorder la permission à

des représentants du gouvernement du Québec d'assister à une conférence internationale qui avait pourtant lieu à Montréal et où la question des risques d'une pandémie de grippe aviaire devait être abordée.

La crise du SRAS en 2003 aurait pourtant dû servir de leçon. Cette dernière a frappé 438 personnes, dont 44 mortellement, et a coûté à l'économie ontarienne environ un milliard de dollars (Wilson, 2006: 14-16). Le bilan de la crise démontre qu'il existe des problèmes de communication et de coopération importants entre les provinces, telles que l'Ontario, et le gouvernement fédéral et l'Organisation mondiale de la santé. Le manque de circulation d'information sur la crise du SRAS a eu comme effet de faire perdre la confiance de l'OMS envers le Canada, et a donc recommandé aux voyageurs d'éviter Toronto et le Canada.

En somme, comme on le constate, l'Ontario et le Québec sont des acteurs très concernés et impliqués dans les questions d'internationalisation. Le processus décisionnel en matière de traités internationaux a eu pour résultat que le gouvernement fédéral et les provinces doivent, dans l'action internationale du Canada, travailler étroitement de concert. Dernier exemple en date, en mai 2009, le gouvernement canadien et l'Union européenne ont annoncé le début des négociations pour la concrétisation d'un accord de libre-échange « nouvelle génération ». Puisque l'Union européenne s'intéresse particulièrement aux marchés publics provinciaux, elle s'est assurée que des représentants des provinces seraient inclus dans la délégation canadienne (Robitaille, 2009). Le gouvernement du Québec a nommé Pierre Marc Johnson, un ancien premier ministre du Parti québécois, comme négociateur en chef. L'Ontario a également envoyé une délégation importante. En janvier 2010, lors des négociations à Bruxelles, la délégation canadienne comprenait 50 personnes, dont 28 représentants des provinces.

2. LE TYPE D'ÉTAT

La deuxième variable est la variable « type d'État ». Cette variable inclut le type de régime politique (régime démocratique ou non) ainsi que sa structure institutionnelle (État unitaire, structure décentralisée ou État fédéral). La paradiplomatie, par exemple, est plus rare ou se déploie plus difficilement au sein de régimes autoritaires qu'au sein de régimes démocratiques. Le déploiement de la paradiplomatie de nombreux États mexicains a été rendu possible grâce à la démocratisation du régime (Schiavon, 2010). Cette variable inclut aussi le degré de décentralisation du régime. Plus un régime politique est décentralisé, plus les États fédérés ont des champs de compétence à défendre et à promouvoir. Les

États fédérés qui possèdent le plus grand nombre de compétences ont généralement plus de ressources et une bureaucratie plus importante. Cette variable explique pourquoi ce sont les régimes fédéraux qui ont connu en premier le phénomène paradiplomatique (Soldatos, 1990).

Dans le cadre du fédéralisme canadien, les provinces possèdent de nombreuses compétences constitutionnelles et d'importantes ressources bureaucratiques et financières. En général, les États souverains cherchent à exercer pleinement leurs compétences constitutionnelles. Les États fédérés, qui sont, du moins en théorie, souverains dans leurs champs de compétence, ne font pas exception. Les gouvernements provinciaux ont intérêt à défendre leurs champs de compétence contre l'ingérence du gouvernement fédéral, et même parfois à élargir leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central. Ainsi, lorsque des questions de compétences provinciales (économie, exploitation des ressources naturelles, travail, santé, éducation, culture) ont des prolongements internationaux, les provinces sont peu disposées à en céder la responsabilité au gouvernement fédéral. Elles estiment généralement que ces questions font partie de leurs responsabilités. Il y a évidemment une forte asymétrie entre les provinces. Plus une province a de ressources, plus elle a les moyens d'agir afin de défendre ses intérêts constitutionnels. Le reste n'est qu'une question de volonté politique.

Au cours des premières décennies suivant la Confédération, les intérêts internationaux des provinces, tout comme ceux du Dominion, se limitaient essentiellement à la promotion de l'immigration et au développement des échanges commerciaux (Beaudoin, 1977). Mais depuis, ces intérêts se sont diversifiés, si bien qu'aujourd'hui, les gouvernements provinciaux se préoccupent autant des questions de libéralisation des échanges ou de l'environnement que ne le fait le gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux sont présents sur la scène internationale afin de défendre plusieurs compétences. Nous avons déjà abordé l'aspect constitutionnel. D'autres intérêts sont très importants, tels que 1) les intérêts commerciaux, 2) les relations transfrontalières, 3) les questions environnementales et 4) de sécurité et politiques (Michaud et Ramet, 2004; Stevenson, 1982).

2.1. Les intérêts commerciaux

Les intérêts commerciaux renvoient aux stratégies des provinces pour favoriser les exportations, attirer les investissements et des événements internationaux, développer une image positive pour encourager l'investissement dans la province, pour n'en nommer que quelques-uns. La protection et la promotion des intérêts commerciaux constituent

la majorité des activités internationales des provinces canadiennes. Si celles-ci entretiennent des délégations dans d'autres pays, organisent des missions commerciales à l'étranger et établissent des relations diplomatiques, c'est d'abord pour stimuler la croissance économique par le biais du commerce, des investissements ou du tourisme. Les provinces cherchent à accroître leur marché à l'étranger, en particulier dans les domaines manufacturiers et des ressources naturelles; à développer les secteurs secondaires de leur économie; et à trouver de nouveaux capitaux. Elles cherchent aussi à défendre leurs intérêts économiques contre les manœuvres commerciales de leurs concurrents.

Le phénomène est loin d'être nouveau. Comme le souligne l'historien Jean Hamelin, entre 1867 et la fin du XIXe siècle, le Québec est demandeur de capitaux étrangers. En 1881, Adolphe Chapleau, premier ministre du Québec, séjourne près de six mois en France pour, notamment, y effectuer des emprunts pour la province. Il revient au Québec avec l'intention de développer davantage les relations entre le Québec et la France. L'année suivante, il nomme à Paris un agent général du Québec, le sénateur Hector Fabre, qui restera en poste jusqu'en 1910. En 1883, le gouvernement fédéral nommera également Hector Fabre commissaire général du Canada à Paris. Hector Fabre a reçu le mandat d'attirer des immigrants français, de favoriser les échanges économiques et culturels. Il est un des instigateurs de l'établissement à Montréal de la Chambre de commerce française. Honoré Mercier effectue également un séjour en Europe en 1891 afin de réaliser un nouvel emprunt à Paris.

La situation change cependant au début du XXe siècle avec l'avènement des capitaux américains. Le Québec ne cherche plus les investissements, mais plutôt des marchés pour ses entrepreneurs. C'est dans cette optique que le gouvernement ouvrira des agences générales qui auront pour fonction de prospecter les marchés étrangers. En 1908, le gouvernement du Québec adopte une loi afin de créer une agence au Royaume-Uni. Cette agence ouvrira ses portes en 1911. Le gouvernement du Québec nommera en 1914 un agent général à Bruxelles (Hamelin, 1968-1969: 16-26). Le gouvernement fédéral avait entrepris une démarche comparable dès 1907. L'Ontario ouvre, pour sa part, son agence commerciale en Grande-Bretagne en 1908.

Depuis les années 1970-1980, avec l'accélération de la mondialisation de l'économie et de la finance, la fonction économique, notamment les politiques d'attraction des investissements étrangers et la promotion des exportations, prend une importance singulière. Dans les deux cas, la centralité des questions commerciales devient évidente à partir de la crise économique de 1982 (Lisée, 2006).

En Ontario, le gouvernement met en place le programme Export'80, qui est:

> *a new program which will launch a revitalized, better financed and more comprehensive trade strategy for Ontario.* [And after] *an intensive internal assessment of Ontario's activities our review indicates a need to expand and modify* [our] *activity, particularly in the area of foreign offices* (Grossman, 1980: 1814).

Au Québec, en 1984, sous la pression insistante de Bernard Landry, ministre délégué au Commerce extérieur, on sépare les Affaires intergouvernementales des relations internationales, ce qui entraînera la démission de Jacques-Yvan Morin. Landry devient ainsi le titulaire du nouveau ministère des Relations internationales. En 1984, le gouvernement du Québec présente le premier énoncé politique qui décrit plus systématiquement la politique internationale du Québec. Le document, intitulé *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance: énoncé de politique de relations internationales*, confirme le virage économique des relations internationales du Québec. Cet énoncé sera rapidement écarté à la suite de la victoire des libéraux de Robert Bourassa aux élections de 1985.

Il faudra attendre septembre 1991 pour que le ministère des Affaires internationales publie son livre blanc: *Le Québec et l'interdépendance. Le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales.* Le livre blanc est fondamentalement axé sur la stratégie économique du gouvernement. Le gouvernement se préoccupe prioritairement d'adapter le Québec à la concurrence internationale par un renforcement de sa compétitivité et en misant sur les «avantages comparatifs». Dans cet esprit, il propose de favoriser les transferts technologiques et l'attraction d'investissements étrangers. Il recommande de cibler certaines grappes industrielles telles que l'aéronautique, les télécommunications, le secteur pharmaceutique et le génie-conseil. Il faut également souligner que ce document réaffirme le caractère distinct de la culture québécoise, qui provient de son double héritage nord-américain et européen. Afin d'appliquer cette politique d'affaires internationales, le ministre John Ciaccia dirigera des missions économiques dans 40 pays. Si les États-Unis deviennent la région prioritaire, le gouvernement du Québec dirige également des missions en Europe, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Asie.

Au Québec et en Ontario, les questions économiques sont encore aujourd'hui la priorité des gouvernements. Il n'est pas étonnant que les États-Unis soient la principale cible de la diplomatie des provinces puisque le pays est de loin le partenaire commercial canadien le plus important. Au milieu des années 1990, toutes les provinces

entretenaient des rapports commerciaux plus étroits avec les États américains contigus qu'avec les provinces voisines (Courchene, 2000 : 159-180 ; Courchene, 2003 : 263-285).

Les provinces défendent également leurs intérêts économiques à l'étranger. Depuis le début des années 1980, les gouvernements de l'Ontario et du Québec notamment ont défendu avec vigueur les intérêts de leur province contre les manœuvres des producteurs américains de bois d'œuvre visant à imposer des droits de douane élevés sur les importations de ce type de produit en provenance du Canada. Les premiers ministres provinciaux aiment aussi fréquenter les grands centres financiers américains, comme New York, Chicago, Atlanta ou Los Angeles, dans le but d'y découvrir des marchés et des capitaux.

2.2. Les intérêts transfrontaliers

Une des motivations des gouvernements du Québec et de l'Ontario à participer à la vie internationale réside dans leur position géographique, qui les oblige à coordonner leurs politiques avec celles de leur voisin américain. La mondialisation, l'intégration nord-américaine et l'interdépendance ont favorisé une intensification des relations entre les provinces canadiennes et les États américains et mexicains. Les États fédérés des trois pays membres de l'ALENA, c'est-à-dire les 10 provinces canadiennes, les 50 États américains et les 32 États mexicains, ont conclu de nombreuses ententes bilatérales et multilatérales en plus d'avoir mis sur pied des associations subétatiques transnationales afin de répondre aux nouveaux défis communs. La croissance phénoménale des échanges avec les États américains (en particulier les États frontaliers) obligent ainsi les provinces à se consulter entre elles et à coordonner leurs actions avec leurs vis-à-vis pour régler des questions qui relèvent de leurs champs de compétence.

De nos jours, environ 400 ententes lient les États américains et les provinces canadiennes. Plus de 100 ententes ont été conclues uniquement sur les questions d'environnement et de ressources naturelles. Les deux tiers de ces ententes ont été conclues au cours des 20 dernières années et engagent au moins 46 États américains et toutes les provinces canadiennes (Paquin, 2008). Les gouvernements canadien et américain ne sont pas concernés dans près de la moitié de ces accords (Conklin, 1997 : 195). Il existe entre le Canada et les États-Unis plus d'une vingtaine de corridors de commerce entre les provinces canadiennes et les États américains, créés suite à la ratification de l'Accord de libre-échange et à l'intensification du commerce transfrontalier nord-sud (Parent, 2001). Le Québec et de nombreuses provinces canadiennes participent aussi aux Sommets NASCO qui réunissent des États américains et mexicains.

Les représentants du Québec et de l'Ontario dirigent des centaines de missions aux États-Unis et au Mexique chaque année. Des représentants provinciaux ont proposé de créer une représentation de leurs gouvernements afin de faire du lobbying à Washington. En réponse à ces demandes, et afin de garder un œil sur les activités internationales des provinces dans la capitale américaine, le gouvernement du Canada a mis sur pied en 2004 un secrétariat des provinces au sein de l'ambassade à Washington. En mars 2005, le gouvernement de l'Alberta a inauguré sa représentation au sein de cette ambassade. L'Ontario projette d'en faire autant en 2011. Il a déjà une représentation à New York au sein du consulat canadien.

Le gouvernement du Québec a, pour sa part, refusé l'invitation, car il préfère avoir une représentation distincte à Washington. À part ce bureau à Washington, le Québec possède également une délégation générale à New York et des délégations à Atlanta, Boston, Chicago et Los Angeles. Au Mexique, le Québec possède une délégation générale alors que l'Ontario détient une représentation au sein de l'ambassade du Canada à Mexico. Une douzaine d'États américains disposent de représentations au Canada alors qu'environ 18 autres sont représentés au Mexique.

L'intensification des relations transnationales a également donné lieu à la création d'organisations transnationales subétatiques qui sont souvent très spécialisées, auxquelles participent le Québec et l'Ontario (Chaloux, 2009; Gouvernement du Canada, 2005). Elles couvrent en effet des domaines aussi variés que la santé, les changements climatiques, la gestion des eaux limitrophes (en particulier les Grands Lacs) et l'exploitation des voies navigables, l'application des lois, l'énergie, la lutte contre les feux de forêt, la protection de l'environnement, la sécurité transfrontalière, la gestion des réseaux électriques, ou encore l'administration du réseau routier et des ponts.

La majorité des organisations transnationales subétatiques sont de création récente, à la suite de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange. La plupart du temps, une ou plusieurs provinces canadiennes intègrent des organisations américaines déjà existantes. Certaines parmi ces dernières réunissent des parlementaires alors que d'autres regroupent des gouverneurs et des premiers ministres. Le Council of State Governments, par exemple, qui a été créé en 1933, compte Québec et l'Ontario comme membres internationaux depuis 1995. Depuis 1990, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse sont membres de l'Eastern Regional Conference. L'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan sont membres-associés du Council of State Governments-Midwest alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique sont membres associés du Council

of State Governments–West. La National Conference of State Legislatures a été créée en 1975 afin de favoriser la communication entre les parlements des États américains et de pouvoir s'exprimer d'une seule voix face à Washington. Depuis avril 2000, l'Assemblée nationale du Québec est membre-associé. L'Ontario et la Saskatchewan sont membres de l'association régionale Midwestern Legislative Conference (Chaloux, 2009).

Le mécanisme de coordination le plus important est sans doute celui instauré par les « mini-sommets », comme celui qui réunit les premiers ministres de l'Est du Canada et les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, créée en 1973, est composée de six États américains (le Connecticut, le Maine, le Massachusetts, le New Hampshire, Rhode Island et le Vermont) et de cinq provinces (les provinces atlantiques et le Québec) (Chaloux, 2009; Lubin, 1993). Le premier sommet s'est tenu au cours de l'été 1973 et a été institutionnalisé à la suite de la crise du pétrole le mois d'octobre suivant, alors que les États américains recherchent des sources alternatives d'énergie et que les provinces canadiennes possèdent de grandes ressources hydroélectriques. Son objectif premier est aujourd'hui économique, mais la conférence traite également de questions d'énergie, d'agriculture, de transport, de tourisme, d'environnement, et, depuis le 11 septembre 2001, de sécurité. Les participants se réunissent chaque année. Depuis 2000, des acteurs privés sont également invités à y participer.

À l'Ouest, la Colombie-Britannique, l'Alberta et le territoire du Yukon se sont joints à cinq États américains (l'Alaska, l'Idaho, le Montana, l'Oregon et l'État de Washington) afin de mettre sur pied le Pacific Northwest Economic Region en 1991. Cette association a pour vocation d'accroître le développement économique et les échanges commerciaux, ainsi que d'augmenter le poids de ces régions vis-à-vis des gouvernements fédéraux canadien et américain. Cette association a créé 17 groupes de travail sur différents sujets comme l'énergie, l'environnement et la haute technologie. Elle inclut également un conseil du secteur privé. Depuis le milieu des années 1960, le gouvernement de l'Ontario joue un rôle central dans la gestion des problèmes environnementaux des Grands Lacs, entre autres en établissant des mécanismes de coopération avec les États américains limitrophes. Ainsi le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs créé en 1983 est composé de huit États américains, auxquels se joignent l'Ontario et le Québec à titre de membres associés depuis 1997 (Chaloux, 2009; Dyment, 2001).

Certaines provinces canadiennes sont également membres de regroupement d'États fédérés internationaux. Le Québec est cofondateur, avec la Bavière, des Régions partenaires, qui incluent également la

Haute-Autriche, la province du Shandong, le Cap-Occidental, São Paulo et la Floride. Le Québec siège également comme observateur à la Conférence des régions à pouvoirs législatifs, qui réunit notamment la Catalogne et la Flandre, et à l'Assemblée de régions d'Europe. L'Ontario, pour sa part, est membre associé de l'association « Les quatre moteurs pour l'Europe » depuis 1990.

2.3. Les intérêts environnementaux

Les gouvernements du Québec et de l'Ontario doivent intervenir de plus en plus fréquemment au plan international pour défendre leurs intérêts. Au cours des années 1980, l'Ontario a activement coopéré avec Ottawa pour faire pression auprès du Congrès américain dans le dossier des pluies acides (Munton et Castle, 1992). Il a aussi été très actif au plan des normes environnementales lors des négociations de l'ALENA au début des années 1990 (Abelson, 1995 : 352-381).

Ces exemples reflètent une préoccupation envers les menaces environnementales provenant de l'étranger. Cependant, il y a eu des cas où les pratiques environnementales de l'Ontario ou du Québec représentaient une menace et ont provoqué des pressions provenant de l'étranger dans le but de faire changer ces politiques. Ce fut le cas des pratiques d'exploitation forestière et du projet de développement hydroélectrique Grande-Baleine au Québec. Les groupes environnementaux, aussi bien étrangers comme le Rainforest Action Network que transnationaux comme Greenpeace, ont tenté de changer les politiques des provinces en organisant des boycottages et des campagnes de publicité négative. Dans les années 1980, Greenpeace a mené une campagne en Europe pour inciter à boycotter la fourrure de phoque. Plus récemment, l'Union européenne a banni les produits du phoque en 2009.

Dans le cas du projet Grande-Baleine, des chefs autochtones, dont Matthew Coon Come, grand chef des Cris, et Ethel Blondin, députée libérale de l'Arctique de l'Ouest et membre de la Nation dénée, sont allés aux États-Unis pour dénoncer les dommages environnementaux potentiels. Leur intervention a porté fruit puisque le 16 mars 1992 l'assemblée de l'État de New York a voté avec une écrasante majorité en faveur d'un moratoire sur l'achat de 13 milliards de dollars d'électricité d'Hydro-Québec, jusqu'à ce que l'État américain ait fait ses propres études environnementales à propos du projet hydroélectrique (Forest et Rodon, 1995 : 35-58).

Dans le cas du projet Grande-Baleine, les gouvernements québécois et fédéral se sont mobilisés à la suite du moratoire sur l'achat d'électricité, introduit par William Hoyt au sein de la législature de l'État

de New York. Ils ont mandaté le délégué général du Québec, Léo Paré, et le consul général du Canada à New York, Alan Sullivan, pour faire pression auprès des législateurs et du gouverneur à Albany afin qu'ils renversent le moratoire.

2.4. Les intérêts de sécurité

Les questions de « sécurité internationale » et de « défense du territoire » sont généralement des activités que l'on associe uniquement au gouvernement fédéral. Cette association est fondée, dans la mesure où ces domaines d'activités relèvent de la défense nationale et du contrôle des frontières, soit deux champs de compétence exclusivement fédéraux.

Toutefois, les provinces ont aussi leur mot à dire en matière de sécurité, car leurs compétences les y autorisent de deux façons. En vertu de l'article 92 de la Constitution, elles (et les municipalités, qui sont de leur ressort) jouent, en effet, un rôle central dans le domaine de la protection civile et de l'application de la loi sur les services de police. Jusqu'à tout récemment, semble-t-il, un cloisonnement étanche séparait les activités visant à protéger le territoire contre les menaces provenant de l'extérieur (relevant surtout du fédéral) et celles touchant à la gestion de la sécurité intérieure (un rôle qu'assument surtout les provinces).

Plusieurs phénomènes ont cependant contribué à changer la donne et à pousser les provinces à s'intéresser aux questions de sécurité et de défense. Comme le souligne le ministère des Relations internationales du Québec : « À l'aube du XXIe siècle, plusieurs menaces à la stabilité internationale découlent de facteurs non militaires qui, à l'exemple du terrorisme, de la criminalité transnationale, des pandémies et de la dégradation de l'environnement, interpellent directement les responsabilités qu'exerce le Québec seul ou conjointement avec le gouvernement fédéral » (MRI, 2006 : 67). À ces exemples, on peut ajouter les crimes liés à la croissance du cyberespace.

Parmi ces phénomènes, l'émergence du terrorisme comme menace importante, notamment après les attentats du 11 septembre 2001, vient au premier plan. La lutte contre le terrorisme est un champ d'activité qui relève autant, sinon plus, des services d'urgence locaux et provinciaux (police, pompiers, services de santé) que des agences de sécurité fédérale (forces armées, services de renseignement, agence de contrôle des frontières, etc.). Comme le signale le ministère des Relations internationales du Québec :

> Le Canada et le Québec ne sont pas à l'abri d'une attaque terroriste. C'est pourquoi le gouvernement du Québec a pris des mesures spéciales visant à accroître la sécurité. Il a ainsi apporté des modifications législatives

pour sécuriser l'émission des actes de l'état civil et pour agir plus efficacement en cas d'infraction à la loi sur l'immigration. La Sûreté du Québec et le Service de police de la ville de Montréal, en collaboration avec la Gendarmerie Royale du Canada, participent à l'équipe intégrée de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Le ministère de la Sécurité publique a créé un groupe de travail portant sur les menaces de nature chimique, bactériologique, radiologique et nucléaire. Un plan de sécurité civile est en place pour gérer les conséquences de catastrophes de diverses natures, incluant celles d'une attaque terroriste (2006 : 68).

Compte tenu de la croissance phénoménale du commerce avec les États-Unis, la prospérité des provinces est ainsi devenue dépendante de l'accès au marché américain, ce qui les incite donc à prendre des initiatives visant à éviter que les autorités américaines ne soient tentées de mettre en place des contrôles si sévères qu'ils deviendraient autant d'entraves au commerce et à la libre circulation des personnes. Ainsi, le gouvernement du Québec a renforcé sa coopération transfrontalière avec les États américains limitrophes en concluant des protocoles d'ententes relatifs à l'échange de renseignements avec l'État du Vermont, du New Hampshire, de même qu'une entente de collaboration en matière de lutte contre le terrorisme avec l'État de New York. Les gouvernements du Québec et l'Ontario participent également au Consortium des directeurs de la Sécurité intérieure du Nord-Est qui réunit dix États américains et trois provinces canadiennes (MRI, 2006 : 68).

Les gouvernements du Québec et de l'Ontario participent également à la mise en place de différentes mesures afin de rendre les frontières canado-américaines plus efficaces et plus sécuritaires. Le 12 décembre 2001, le Canada et les États-Unis ont décidé de mettre en place une « frontière intelligente ». Plusieurs programmes qui en découlent nécessitent la coopération des provinces, dont le programme NEXUS, qui facilite le passage des citoyens canadiens et américains, le programme FAST/EXPRESS, qui porte sur les expéditions rapides et sécuritaires, et le programme C-TRAP (Customs Trade Partnership Against Terrorism), qui a pour objectif d'accélérer le transit des marchandises lorsqu'elles ont été inspectées à l'avance, c'est-à-dire avant la frontière.

La criminalité transnationale est un autre facteur qui favorise la prise en charge par les provinces de certaines politiques sécuritaires. La criminalité transfrontalière englobe le trafic de drogue ou de tabac, la contrebande d'armes, la traite des personnes ou encore le blanchiment d'argent. Il ne s'agit pas de problèmes mineurs, car comme l'indique l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le nombre de consommateurs de stupéfiants en 2004 représentait 200 millions de personnes et un chiffre d'affaires d'environ 320 milliards de dollars américains (MRI, 2006 : 68).

Depuis la crise du SRAS en Ontario, les provinces s'intéressent à la lutte contre les pandémies. En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement a souligné que les maladies infectieuses sont une menace importante pour la sécurité internationale, compte tenu de la rapidité à laquelle une pandémie peut se propager, du nombre de personnes potentiellement touchées et des pressions qu'elles infligeront sur les gouvernements (ONU, 2004).

Le ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec a rendu public en mars 2006 un plan d'action pour faire face à une pandémie de grippe aviaire. Ce plan propose une surveillance épidémiologique ainsi que des mesures de prévention et de contrôle des infections, une campagne de vaccination et l'utilisation d'antiviraux si nécessaire, un contrôle de l'accès aux hôpitaux, la mise sur pied d'un plan de communication envers la population et un maintien ouvert et fonctionnel, malgré l'ampleur de la crise, du réseau de santé (ministère de la Santé et des Services sociaux, 2006).

Par ailleurs, il convient de noter que certaines activités touchant à la sécurité internationale peuvent intéresser le Québec ou l'Ontario. Plusieurs d'entre elles, qui contribuaient déjà aux programmes d'aide au développement, participent désormais aux missions de consolidation de la paix ou de reconstruction après des conflits. Ainsi, il n'est pas rare de voir des policiers, des travailleurs d'élections ou des représentants d'Hydro-Québec ou d'Hydro-Ontario faire partie de missions internationales menées par l'ONU ou des institutions comme l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) (Dyment, 2001 : 63-66). Le ministère des Relations internationales du Québec, par le biais de son secrétariat à l'aide internationale, dispose d'un programme qui a permis de financer de nombreux projets de coopération internationale destinés à renforcer le tissu de la société civile dans des pays dévastés par la guerre ou des catastrophes naturelles. Il a ainsi appuyé des projets au Guatemala, dans les régions des Grands Lacs en Afrique et au Nicaragua. Les motivations des provinces sont, sur ce plan, souvent semblables à celles du gouvernement fédéral, que ce soit un désir d'affirmer une identité propre sur la scène internationale, ou encore par solidarité et compassion ou pour satisfaire des clientèles électorales membres de diverses diasporas.

3. L'IDENTITÉ ET LE NATIONALISME MINORITAIRE

La troisième variable est le nationalisme minoritaire et l'identité. Lorsqu'une province ou une région possède une identité distincte de celle de la majorité du pays, qui peut aller du simple régionalisme

jusqu'au nationalisme très institutionnalisé, comme dans le cas du Québec, cela favorise le développement et l'intensité des activités internationales des États fédérés. C'est dans ce contexte que se déploie la paradiplomatie identitaire. L'asymétrie de l'identité entre le centre et un État fédéré favorise la mobilisation d'entrepreneurs identitaires[4] et le développement d'une paradiplomatie de plus forte intensité.

Les entrepreneurs identitaires de la nation minoritaire sont actifs en relations internationales, car ne pas agir signifie laisser le champ libre au gouvernement central. Comme le relève Renaud Dehousse (1989 : 284) :

> Accepter les prétentions du pouvoir central au contrôle exclusif des relations internationales équivaudrait pour les autorités régionales à lui permettre d'intervenir par ce biais dans les domaines qui leur sont traditionnellement réservés. Leur réaction face à ce qu'elles perçoivent comme une menace pour leur existence est unanimement négative.

Ce facteur est un des principaux moteurs des activités internationales du Québec alors qu'il en est complètement absent en Ontario.

Pour justifier l'accélération des actions internationales du Québec dans les années 1960, les représentants du Québec adoptent un ton résolument nationaliste. Dans son discours d'inauguration de la maison du Québec à Paris, Jean Lesage souligne, par exemple, le fait que le Québec est plus qu'une simple province au sein du Canada. Il présente « l'État du Québec » – et non plus la province du Québec – comme un levier servant à contrer la menace d'assimilation dans le contexte nord-américain. Pour Lesage, la maison du Québec à Paris « sera le prolongement de l'action que nous avons entreprise dans le Québec même » (Bernier, 1996 : 30).

Cependant, il ne faut pas croire que l'objectif de Lesage était de réaliser en secret l'indépendance du Québec. Le Parti libéral du Québec est sans aucun doute fédéraliste. Selon Claude Morin, alors sous-ministre au gouvernement du Québec, les actions internationales du Québec ne sont pas le fruit de politiciens et de fonctionnaires qui préparaient en silence l'indépendance. La volonté d'être actif sur la scène internationale répond à des déterminants internes : comme

4. L'expression « entrepreneurs identitaires » provient des travaux de Bertrand Badie. Les entrepreneurs identitaires sont des acteurs sociaux qui se caractérisent par leurs stratégies de construction d'une identité distincte, par leurs revendications identitaires qui peuvent être de type nationaliste, religieux ou ethnique et par leur remise en cause des bases de l'ordre politique établi. Dans le cas du Québec, les entrepreneurs identitaires sont les acteurs qui cherchent à construire la nation québécoise et non la nation canadienne. Afin de renforcer l'idée de nation québécoise, ces acteurs vont chercher à l'étranger les ressources matérielles et symboliques qui leur font défaut. Pour plus de détails, voir Badie, 1995, et Badie et Smouts, 1999.

l'écrit Claude Morin, les décisions québécoises en matière internationale étaient « reliées à des problèmes ou à des besoins concrètement ressentis en ce temps-là » (1987 : 35).

L'un des facteurs importants, selon Morin, était un désir très présent ressenti par les politiciens et les fonctionnaires d'ouverture sur le monde. Le néonationalisme québécois naissant dans les années 1960 cherche à rompre avec le nationalisme traditionnel. On voulait ouvrir le Québec sur le monde afin qu'il se démarque des politiques de l'Union nationale et de la période de la « Grande Noirceur » selon l'expression consacrée. Morin écrit :

> À un certain moment de cette période intense, on aurait parfois dit que tout ce qui ne s'était pas encore fait, ou même tout ce qui était interdit ou peu recommandable auparavant, devenait soudainement essentiel, urgent et possible. D'une idéologie faisant du repli sur soi une vertu, de la conservation de l'acquis une vocation et de la suspicion envers les influences étrangères une stratégie, on passa sans trop de discernement, à l'autre extrémité du pendule (1987 : 36).

Avant cette période, beaucoup d'intellectuels québécois avaient eu un désir sincère d'établir avec l'étranger des contacts plus profonds. Le gouvernement canadien, qui pratiquait la discrimination envers les francophones, comme l'a démontré la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, n'était pas une option attrayante et c'est pourquoi l'on mettait beaucoup d'espoir dans l'État québécois. C'est naturellement du côté de la France que le gouvernement du Québec se tourna, car une partie de l'élite québécoise, généralement francophile, y avait séjourné pour des études. Les Québécois, qui sont très majoritairement francophones, n'auraient pas non plus compris que l'on s'intéresse en premier à un autre pays, que ce soit les États-Unis ou la Grande-Bretagne. De plus, le Québec n'aurait pas obtenu, dans ces pays, un accueil aussi chaleureux.

L'État du Québec était en chantier en 1960 et le rapprochement France-Québec était perçu comme un outil important de « *nation-building* ». Le Québec faisait face à des problèmes que la collaboration avec un pays comme la France pouvait contribuer à résoudre. C'est dans cet esprit que les premières ententes internationales vont porter sur des questions de coopération et d'éducation. Le monde de l'éducation était en transformation accélérée depuis l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Lesage. C'est sous leur administration que sera créé le premier ministère de l'Éducation. Les lacunes en ce domaine étaient donc nombreuses, en particulier sur le plan des compétences techniques. Des politiques de coopération avec l'État français allaient permettre au Québec de rattraper beaucoup plus rapidement ce que les

acteurs de l'époque percevaient comme un retard accumulé. La France avait les moyens et les ressources pour fournir au Québec les spécialistes nécessaires à son développement (Morin, 1987 : 37).

En somme, dès le début des années 1960, le Québec édifiera un ensemble de politiques de coopération avec la France et les autres pays francophones pour renforcer le statut de la langue française et le développement de la nation québécoise (Bélanger, 1994 : 425). Ces échanges et importations de modèles de développement ne se limitent pas seulement aux questions culturelles. La Caisse de dépôt et placement, qui est aujourd'hui la plus importante institution financière au pays, est également le fruit du rapprochement et de la coopération France-Québec. André Marier, économiste et artisan de la Révolution tranquille, s'est inspiré de la Caisse des dépôts et consignations de France, avec la complicité des élites françaises, et a adapté ce concept à la situation particulière du Québec des années 1960. La Caisse des dépôts et consignations de France a été créée en 1816 et devait, à partir des consignations et des fonds de retraite des fonctionnaires, soutenir les emprunts de l'État français. Au Québec, le rôle de la Caisse sera de faire des Québécois un peuple de propriétaires, de favoriser la création d'une bourgeoisie francophone et de libérer le gouvernement du Québec des contraintes économiques imposées par le syndicat financier de Montréal, qui est essentiellement contrôlé par la bourgeoisie anglophone de Montréal. Ce syndicat avait notamment refusé de financer le projet de nationalisation de l'électricité, forçant ainsi le gouvernement du Québec à se tourner vers Wall Street.

Paul Gérin-Lajoie, le vice-premier ministre et ministre de l'Éducation du Québec en 1965, mettra également de l'avant des arguments nationalistes afin de justifier que le Québec développe sa propre politique internationale, car, selon lui, ce dernier n'est pas assez bien représenté par le gouvernement fédéral, et les services extérieurs canadiens négligent la francophonie internationale. Le désir du gouvernement du Québec de se rapprocher des pays de la Francophonie devenait une nécessité, selon Gérin-Lajoie, car la diplomatie fédérale ne s'en souciait guère. Seulement 0,4 % du budget de l'aide extérieure du Canada était consacré aux pays francophones entre 1950 et 1964.

Il a été souvent avancé que la diplomatie proprement québécoise a été créée pour pallier le problème de la sous-représentation des francophones dans l'appareil diplomatique canadien. Des études présentées lors de la Commission (fédérale) sur le bilinguisme et le biculturalisme confirment l'analyse sur le bilinguisme au niveau du gouvernement fédéral. Le ministère des Affaires étrangères du Canada a même cherché à torpiller le travail de deux universitaires québécois (dont l'auteur de

la doctrine Gérin-Lajoie, André Patry) qui ont reçu de la Commission le mandat officiel d'enquêter sur le respect de la dualité culturelle du Canada au ministère des Affaires étrangères du Canada. Gilles Lalande, un des enquêteurs, écrira sur cette affaire :

> Non sans malveillance, la direction du ministère [des Affaires étrangères] nous a donné de nombreuses illustrations de la méfiance qu'elle entretient à l'égard de ceux de l'extérieur, y compris les chercheurs accrédités, qui désirent consulter les dossiers officiels, voire les moins confidentiels, portant sur la politique étrangère du Canada. Au mépris du mandat de la Commission, le ministère nous a refusé l'accès à tous ses dossiers de travail, même quand ils étaient de caractère général, prétextant pour certains qu'ils contenaient des renseignements confidentiels et, pour d'autres, qu'ils renfermaient des documents secrets. C'est de haute lutte que nous avons arraché l'autorisation de parcourir les documents, pourtant essentiels à notre étude, produits par la commission Glassco. Cette concession ne nous fut faite cependant sans qu'on l'assortît des restrictions suivantes : nous ne pouvons avoir accès à ces documents qu'en présence d'un représentant du ministère et il nous était défendu de prendre des notes... Les limites déjà imposées n'étant pas suffisamment embarrassantes, les autorités ont chargé un représentant du ministère de parcourir et d'épurer tous les documents que l'on nous destinait, même ceux qui n'avaient qu'un intérêt historique (reproduit dans Patry, 1980 : 79).

Dans son rapport, le professeur Gilles Lalande en arrive à conclure qu'il est « pour le moins étonnant que la loi du nombre n'ait pas permis à un seul agent de carrière de langue française d'être chef de mission dans la très grande majorité des pays où les intérêts canadiens sont jugés les plus importants » (cité dans Patry, 1980 : 79). André Patry, auteur de la seconde étude pour la Commission, révèle que l'anglais est toujours la langue de communication du ministère des Affaires extérieures avec les organisations internationales, y compris avec l'Union postale universelle dont la seule langue officielle est pourtant le français ! La commission Glassco avait tiré la même conclusion en 1962 en écrivant que le « *number of French Canadians holding key positions in the government administration is insignificant* » (cité dans Hicks, 2006).

Pour le gouvernement du Québec, ne pas agir en matière de relations internationales signifierait laisser le champ libre au gouvernement fédéral de négocier des traités internationaux dans les champs de compétence du Québec.

D'autres facteurs favorisent également cette émancipation internationale du gouvernement du Québec. Les relations internationales sont, en théorie, le fait de nations souveraines. L'acquisition du statut d'acteur international qui peut tenir des rencontres avec les chefs d'État de ce monde revêt une symbolique énorme, une perspective très séduisante

pour les entrepreneurs identitaires (Lecours et Moreno, 2001 : 4). La projection internationale peut également être une stratégie pour renforcer le sentiment identitaire à l'interne. Présenter le premier ministre du Québec dans un contexte international a pour effet de rehausser son image et son prestige en politique intérieure. Le développement de relations bilatérales fortes avec un pays souverain comme la France est également un élément primordial. Le Québec entretient de meilleures relations avec la France en tant qu'entité subétatique que le Canada n'en a avec la Grande-Bretagne en tant que pays ! Le discours du général de Gaulle, en 1967, et l'obtention d'une place lors de conférences internationales réunissant des pays souverains ont transformé la psychologie de la nation au Québec dans les années 1960. Plus le Québec prenait de l'importance sur la scène internationale, moins les Québécois se percevaient comme « porteurs d'eau nés pour un petit pain », pour reprendre une image traditionnelle.

Le désir d'ouverture sur le monde des Québécois, qui naît dans les années 1960, sera accentué par la mondialisation, car elle provoque un changement dans la nature de son nationalisme, qui favorise le développement de stratégies internationales (Paquin, 2001 ; Keating, 1997). Comme l'avance Alain Dieckhoff (2000), le nationalisme au Québec ne se résume pas à un simple mouvement d'humeur ou à un réveil d'une force tribale primitive, mais plutôt à une manifestation centrale de la modernité. Le nationalisme québécois, autrefois à tendance protectionniste et autarcique, est aujourd'hui davantage libre-échangiste et de projection. Les dirigeants québécois ont justifié leur appui à l'intégration régionale par leur nationalisme. Comme le signale Pierre Martin, « Le Québec n'a pas endossé le libre-échange en dépit de son nationalisme ; le Québec a choisi le libre-échange à cause de son nationalisme » (1995 : 2). Le Québec ne se borne pas à jouer un rôle d'observateur passif de la mondialisation, il en est un promoteur en appuyant le développement de l'ALE et l'ALENA et la libéralisation des échanges. Il a également été l'un des promoteurs importants de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO.

4. LA PERSONNALITÉ DES DÉCIDEURS

Le dernier facteur porte sur la personnalité des décideurs, notamment sur leur rôle comme entrepreneurs de politiques. Le développement d'une politique étrangère à l'échelle des États fédérés doit beaucoup à la personnalité de certains politiciens (Balme, 1996 : 29). On constate que certaines régions au sein d'un même pays se démarquent des autres

par leur niveau élevé d'activités internationales. Comme le souligne Richard Balme, lorsqu'il écrit à propos du rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de coopération régionale:

> Ces coopérations sont souvent portées sur les fonts baptismaux par de grands leaders régionaux: O. Guichard et avant qu'il devienne premier ministre, J.-P. Raffarin sur la façade atlantique, L. Späth en Bavière, J. Pujol en Catalogne, pour n'en citer que quelques-uns. Le leadership pèse sur les déterminations de l'action collective régionale (1996: 29).

Sur ce point, le cas de l'Ontario diffère grandement du cas du Québec. Selon David Dyment (2001), la politique internationale de l'Ontario est marquée par un processus décisionnel réactif qui a conduit à de nombreuses décisions absurdes. Même si certains politiciens ont beaucoup contribué au développement de la politique internationale de l'Ontario, par exemple le premier ministre libéral David Peterson, il reste que l'histoire de la politique internationale de l'Ontario est marquée par l'absence de continuité qui a empêché une institutionnalisation durable des relations internationales de la province.

Selon une étude provenant du ministère des Affaires intergouvernementales du gouvernement ontarien:

> *Over the years offices have been opened and closed with seeming randomness. More than half the offices opened have been closed, some just years after they were opened, some have subsequently been re-opened. There has been no mechanism to make decisions about openings and closings, location and mandate on the basis of long-term strategic considerations. The pattern suggests a deficiency in the decision-making process* (cité dans Dyment, 2001: 61).

Les représentations internationales de l'Ontario sont en croissance modérée entre 1944 et 1961. Elles passent d'une à trois, dont une à Chicago et une à New York. Fait intéressant, en 1965, l'Ontario possédait cinq représentations à l'international, ce qui est plus que le Québec, qui venait d'ouvrir une représentation à Paris et une seconde à Londres en plus d'avoir une troisième délégation à New York.

Entre 1962 et 1973, la croissance est très importante, le nombre de représentations passe de 3 à 16. La période entre 1974 et 1979 en est une de contraction, le nombre de délégations retombe à sept. Les années 1980 à 1992 connaissent une croissance importante, le nombre de représentations passant de 7 à 19 avant la fermeture complète de toutes les représentations en 1993 par l'administration néodémocrate de Bob Rae. Les économies réalisées totalisaient pourtant la petite somme de 17 millions de dollars par an. De ce chiffre, 7 millions ont été détournés ailleurs. Pendant toute cette période, la province a ouvert des représentations dans 25 villes différentes (Dyment, 2001: 56).

La décision du gouvernement néodémocrate de Bob Rae de fermer l'ensemble des délégations de la province à l'étranger s'explique par une récession difficile et des comptes publics lourdement déficitaires, par un rapport qui a critiqué la pertinence du fonctionnement de ces délégations, et aussi par le train de vie excessif, sur fond de scandale sexuel, d'un représentant de la province à New York.

Pour éviter le gaspillage qu'entraînaient ces constantes fermetures et réouvertures, les gouvernements provinciaux ont adopté la solution de la « colocation », c'est-à-dire la location de locaux dans les ambassades, les hauts commissariats ou les consulats du Canada. Cette solution permet aux provinces de maintenir leurs bureaux ouverts tout en économisant et en limitant les frais d'ouverture très élevés. Une autre solution, d'inspiration britannique, consiste à engager des cadres d'entreprise, pour un dollar par année, pour agir à titre d'ambassadeur commercial à temps partiel à l'étranger.

Contrairement à l'Ontario, l'histoire des relations internationales du Québec a été traversée par de grands entrepreneurs de politique internationale pour le Québec, de véritables innovateurs, comme Jean Lesage, Paul Gérin-Lajoie, Daniel Johnson père, Claude Morin, Louise Beaudoin ou encore Jean Charest. Ainsi, le processus au Québec est davantage cumulatif qu'en Ontario et ne connaît que peu de recul aussi important (Paquin, 2006). Le seul véritable recul, sur le plan des relations internationales, qu'a subi le Québec depuis 1960 a été infligé par Lucien Bouchard en 1996, en raison de la politique gouvernementale de déficit zéro. Le Parti québécois s'est ravisé et a fait marche arrière quelques années plus tard. Sous Jean Charest, la politique internationale s'est beaucoup développée notamment avec l'entente France-Québec sur la mobilité de la main-d'œuvre, la participation du Québec au Western Climate Initiative ou encore avec ses initiatives en faveur de la négociation d'un accord de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne.

CONCLUSION

On peut tirer plusieurs conclusions de ce qui précède. Même si l'Ontario n'a développé qu'une paradiplomatie de faible intensité, le gouvernement ontarien est appelé, par la force des choses, à agir sur la scène internationale, ne serait-ce que pour défendre ses intérêts constitutionnels. Ainsi, malgré la faible institutionnalisation du cas ontarien, on constate que ce dernier déploie également une activité internationale importante. Contrairement au Québec, l'Ontario a choisi une stratégie autre que celle d'investir dans « la brique et le mortier ». L'Ontario a développé une stratégie de profil bas.

Le cas du Québec est tout autre. La structure du ministère des Relations internationales et le protocole qui entourent les activités internationales du premier ministre, par exemple, nous indiquent plutôt que le Québec cherche, dans ses activités internationales, à imiter les façons de faire des ministères des Affaires étrangères, mais sur une plus petite échelle. Il existe un consensus entre les partis à Québec sur l'importance pour le Québec de défendre ses intérêts à l'international.

Les facteurs qui expliquent les différences entre le Québec et l'Ontario ne portent pas sur l'internationalisation ni sur la variable « type d'État », mais sur la variable portant sur l'identité et le nationalisme minoritaire, ainsi que celle touchant la personnalité des décideurs, notamment le rôle des premiers ministres comme entrepreneurs de politiques.

BIBLIOGRAPHIE

Abelson, D. E. (1995). « Environmental Lobbying and Political Posturing : The Role of Environmental Groups in Ontario's Debate over NAFTA ». *Canadian Public Administration*, vol. 38 : 352-381.

Abelson, D. E. et M. Lusztig (1996). « The Consistency of Inconsistency Tracing Ontario's Opposition to the NAFTA ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 4 : 681-698.

Aldecoa, F. et M. Keating (dir.) (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres : Frank Cass Publishers.

Badie, B. (1995). *La fin des territoires*. Paris : Fayard.

Badie, B. et M.-C. Smouts (1999). *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, 3e éd. Paris : Presses de Sciences Po/Dalloz.

Balme, R. (1996). « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? » Dans R. Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*. Paris : Economica.

Beaudoin, L. (1977). « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec ». Dans P. Painchaud (dir.), *Le Canada sur la scène internationale*. Montréal et Québec : Centre québécois de relations internationales et Presses de l'Université du Québec.

Bélanger, L. (1994). « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes ». *Études internationales*, vol. 25, n° 3 : 421-452.

Bernier, I. (1979). « La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du "Tokyo Round" ». *Cahiers de Droit*, vol. 20 : 673-694.

Bernier, L. (1996). *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Bourgault-Côté, G. (2010). « L'Ontario en colère contre le règlement québécois sur la pollution automobile – L'Ontario était avertie, dit Québec ». *Le Devoir*, 13 février : A3.

Chaloux, A. (2009). *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques : le cas de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada.* Mémoire de maîtrise, Université de Sherbrooke.

Conklin, D. (1997). « NAFTA : Regional Impacts ». Dans M. Keating et J. Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism.* Londres et Portland : Frank Cass Publisher.

Courchene, T. J. (2000). « NAFTA, the Information Revolution, and Canada-U.S. Relations : An Ontario Perspective ». *The American Review of Canadian Studies*, vol. 30, n° 2 : 159-180.

Courchene, T. J. (2003). « FTA at 15, NAFTA at 10 : A Canadian Perspective on North American Integration ». *North American Journal of Economics and Finance*, vol. 14 : 263-285.

Criekemans, D. (2010). « Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective : Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders ». *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n°s 1-2 : 37-64.

Dehousse, R. (1989). « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral ». *Études internationales*, vol. 20, n° 2 : 283-309.

De Mestral, A. et E. Fox-Decent (2008). « Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law ». *53 McGill, L.J.* : 576.

Dieckhoff, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement.* Paris : Flammarion.

Doern, B. G. et B. W. Tomlin (1991). *Faith and Fear : The Free Trade Story.* Toronto : Stoddart.

Dyment, D. M. (2001). « The Ontario Government as an International Actor ». *Regional & Federal Studies*, vol. 11 : 1 : 55-79.

Fairley, S. H. (1988). « Juridictional Limits on National Purpose : Ottawa, The Provinces and Free Trade with the United States ». Dans M. Gold et D. Leyton-Brown (dir.), *Trade-Offs on Free Trade : The Canada-US Free Trade Agreement.* Toronto : Carswell.

Forest, P.-G. et T. Rodon (1995). « Les activités internationales des autochtones du Canada ». *Études internationales*, vol. 26, n° 1 : 35-58.

Gérin-Lajoie, P. (1965). « Texte de l'allocution prononcée par Monsieur Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal », le 12 avril.

Gouvernement du Canada (2005). *L'émergence de régions transfrontalières. Rapport provisoire. Projet de recherche sur les politiques.*

Grossman, L. (1980). *Ontario Hansard.* Minister of Industry and Tourism, 13 mai : 1814.

Hamelin, J. (1969). « Québec et le monde extérieur ». *Annuaire statistique du Québec, 1968-69.* Québec : 19-26.

Hart, M., B. Dymond et C. Robertson (1994). *Decision at Midnight : Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations.* Vancouver : University of British Columbia Press.

Hicks, B. M. (2006). « Is "French Fact" still Relevant to Liberal Party ? ». *Toronto Star*, 22 février : A17.

Hocking, B. (1995). «Regionalism: An International Relations Perspective». Dans M. Keating et J. Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass

Karns, M. et K. Mingst (2004). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner.

Keating, M. (1997). *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Kukucha, C. J. (2008). *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Lecours, A. et L. Moreno (2001). «Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country». Working Paper 01-06, Unidad de Politicas Comparadas (CSCI).

Lisée, J.-F. (2006). «Comment le Québec est devenu une region-État nord-américaine». Dans S. Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*. Montréal: VLB éditeur.

Lubin, M. (1993). «The Routinization of Cross-Border Interactions: An Overview of the NEG/ECP Structures and Activities». Dans D. M. Brown et E. H. Fry (dir.), *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Government Studies Press.

Martin, P. (1995). «When Nationalism Meets Continentalism: The Politics of Free Trade in Quebec». *Regional & Federal Studies*, vol. 5, nº 1: 1-27.

Massart-Piérard, F. (2005). «Du local à l'international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, nº 2: 191-206.

Michaud, N. et I. Ramet (2004). «Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?». *International Journal*, vol. 59, nº 2: 303-324.

Michelmann, H. J. et P. Soldatos (1990). *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford Press.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2006). *Pandémie d'influenza. Plan québécois de lutte à une pandémie d'influanza-mission santé*.

Ministère des Relations internationales du Québec (2006). *La politique internationale du Québec: la force de l'action concertée*.

Ministère des Relations internationales du Québec (2009). *Rapport annuel de gestion, 2008-2009*.

Ministère des Relations internationales du Québec (2010). *Rapport annuel de gestion, 2009-2010*.

Morin, C. (1987). *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*. Montréal: Boréal.

Munton, D. et D. Castle (1992). «Reducing Acid Rain, 1980s». Dans D. Munton et J. Kirton (dir.), *Canadian Foreign Policy: Selected Cases*. Scarborough: Prentice Hall Canada.

ONU (2004). *Un monde plus sûr: notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

Palard, J. (1999). «Les régions européennes sur la scène internationale: condition d'accès et systèmes d'échanges». *Études internationales*, vol. 30, nº 4: 657-678.

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

Paquin, S. (2002). *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales.* Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris.

Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation.* Bruxelles: Presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang.

Paquin, S. (2006). «Les relations internationales du Québec avant la Révolution tranquille». Dans S. Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec.* Montréal: VLB éditeur.

Paquin, S. (2008). «La paradiplomatie des États américains et la cohérence de la politique étrangère des États-Unis». Dans F. Massart-Piérard (dir.), *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée. Europe – Amérique du Nord.* Louvain: Les Presses de l'Université Louvain-La-Neuve.

Paquin, S. (2010b). «Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared». *The Hague Journal of Diplomacy,* vol. 5, n°s 1-2: 173-197.

Parent, R. (2001). «Entente conclue entre le Québec et l'État de New York». *Le Nouvelliste,* 5 décembre: 15.

Patry, A. (1980). *Le Québec dans le monde.* Montréal: Leméac.

Robitaille, A. (2009). «Sommet Canada-EU – Québec compte sur l'appui de Bruxelles». *Le Devoir,* 7 mai: B1.

Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity.* Princeton: Princeton University Press.

Savoie, D. J. (2004). «Power at the Apex: Executive Dominance». Dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics,* 4e éd. New York: Broadview Press.

Schiavon, J. A. (2010). «Sub-State Diplomacy in Mexico», *The Hague Journal of Diplomacy,* vol. 5, n°s 1-2: 65-97.

Simeon, R. (2001). «Conclusion». Dans J. P. Meekison (dir.), *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale.* Ottawa: Forum des fédérations.

Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order.* Princeton: Princeton University Press.

Smouts, M.-C. (1999). «Que reste-t-il de la politique étrangère?» *Pouvoirs,* vol. 88: 11-29.

Soldatos, P. (1990). «An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors». Dans H. J. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units.* Oxford: Oxford Press.

Stevenson, G. (1982). *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity,* éd. révisée. Toronto: Gage.

Whinham, G. R. (1978-1979). «Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiation». *International Journal,* vol. 34, n° 4: 64-89.

Wilson, K. (2006). «Pandemic Prescription». *Diplomat and International Canada,* vol. 17, n° 2: 14-16.