

Article

« Le rôle international du Québec : possibilités et contraintes »

Paul Painchaud

Études internationales, vol. 8, n° 2, 1977, p. 374-392.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700786ar>

DOI: 10.7202/700786ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LE RÔLE INTERNATIONAL DU QUÉBEC : POSSIBILITÉS ET CONTRAINTES

Paul PAINCHAUD *

Faire l'analyse de la politique étrangère d'un État qui n'existe pas encore comme acteur international de plein droit, c'est s'engager dans trois opérations intellectuelles distinctes mais interdépendantes : définir les conditions qui détermineront cette politique étrangère, proposer des choix face à ces conditions, et prédire ceux qui seront effectivement faits par les dirigeants. À cette étape des discussions constitutionnelles au Canada, la dernière de ces opérations nous paraît la moins féconde et la plus difficile à réaliser. La première, à l'inverse, est indispensable, et devrait constituer l'apport spécifique des spécialistes de sciences sociales dans ce débat. La seconde est souhaitable, mais incertaine. Elle requiert une analyse empirique, mais repose finalement sur les jugements de valeur de chacun. S'agissant des fins d'une politique étrangère, personne n'est vraiment expert. Le seul rôle de l'analyste, ici est d'essayer de rendre plus cohérents les jugements de valeurs des uns et des autres, et si possible, d'étendre l'éventail des choix du décideur¹.

I - POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DOSSIER CONSTITUTIONNEL

Il est assez intéressant de constater que la plupart des projets de réforme ou de transformation de l'ordre constitutionnel canadien – et nous incluons parmi ces projets celui du parti québécois, qui propose de « refaire » le Canada, et non de le détruire – font peu référence au problème du partage des compétences internationales entre les deux niveaux de gouvernement, qu'il s'agisse d'un régime fédéral plus ou moins renouvelé, ou d'un régime d'association².

* Professeur au Département de science politique de l'université Laval.

1. Sur le problème de la contribution des spécialistes à l'analyse de la politique étrangère, on consultera R. SMOKE et A. GEORGE, « Theory for Policy in International Affairs », dans *Policy Sciences*, 4, 1973, pp. 387-413.
2. Par exemple, le professeur Bergeron qui propose de réorganiser le Canada autour de l'intéressant concept de « Commonwealth », ou de communauté – qui implique, en principe, un dépassement du fédéralisme traditionnel –, escamote le problème du partage des compétences internationales en se contentant de parler de « biculturalisation » de la politique étrangère canadienne au niveau de la nouvelle entité. À ce compte, pourquoi ne pas « biculturaliser » la politique économique ou la politique sociale en faisant l'économie d'une structure décentralisée et compliquée ? Le partage des pouvoirs se pose donc, en 1977, tout autant en matière de politique étrangère, et il serait vain de repenser le système fédéral canadien sans chercher des solutions de ce côté également. Voir Gérard BERGERON, *Le Devoir*, 9 février 1977, p. 5. Pour une critique du biculturalisme en politique étrangère, voir Paul PAINCHAUD, « Diplomatic Biculturalism : Doctrine 'or Delusion' », dans Stephen CLARKSON (ed.), *An Independent Foreign Policy for Canada ?*, Toronto, McClelland and Stewart, 1968, 290p.

C'est pourtant le dossier le plus difficile et le plus important de toute cette négociation. Discuter de l'avenir constitutionnel du Canada et du Québec c'est non seulement, en effet, discuter de leurs rapports entre eux, mais désormais, et cela d'une manière de plus en plus évidente, discuter de la façon dont ces rapports vont affecter les relations de l'un et de l'autre avec l'environnement international. Par surcroît, le partage des compétences dans ce domaine repose sur un nombre très limité de précédents et ne peut s'effectuer aussi facilement, par exemple, que le partage des compétences économiques, qui ont, jusqu'à un certain point, une logique interne et externe. Le propre de la politique étrangère, de nos jours, est de n'être plus un domaine spécifique de l'action gouvernementale, mais le coefficient de la plupart des autres politiques. La notion de partage, dans ces conditions, se pose nécessairement dans des termes différents de la problématique fédéraliste traditionnelle.

Prenons la première hypothèse, celle du fédéralisme renouvelé, où le Québec obtiendrait, seul ou de concert avec les autres provinces, plus de pouvoirs : c'est l'hypothèse de la décentralisation ou du statut particulier. Elle est, sans doute, moins vraisemblable si le PQ reste au pouvoir pour une longue période, mais elle ne peut être exclue même dans ce cas, puisque le parti québécois s'est engagé à étendre « l'autonomie » du Québec dans le cadre actuel de la Confédération, advenant le cas où son projet d'indépendance serait refusé par la population. Si un autre parti est élu à brève échéance – et rien n'interdit de le penser pour les mêmes raisons qu'on n'a pu prévoir le résultat de l'élection du 15 novembre – le nouveau gouvernement devra se situer lui aussi dans cette ligne autonomiste plus ou moins maximale : le contexte nationaliste du référendum et la présence toujours vigoureuse du PQ sur la scène politique l'y pousseront. Ce nouveau gouvernement ne pourra pas échapper au « dossier international » que lui aura légué le parti québécois. Ce dossier sera nécessairement très avancé car il est assez facile de prévoir que le gouvernement péquiste posera dans ce domaine toute une série de gestes plus ou moins irréversibles, de la même façon que l'acquis international de la révolution tranquille n'a pu être liquidé par le gouvernement libéral de Robert Bourassa. Quel que soit le parti au pouvoir, le scénario « autonomiste » – dans son sens large – comportera donc un important dossier international. Ce dossier portera sur les formes de la participation actuelle du Québec aux instances internationales de la francophonie, qui sont inacceptables au gouvernement péquiste, – et le deviendraient probablement pour ses successeurs – mais aussi sur les modes d'intervention du Québec dans une foule de problèmes internationaux de compétence provinciale ou partagée. Le comportement récent du gouvernement québécois à la Conférence internationale sur l'eau en Argentine le démontre amplement, de même que sa prise de position sur l'accord-cadre du Canada-CEE³.

3. Si l'on en juge par la déclaration du ministre Jacques-Yvan Morin reproduite dans *Le Devoir* du 16 mars 1977, le Québec souhaiterait un accord direct Québec-CEE en raison « des obligations de la constitution canadienne qui attribue aux provinces canadiennes le contrôle de leurs ressources naturelles ».

Il est bien évident, par conséquent, que si le Québec demande et obtient plus de compétences internes dans un fédéralisme renouvelé, il sera poussé par la même dynamique que les gouvernements antérieurs à prolonger ces compétences sur la scène internationale. Dès les débuts de la révolution tranquille, en effet, l'action internationale du Québec ne s'est pas d'abord définie en fonction d'une idéologie sécessionniste, mais en fonction d'un projet plus vaste de modernisation sociale et politique qui avait été entrepris à cette époque par le parti libéral. Au fur et à mesure que l'État du Québec intervenait dans ce processus de modernisation – et qu'il se modernisait lui-même – il était irrésistiblement appelé à prolonger ses interventions à l'extérieur. À l'instar des autres sociétés industrielles, le Québec découvrait qu'une partie importante des problèmes qui se posent à ces sociétés ont leur origine dans le système international. Il n'y a aucune raison pour qu'il en soit autrement dans l'avenir, et l'on peut supposer qu'une plus grande décentralisation des compétences internes entraînera une internationalisation accrue de l'action gouvernementale du Québec⁴.

Enfin, on se doit ici d'évoquer les répercussions internes de l'action internationale du gouvernement d'Ottawa. Qu'il s'agisse de commerce, de tarifs, de communication, ou de culture, le gouvernement fédéral est appelé à prendre des initiatives internationales qui affectent nécessairement le développement social et économique des provinces. Le gouvernement du Québec, en particulier, ne peut rester indifférent devant ces initiatives. Il lui est donc nécessaire d'avoir accès aux décisions fédérales d'une manière ou d'une autre. Or plus les politiques de développement de l'État québécois se voudront efficaces, plus la participation aux décisions d'Ottawa devra à son tour s'exprimer sous la forme d'un contrôle réel. En d'autres termes, l'action internationale du Canada, même dans des domaines de compétence fédérale, est susceptible de devenir une source de conflits constitutionnels importants, dès lors que le Québec décide de se doter de politiques progressistes et diversifiées.

Dans l'ensemble, par conséquent, le scénario d'un fédéralisme décentralisé ou d'un statut particulier pour le Québec soulèvera inévitablement le problème des compétences internationales de ce dernier, problème qui risque d'être le plus difficile, car c'est celui où il faudra le plus innover d'un point de vue juridique et politique.

Le scénario de la *souveraineté-association* pose tout autant, cela va de soi, le problème du partage des compétences en matière de politique étrangère. C'est d'ailleurs sur ce point que le projet du PQ est à la fois le plus ambigu et le plus vulnérable. S'il s'agit, en effet, de faire l'indépendance pure et simple, le seul problème de politique étrangère à court terme pour le Québec est le processus lui-même de la séparation. Dans ce scénario, en effet, la façon dont le Québec

4. Pour une étude sur le développement historique du rôle international du Québec, voir Louise BEAUDOIN, « Le développement historique du rôle international du gouvernement du Québec », dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, à paraître en septembre 1977.

se séparera du Canada l'amènera à des choix divers vis-à-vis des autres acteurs du système international, qui définiront, jusqu'à un certain point, sa politique étrangère future. Mais la décision étant prise de se séparer, rien ne saurait être plus net : toutes les relations du Québec et du Canada seraient désormais des relations internationales.

Mais s'il s'agit, comme le propose le gouvernement au pouvoir, d'une association économique, le problème se pose dans des termes différents. Cette association, en effet, étant présente à l'avance comme le choix principal à propos duquel les Québécois auront à se prononcer, elle devient un acte de transformation constitutionnelle d'un régime déjà en place, même si, techniquement, le Québec devait faire l'indépendance pour être en mesure de réaliser l'association. Le processus, ici, ressemble *mutatis mutandis* à celui que connut l'Empire britannique de 1914 à 1926. Dans le scénario de l'association, en effet, les Québécois ne seront pas appelés à se séparer mais à pousser jusqu'à sa dimension théorique ultime le principe même du régime fédéral qu'ils connaissent : c'est-à-dire le partage territorial de la souveraineté, non seulement sur le plan interne, mais aussi sur le plan externe. La mise en place d'un marché commun, si les mots ont encore un sens et si cette association doit être efficace, entraînera la création d'instances décisionnelles communes, quelle qu'en soit la forme et quel que soit l'objet de leur compétence. Or, dès que ces institutions seront créées, elles devront elles-mêmes accéder au système international, comme les communautés européennes, par exemple, qui ont développé leurs relations extérieures propres, parallèlement à celles des États-membres. On peut penser cependant, qu'en raison du caractère « constitutionnel » du processus qui conduira à cette association, l'Union – désignons-la de ce vocable provisoire – bénéficiera au départ de pouvoirs internationaux plus précis et plus étendus que ceux de l'Europe des Neuf.

Mais que seront ces pouvoirs ? Jusqu'où sera-t-il possible de distinguer l'économique du politique et du militaire ? Là encore, l'exemple des Communautés européennes démontre que la concertation économique conduit à un élargissement des compétences diplomatiques à d'autres secteurs, de même que les obstacles à la coopération politique bloquent le processus de l'unification économique. Souligner la difficulté de la mise en place d'un système partagé de compétences internationales n'est pas mettre en doute son opportunité : c'est, dans le cadre de l'analyse qui nous occupe ici, montrer que le projet du parti québécois, par son originalité même – originalité qui pourrait être exemplaire pour d'autres situations internationales – soulève des problèmes dont l'étude commence à peine d'être faite, et qui seront le cœur véritable du débat entre le Québec et le reste du Canada.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le projet du parti québécois échouerait, – et précisément à cause de cela – la question des responsabilités internationales de la « Province » de Québec resterait ouverte. Dans l'un et l'autre cas, par conséquent, l'urgence d'une réflexion sur les problèmes de politique étrangère s'impose de plus en plus au Québec.

II — LES PRÉMISSSES

Le préalable à toute réflexion sur le rôle international du Québec est de reconnaître qu'elle peut et doit être entreprise avant le référendum ou l'indépendance. Les problèmes internationaux, en effet, affectent déjà le développement de la société québécoise, et le Québec est déjà un acteur international. L'indépendance formelle ne changera rien à la nature de ces problèmes, et si elle doit permettre une gamme plus variée de moyens, l'État du Québec, tel qu'il existe en ce moment, peut entreprendre des politiques qui ne différeraient pas, dans plusieurs domaines, de celles qu'une éventuelle République du Québec pourrait décider. Examinons les deux termes de cette proposition.

Le Québec, tout d'abord, est un véritable acteur international⁵. Un acteur, certes, d'un type particulier, qu'on ne peut comparer à un acteur pleinement souverain, mais pas davantage à un groupe transnational, ni à un simple groupe ethnique, comme les Basques, ni à un groupe pré-étatique comme les Palestiniens, ni uniquement à un État fédéré comme l'Ontario ou un canton suisse. En tant qu'acteur international, le Québec participe plus ou moins de toutes ces caractéristiques. Sa structure étatique lui donne des moyens d'action et une légitimité dont ne dispose pas un groupe non gouvernemental ou une communauté ethnique. À l'inverse, étant identifié à une nation culturelle, son action internationale prend un caractère dont le seul parallèle pourrait être la politique étrangère d'États-nations européens, qui garderaient de larges compétences internationales tout en participant à une fédération européenne. C'est en ce sens que le Québec est un cas d'espèce parmi les différents types d'acteurs internationaux.

Il serait superflu de rappeler ici toutes les étapes et les péripéties qui ont marqué l'accession progressive du Québec à la scène internationale. Nous noterons seulement que, depuis une dizaine d'années, période la plus riche dans cette évolution, le Québec s'est progressivement doté d'une véritable politique étrangère, c'est-à-dire d'une doctrine internationale, d'un système de gestion approprié, et de politiques à la fois sectorielles et régionales à l'égard du système international. Les éléments de la doctrine internationale sont simples et n'ont cessé d'être reconduits d'un gouvernement à l'autre au cours de cette période : 1) le gouvernement du Québec est responsable de la « sécurité » de la communauté culturelle prédominante sur son territoire, et cette responsabilité doit s'exercer également au niveau international ; 2) pour le faire, le Québec doit pouvoir prolonger sur le plan international les compétences constitutionnelles

5. Pour diverses analyses sur le concept d'acteurs dans le système international, on consultera J. David SINGER, « The Global System and Its System : A Developmental View », dans James W. ROSENAU (ed.), *Linkage Politics*, New York, The Free Press, 1969, pp. 21-43 ; Robert KEOHANE and Joseph NYE, « Transgouvernemental Relations and International Organizations », *World Politics*, octobre 1971, pp. 39-62 ; Judy S. BERTLSEN (ed.), *Non State Nations in International Politics*, New York, Praeger, 1977. Pour une application au cas du Québec, voir Paul PAINCHAUD, « Le Québec, nouveau type d'acteur international ? », *L'Actuel*, vol. 1, n° 2, 1976, Bruxelles, pp. 32-39.

dont il jouit sur le plan interne. Avec des variantes dans les formes, cette doctrine n'a cessé d'inspirer les actions concrètes entreprises par le Québec sur la scène internationale. Il s'agit, on le voit, d'une véritable doctrine de politique étrangère, conférant légitimité et cohérence aux initiatives de l'État.

Au niveau de la gestion, le gouvernement du Québec a créé le ministère des Affaires intergouvernementales qui fait office de ministère des Affaires étrangères, avec des structures administratives tout à fait comparables sur le plan fonctionnel et régional. Depuis 1974, ce ministère dispose, en principe, d'un pouvoir de coordination à l'égard des autres ministères et agences gouvernementales – y compris les corps publics comme les municipalités – qui est unique pour un simple État fédéré, et dont on ne trouve pas encore d'équivalent à Ottawa. De plus, comme dans tous les gouvernements modernes, plusieurs ministères importants poursuivent une activité internationale propre, avec des services spécialisés, dans les domaines de leur compétence, et sous la supervision du ministère des Affaires intergouvernementales. Enfin, le Québec a mis sur pied un réseau de plus en plus étendu de missions à l'étranger, qui n'ont pas le statut officiel – sauf les délégations de Paris et de Londres –, des ambassades et consulats d'un État souverain, mais qui remplissent, au niveau de la pratique administrative des fonctions équivalentes.

Sur le plan des politiques, on peut appliquer au Québec la distinction classique entre *high politics* et *low politics*. Le Québec en effet, a une « grande politique », et comme tous les États souverains, une action internationale de caractère administratif. La grande politique internationale du Québec s'est exercée jusqu'ici dans deux directions principales : obtenir un statut international, objectif essentiel pour un État fédéré dont la légitimité est contestée comme acteur international ; établir des liens privilégiés avec les autres États francophones. Quant à son activité internationale administrative, elle prend des formes très variées qui vont de la promotion économique aux échanges culturels et à la coopération technique. Enfin, le Québec pratique une politique régionale qui va en se diversifiant de plus en plus.

Toute cette activité, certes, ne se compare pas à celle que pourrait avoir un Québec pleinement indépendant, mais elle témoigne déjà de la formation d'un « système de politique étrangère » qui pourrait être approfondi. Nul doute, d'ailleurs, que l'actuel gouvernement péquiste s'y emploiera par tous les moyens : la multiplication des délégations, les initiatives internationales de certains ministres, le refus du *statu quo* dans les arrangements déjà établis avec le gouvernement fédéral, autant de mesures, parmi d'autres, dont le sens est de consolider l'acquis. Mais surtout, à la différence du gouvernement précédent, ces initiatives s'inspirent de la volonté nettement déclarée de faire déjà une véritable politique étrangère dans le cadre constitutionnel actuel. Les mêmes gestes, alors, se chargent d'une signification politique nouvelle.

Enfin, la poursuite elle-même de l'indépendance est aussi un acte de politique étrangère qui commande toute une série de mesures concrètes. Le discours du premier ministre Lévesque à New York devant un groupe d'hommes d'affaires

est un acte de politique étrangère, tout autant que le voyage récent à Paris du ministre des Affaires intergouvernementales. D'importantes décisions de politique intérieure – par exemple, le budget – ne sont pas seulement prises pour résoudre des problèmes internes, mais aussi pour préparer la communauté internationale à l'indépendance du Québec. Le gouvernement actuel mène donc, à toutes fins pratiques, à un grand jeu diplomatique – à son échelle, bien entendu – dont l'effet sera de rendre irréversibles certaines habitudes de politique étrangère au sein de l'appareil étatique. Davantage, ces pratiques créent déjà la politique étrangère d'un Québec indépendant. Quand le parti québécois se montre plus conciliant à l'égard de l'OTAN et de NORAD pour ne pas effrayer le gouvernement et les investisseurs américains, quand il se montre favorable à une participation du Québec au Commonwealth, il trace déjà les orientations diplomatiques qui suivront le référendum, tout en rendant possible le succès de celui-ci.

Qu'on le veuille ou non, par conséquent, le Québec est déjà engagé dans un processus de politique étrangère qui déterminera sous formes « d'investissements » les actions futures d'un Québec indépendant⁶. Ce capital politique – négatif ou positif selon le cas – doit donc être considéré comme l'un des premiers déterminants d'une éventuelle politique étrangère complètement souveraine. Or cette politique peut dès maintenant se diversifier, même si elle ne s'exprime pas à travers les symboles habituels de la diplomatie. En effet, le Québec est vulnérable aux graves mutations du « village planétaire » : qu'il s'agisse de l'énergie, de l'alimentation, du droit de la mer, du commerce international, des communications, de l'écologie, tous ces problèmes, et d'autres du même type, affectent son développement actuel et futur. Or, même s'il ne dispose pas de tous les instruments d'intervention nécessaires sur la scène internationale, le gouvernement pourrait au moins procéder à l'identification et à l'articulation de ces problèmes à ses politiques intérieures. La politique internationale commence toujours par cette « intériorisation administrative », en quelque sorte, et celle-ci est possible dans le contexte actuel. Advenant l'indépendance, le Québec serait prêt à intervenir. S'il reste dans la Confédération, une partie de son action internationale pourrait être dirigée vers les instances fédérales. Dans tous les cas, la société québécoise ne serait pas démunie devant les transformations profondes et prévisibles du système international à venir : c'est là une responsabilité à laquelle aucun gouvernement du Québec ne peut se soustraire. Par conséquent, même dans un contexte constitutionnel contraignant, le Québec

6. Modelski est un des rares théoriciens à avoir analysé un peu plus systématiquement ce concept « d'investissements » ou de capital accumulé en politique étrangère. C'est pourtant un concept essentiel pour tous les États. Voir George MODELSKI, *A Theory of Foreign Policy*, New York, Praeger, 1962. Sous le concept de « théorie génétique », on trouve une analyse similaire, bien qu'à peine esquissée dans Michael MAAS, « On the Scope and Methods of Foreign Policy Studies », dans Patrick J. MCGOWAN (ed.), *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, vol. I, Beverly Hills, Sage Publications, 1973, pp. 29–52.

aurait tout à gagner à s'équiper de ce que nous appellerons le « premier étage » d'une politique étrangère : l'information, l'analyse et la coordination ⁷.

Pour revenir à notre propos initial, on peut donc dire que l'exercice qui consisterait à prédire la politique étrangère d'un Québec indépendant est faux et superflu. Cette politique étrangère a déjà commencé, et celle-ci deviendra l'un des facteurs de celle qui suivra la souveraineté.

III – LES PREMIERS CHOIX

Il n'est pas sans intérêt, cependant, de réfléchir à ce que pourrait être la politique internationale d'un Québec souverain, et par là, en inversant l'analyse précédente, de voir ce que devrait être sa politique internationale actuelle. La vision du futur, même s'il s'agit d'un futur hypothétique, permet de mieux déterminer les orientations du présent.

En premier lieu, il importe de définir l'objet de l'analyse. La politique étrangère, en effet, suppose des choix à différents niveaux et dans différents secteurs. Les décisions que doit prendre un État en matière d'investissements étrangers, de coopération scientifique et technique, d'immigration, de matières premières, d'alimentation, de transports sont souvent aussi importantes à notre époque pour la plupart des gouvernements que les décisions purement diplomatiques ou militaires. En pratique, il y a donc « des » politiques étrangères pour chaque État. Ces politiques, évidemment, doivent s'articuler les unes aux autres. Dans la gestion des affaires internationales, la fonction de coordination est donc capitale.

La coordination, toutefois, ne saurait se limiter à une opération de simple gestion. Pour réussir, elle doit procéder d'objectifs fondamentaux, eux-mêmes issus d'un principe directeur. Et c'est ici que la dimension proprement politique reprend ses droits. Les différents aspects d'une diplomatie, en effet, sont d'abord commandés par un facteur déterminant : la position de l'État dans le système international, dont le caractère fondamentalement conflictuel impose à chaque acteur de se définir par rapport à la configuration des forces en présence. L'isolationisme total n'étant qu'une possibilité théorique – se situer par rapport aux grandes alliances ou aux grands ensembles, formels ou non, militaires ou non –, demeure le premier choix de politique étrangère que tout État doit faire. C'est lui, dans une large mesure, qui orientera les autres.

Avant tout, un Québec indépendant devrait donc décider à quels ensembles il veut appartenir. Il existe, bien sûr, une hiérarchie entre ces ensembles, selon leurs fonctions et leur importance relative pour chaque politique étrangère. La

7. Sur la planification en politique étrangère, on consultera R. L. ROTHTEIN, *Planning, Prediction, and Policy-Making in Foreign Affairs*, Boston, Little Brown, 1972. Sur les rapports de la modernisation et des relations internationales, voir J. P. NETTL and Roland ROBERTSON, *International Systems and The Modernization of Societies*, London, Faber and Faber, 1968.

participation au système international prendra alors la forme d'une série de cercles concentriques dont la physionomie variera d'un État à l'autre. Dans le cas du Québec quels sont ces cercles qui exprimeront ses premiers choix de politique étrangère ? Et par quelle méthode les déterminer ?

Deux critères, ici, sont retenus. Le premier est le niveau des communications qui existent, dans tous les domaines, entre un État et son environnement international : commerce, science, technologie, culture, mouvements de personnes, etc. L'hypothèse sur laquelle se fonde ce critère veut que l'intensité des communications d'un système politique avec son environnement crée, pour ce système, des contraintes qui définissent ses stratégies de développement. En d'autres termes, plus grande est l'interdépendance entre un État et son environnement, plus il est nécessaire d'y consacrer d'attention et d'énergie afin d'éviter qu'elle ne se transforme en dépendance. La raison d'être de toute politique étrangère, étant d'éviter celle-ci, tout État doit privilégier, dans la définition de ses objectifs, les niveaux du système international avec lesquels ses communications sont les plus poussées⁸.

Dans le cas du Québec, il s'agirait, pour des raisons assez évidentes qu'il n'est point besoin d'analyser ici, de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale. Sur le plan des échanges économiques et scientifiques, comme sur le plan des solidarités culturelles et sociales, la zone de l'Atlantique Nord est celle qui pèse le plus, et pèsera encore davantage dans l'hypothèse de l'indépendance, sur la destinée du Québec. Qu'il le veuille ou non, le Québec a partie liée avec les autres économies industrielles, leurs problèmes – comme la monnaie, l'énergie, la pollution, l'urbanisation, les transformations sociales –, et les solutions qui seront envisagées pour ces problèmes. Dans le grand conflit, ou le dialogue, qui s'est maintenant instauré entre le Nord et le Sud, le Québec appartient incontestablement au premier. Aucune raison ne justifierait qu'il en ait mauvaise conscience. Le premier geste d'un Québec indépendant serait donc d'assumer pleinement et sans équivoque son appartenance à cet ensemble d'États.

Le deuxième critère pour décider des appartenances internationales est idéologique. Le postulat, ici, est que la politique étrangère, surtout dans le contexte contemporain, exprime également un choix de société. Or, au moment de l'indépendance, le Québec héritera d'un système politique et social – la démocratie libérale –, dont rien ne permet de penser qu'il cesserait d'être souhaité par la majorité des citoyens. Ce choix de société le situe immédiatement dans un groupe d'États bien caractérisé à l'intérieur du système international : le monde occidental. Dans la mesure où celui-ci se sent menacé par d'autres ensembles idéologiques, et qu'à cette fin il organise sa sécurité militaire, le Québec ne pourra pas éviter de se solidariser à ce niveau-là également. Cette solidarité peut prendre des formes diverses et s'accompagner de divergences tactiques – comme parfois la France ou la Suède vis-à-vis des États-Unis – mais jamais de conflits fondamentaux.

8. Voir, par exemple, Edward L. MORSE, « The Politics of Interdependence », *International Organization*, XXIII (1969), pp. 311-319.

La participation d'un Québec indépendant à la sécurité du mode occidental pourrait prendre les voies suivantes : 1) la voie canadienne, c'est-à-dire la participation à l'OTAN, en cherchant à infléchir les orientations de celle-ci, et principalement celles des États-Unis, en association avec les alliés européens ; 2) la voie française, c'est-à-dire la participation à l'Alliance atlantique, mais non à l'OTAN ; 3) la voie islandaise, qui prévoit la participation à l'OTAN, mais sans contribution militaire nationale ; 4) la voie suédoise, qui repose sur une neutralité armée ; 5) la voie espagnole, définie par l'alliance bilatérale avec les États-Unis ; 6) la voie autrichienne, enfin, dont la neutralité, fondée sur un système socio-économique et politique de type libéral, constitue de fait une contribution à la sécurité occidentale.

Chacune de ces options devrait évidemment être analysée en profondeur, ce qu'il est impossible de faire ici. Rappelons seulement que la décision finale dépendra dans une large mesure des conditions d'accession du Québec à l'indépendance, de la forme que prendra à ce moment-là l'interdépendance des facteurs économiques et militaires dans le système international, et enfin du « système nord-américain » qui verra le jour après l'indépendance du Québec, et auquel celui-ci sera intimement lié. Il y a là un ensemble de variables qui permettent déjà d'esquisser ce que pourrait être le choix du Québec. La neutralité de type suédois serait trop coûteuse pour l'efficacité réelle qu'elle apporterait sur le plan militaire en Amérique du Nord ; la neutralité autrichienne ne signifierait, du fait de l'isolement du Québec sur le continent américain, que sa « finlandisation » par les États-Unis, option qui serait moins favorable au Québec, à tous égards, que sa « canadianisation » actuelle. Les voies espagnole et islandaise conduiraient d'ailleurs le Québec au même résultat, en le privant par surcroît des moyens d'une politique européenne crédible aux yeux des Européens eux-mêmes ; l'éclatement du Canada, en effet, sera d'abord perçu comme un échec pour l'Occident par la majorité des États européens, et le Québec devra éviter tout ce qui pourrait accroître leur méfiance à son endroit.

À première vue, il ne reste donc que la voie canadienne et la voie française auxquelles le Québec pourrait se rallier. Or la voie française n'est possible, en réalité, que si le Québec a d'abord décidé de ne pas se joindre à NORAD⁹. Il est possible que les États-Unis le tolèrent, en raison des conceptions stratégiques actuelles. Mais si le Québec, en vue de faciliter son accession à l'indépendance, a déjà pris parti unilatéralement pour NORAD, — car on voit mal le gouvernement américain engageant sur ce point des négociations avec un gouvernement « pro-

9. Ce qui supposerait, bien entendu, des investissements militaires antérieurs assez importants pour remplacer le système de défense qu'est NORAD dans la mesure où le Québec, en posant ce geste, déciderait malgré tout de ne pas être neutre, c'est-à-dire de demeurer membre de l'Alliance atlantique. En décidant de ne pas participer à NORAD, tout en restant membre de l'Alliance, le Québec se met, en pratique, dans l'obligation de choisir entre une défense coûteuse et presque unilatérale, proche de la voie suédoise et la voie islandaise, s'il ne veut pas assumer de dépenses militaires. L'avantage de la voie canadienne est évidemment de réduire celles-ci à leur strict nécessaire, tout en s'assurant d'un rôle militaire qui donne crédibilité aux initiatives diplomatiques à l'intérieur du monde occidental.

vincial » – il n'aura d'autre choix que la voie canadienne, c'est-à-dire celui de participer à l'OTAN. Celle-ci s'imposera peut-être, d'ailleurs, du fait même de l'association du Canada et du Québec dans un marché commun : on ne voit pas, en effet, pourquoi le Canada cesserait de faire partie de l'OTAN après l'indépendance du Québec.

Au départ, la participation du Québec au système international se ferait donc en fonction de deux communautés, l'une fondée sur l'interdépendance socio-économique, la seconde sur la sécurité. Dans une large mesure, ces deux communautés coïncident pour ne former qu'un seul ensemble, qu'on désigne désormais du concept de démocraties industrielles. C'est là que devrait normalement se situer le théâtre principal des activités internationales du Québec. À première vue, en effet, les trois autres options possibles paraissent ou irréalistes ou inaccessibles, à savoir : le non-alignement, une alliance tiersmondiste, et une alliance avec l'Est. L'option du non-alignement serait vouée à l'échec, car dans le cas du Québec elle apparaîtrait d'abord dirigée contre les États-Unis. Le modèle yougoslave, seul cas comparable, ici, ne pourrait s'appliquer que dans l'hypothèse où le Québec, tout en profitant de l'apport technologique et financier des États-Unis, réussirait à équilibrer l'influence de ceux-ci par un apport tout aussi considérable d'une autre source, hypothèse en ce moment peu plausible, et probablement inacceptable pour les États-Unis, qui seraient amenés, dès lors, à retirer leur soutien au Québec. Quant à l'alliance tiersmondiste, avec laquelle certains milieux du parti québécois ont déjà flirté, elle serait, en pratique, fermée au Québec en raison de son niveau de développement. L'alliance avec l'Est, enfin, même distante, serait certainement intolérable pour les États-Unis, et devrait s'accompagner d'un changement de régime intérieur peu acceptable pour la population. Un « eurocommunisme québécois » est difficile à imaginer à court terme, et il n'est pas sûr que l'URSS souhaiterait prendre en charge un Cuba déjà hautement industrialisé en Amérique du Nord¹⁰. À première vue, d'ailleurs, l'attitude de Moscou ne paraît pas sympathique à l'idée de l'indépendance du Québec.

L'alliance la plus réaliste pour le Québec, et celle qui correspondra le mieux aux perceptions et aux intérêts de l'opinion publique québécoise au moment où vraisemblablement, l'indépendance se fera, si elle doit se faire, serait l'alliance avec les démocraties industrielles. L'essentiel des énergies et des ressources d'une future diplomatie québécoise devrait donc être consacré à permettre au Québec de s'insérer dans cet environnement, d'y jouer un rôle actif et novateur, et non de se réfugier dans un romantisme qui ne pourrait être qu'une fuite en avant. Le Québec, d'ailleurs, trouvera dans la partie européenne de ce système international un nombre de plus en plus élevé d'interlocuteurs socialistes ou sociaux-démocrates capables de comprendre ses problèmes spécifiques, et d'agir avec lui, s'il le souhaite, à la transformation des structures sociales et économiques des

10. L'alliance avec l'Est peut prendre deux formes : en effet, celle d'un gouvernement de type « eurocommuniste » qui aurait choisi la neutralité, et qui se rapproche ainsi de la voie autrichienne, mais favorable à l'Est, et la voie cubaine, fondée sur une étroite coopération économique, militaire et idéologique.

démocraties. Dans « la guerre civile mondiale » qui se développe en ce moment, pour reprendre une expression percutante, le Québec n'a pas vraiment le choix des camps.

IV – LES ALLIANCES CULTURELLES

Autour de ce premier cercle, le principal, l'héritage historique du Québec lui impose de pratiquer une politique réaliste « d'alliances culturelles »¹¹. Le premier problème de sécurité d'un Québec indépendant, en effet, serait sa survivance comme groupe culturel, et la « sécurisation » de son importante minorité anglophone. Or il y a problème de sécurité parce qu'il y a, d'une part, isolement et, d'autre part, disproportion avec l'environnement culturel immédiat du Québec. Comme dans tous les cas d'insécurité, cette situation impose une vigoureuse politique d'alliances.

La plus importante, à première vue, est celle qu'il pourrait pratiquer avec les États francophones groupés dans une instance multilatérale comme l'*Agence de coopération culturelle et technique* (A.C.C.T.). Celle-ci, en effet, peut jouer vis-à-vis de la France, « super puissance culturelle » pour le Québec, le rôle équilibrateur que joue l'Alliance atlantique vis-à-vis des États-Unis dans le domaine politique et militaire... Mais l'A.C.C.T. pourrait également présenter pour le Québec le même inconvénient que l'Organisation des États américains (O.E.A.) pour le Canada, c'est-à-dire celui de cautionner le rôle néocolonialiste d'une grande puissance : la France dans le cas de l'Afrique, les États-Unis dans le cas de l'Amérique latine. La francophonie, – du moins de ce point de vue – ne peut pas se comparer au Commonwealth, où l'ancienne puissance colonisatrice, la Grande-Bretagne, n'est plus en mesure de dominer l'organisation ; un équilibre de la puissance s'y est établi entre plusieurs États comme le Canada, l'Australie, l'Inde, le Nigeria, etc. Or si le Québec devenait indépendant, l'A.C.C.T. prendrait nécessairement un caractère plus politique, à l'instar du Commonwealth¹². Les conditions d'équilibre qu'on trouve à l'intérieur de celui-ci,

11. Le concept d'alliance culturelle est récent, mais il exprime une réalité nouvelle du système international contemporain : les regroupements d'États en fonction de critères qui ne seraient plus uniquement économiques ou militaires. Ces alliances peuvent d'ailleurs prendre des formes très variées : formelles ou informelles, bilatérales ou multilatérales. La francophonie dans la politique étrangère de la France, l'hispanité dans celle de l'Espagne, l'Islam dans celle de la Libye, etc., sont autant d'exemples de l'importance croissante de cette dimension nouvelle des facteurs culturels dans les relations internationales.

12. La présence d'un Québec indépendant au sein de l'A.C.C.T. permettrait à la France et aux États africains de sortir de la logique postcolonialiste qui s'est établie dans leurs rapports. Mais il n'est pas sûr que le Québec gagnerait à participer à une sorte de « jamboree » politique entre pays francophones, comme il n'est pas sûr qu'une plus grande politisation de la francophonie soit dans le meilleur intérêt de celle-ci à long terme. C'est un problème qui se pose de plus en plus, mais qu'il importerait d'examiner de plus près avant de céder aux mirages d'un déploiement politique dont les retombées pourraient être bien différentes de celles anticipées par ses protagonistes, dont les motivations, d'ailleurs, peuvent être davantage « nationales » que réellement « francophonistes ».

cependant n'y existeraient pas. L'A.C.C.T., qui est un excellent instrument dans la politique internationale actuelle du Québec, pourrait donc comporter des inconvénients, que le Québec ne réussirait à éviter qu'à trois conditions : 1) pratiquer en Afrique une politique bilatérale d'aide au développement complètement indépendante de la France, et une politique multilatérale d'aide dans d'autres instances que celles de la francophonie, notamment les agences des Nations unies ; 2) pratiquer une politique bilatérale de coopération culturelle, scientifique, technique et économique très dynamique, inventive, et déterminée, avec la France, afin de créer avec celle-ci une interdépendance spécifique que les conflits politiques à d'autres niveaux ne pourraient plus remettre en cause ; 3) dans la mesure du possible, développer une semblable coopération avec les autres pays francophones industrialisés, soit la Belgique et la Suisse, afin d'éviter de créer une dépendance excessive vis-à-vis de la France, dépendance qu'il serait impossible de corriger dans l'A.C.C.T. en raison du niveau de développement des autres membres.

En d'autres termes, l'A.C.C.T., aussi importante qu'elle soit, ne peut pas être un substitut à une politique d'aide au développement, (qui devrait d'ailleurs obéir à d'autres considérations que celles de la sécurité culturelle du Québec) ; ni non plus un substitut à une alliance culturelle privilégiée avec les pays francophones développés, et notamment la France. À l'inverse, l'alliance culturelle avec celle-ci ne saurait empêcher une « politique française » du Québec au niveau proprement diplomatique, qui n'exclurait ni les désaccords, ni les affrontements. Le Québec doit être prêt à se désolidariser de la France, d'une manière même vigoureuse, à chaque fois que ses intérêts ou ses convictions l'exigeront : tous les gouvernements en place à Paris n'auront pas nécessairement les mêmes affinités idéologiques, ou les mêmes perceptions du système international que le Québec. En outre, un Québec indépendant devient, à bien des égards, aussi important pour la France que celle-ci peut l'être pour le Québec : c'est une donnée que celui-ci devra utiliser avec lucidité. Davantage le postulat de base de la diplomatie québécoise à l'égard de la France, à un niveau purement analytique – source cependant de comportements précis – devrait être que le Québec peut se passer de la France, comme s'il était seul, désormais, à assumer l'avenir de la culture française dans le monde. Cette position théorique est celle que de nombreux États, dépositaires d'une culture unique, ont à soutenir dans la réalité : Israël, Islande, Danemark, une éventuelle république basque, etc. C'est d'ailleurs la seule position qui serait conséquente avec la décision de faire l'indépendance du Canada ¹³.

Vis-à-vis de la France, par conséquent, la diplomatie québécoise devrait comporter deux volets bien distincts, nettement affirmés, l'un culturel, l'autre politique, qu'il importera de ne pas confondre. Les Québécois ne sont pas ha-

13. Dans une large mesure, le Québec a connu cette situation durant la Deuxième Guerre mondiale. Seule l'impéritie du gouvernement provincial d'alors a empêché que le Québec se donne à cette occasion une politique culturelle dynamique et agressive, tant sur le plan intérieur qu'international, pour « relayer », jusqu'à un certain point, les pays francophones d'Europe paralysés par la guerre.

bitués à penser leurs relations avec la France dans cette perspective – qui exclut toute sentimentalité –, de relations d'État à État ; l'appartenance au Canada, en effet, les entretient dans le mythe compensateur et débilitant de la « mère patrie »¹⁴. L'indépendance, et la participation directe au système des démocraties industrielles, devraient modifier cette image et faire de la France un joueur parmi les autres dans le système international. La France elle-même, au fond, n'aura pas d'autre attitude à l'égard du Québec. À long terme, par conséquent, les relations franco-québécoises ne sauraient avoir de meilleur fondement que la *realpolitik*. L'efficacité et la crédibilité de leur alliance culturelle en dépendent.

Quant au Commonwealth, il peut également devenir un instrument culturel dans la diplomatie du Québec. Certes, il remplira d'autres fonctions : par exemple, faciliter les relations avec le Canada après l'indépendance, ou développer la présence économique et diplomatique du Québec dans des régions où celui-ci n'a pas une vocation naturelle évidente. Mais, finalement, il s'agira toujours de fonctions subsidiaires, car le Québec assurera déjà sa participation au système international de bien d'autres manières, notamment par les Nations unies. À l'inverse, si le Commonwealth est choisi d'une manière délibérée, et non comme une obligation rituelle, et si ce choix s'inscrit dans le cadre d'une diplomatie culturelle bien planifiée, il peut se révéler d'une grande utilité pour le Québec. Et cela, nous semble-t-il, à trois titres. Tout d'abord, en permettant le maintien et l'approfondissement de la culture politique britannique dont le Québec a hérité, et qu'il aurait intérêt à préserver. Toutes les tentatives pour remplacer cette culture politique par des éléments nouveaux – comme le régime présidentiel, déjà proposé par le parti québécois – risquent d'être artificielles et de rendre le système politique québécois inefficace, du moins pour un temps, car l'efficacité des institutions repose d'abord sur la convergence de celles-ci avec la culture politique d'une société. Le Québec, qui aura bien d'autres défis à relever au moment de l'indépendance, ne peut se payer le luxe de faire des expériences constitutionnelles gratuites. Tout ce qui pourrait contribuer, par conséquent, à consolider ses traditions britanniques – qui ont été à l'origine de son « existence » politique – favorisera son passage à l'indépendance. La participation au Commonwealth, qui ne devrait pas exclure des liens étroits sur le plan bilatéral et avec la Grande-Bretagne, devrait être l'un des moyens choisis par le Québec à cette fin.

Mais la tradition britannique est aussi présente à d'autres niveaux de la société québécoise. Dans les universités, par exemple, dans certaines pratiques ou institutions financières et commerciales. Tout ce que le Québec pourra faire pour accentuer cette tradition contribuera à façonner davantage sa personnalité, notamment face aux États-Unis et à la France. Le Québec, en effet, n'a rien à

14. Il n'est peut-être pas superflu de rappeler que les Québécois ont été « mis au jour », politiquement, à l'occasion de luttes constitutionnelles, où ils ont joué un rôle actif, qui définissent le système britannique contemporain. La définition du gouvernement responsable de type parlementaire se fait au moment où les Québécois commencent à se mobiliser dans des institutions démocratiques, à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle.

gagner à un mimétisme culturel américain ou français, danger qui le guettera nécessairement dès son accession à l'indépendance : d'une certaine manière, en effet, la séparation d'avec le Canada créera un « vide » culturel pour le Québec¹⁵. Sa grande chance serait donc de pouvoir équilibrer ces deux grandes traditions par une insertion plus profonde dans le monde britannique, et d'en tirer des synthèses nouvelles. Dans cette perspective, le Commonwealth pourrait devenir un instrument de premier plan dans une diplomatie culturelle québécoise qui serait définitivement débarrassée de ses complexes colonialistes.

Enfin, un Québec indépendant comptera une importante minorité anglophone. Celle-ci, bien entendu, maintiendra des liens transnationaux avec le Canada et les États-Unis. Mais comment lui refuser en même temps les moyens de se sécuriser davantage par une participation à un monde culturel plus large, le monde britannique, avec lequel elle n'a cessé d'être étroitement liée depuis deux cents ans ? Pour des raisons de dignité humaine, qui font partie de la tradition québécoise à l'égard de sa minorité, mais aussi pour des raisons de stabilité intérieure le Québec devra donc à son tour pratiquer une « diplomatie biculturelle ». L'idée pourrait paraître étonnante de la part d'un peuple qui aurait fait l'indépendance au nom d'une certaine « francité », mais elle est certainement dans l'ordre de ses intérêts les mieux compris. Elle est aussi dans l'ordre de son efficacité internationale. Un Québec indépendant, en effet, pourrait-il se priver de l'atout que représenterait pour lui la participation à son corps diplomatique d'une minorité anglophone qui se sentirait acceptée et valorisée ? Et elle le serait, si le Québec était un membre actif du Commonwealth.

Enfin, au titre des alliances culturelles on n'oserait pas mentionner ici l'Amérique latine si l'idée de la « latinité », qu'on croyait définitivement enterrée, n'avait fait surface depuis quelques temps¹⁶. Que ce concept ait pu remplir une certaine fonction de sécurisation culturelle au Québec au moment où la francophonie n'existait pas encore, et alors que la France elle-même paraissait bien diminuée, c'est-à-dire pendant et immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale, on le comprend. Mais qu'on cherche à remettre ce mythe à l'honneur comme l'un des axes d'une future diplomatie québécoise au moment où celle-ci devra faire face à des réalités beaucoup plus pressantes, on ne peut que s'en

15. L'existence politique du Canada crée un « écran culturel » certain entre le Québec et les influences extérieures, du simple fait de la volonté de justifier cet ensemble par une originalité culturelle qui le distingue des États-Unis. Toutes les tentatives fédérales pour définir une « culture canadienne » protègent donc, jusqu'à un certain point, la culture québécoise. Cet écran étant supprimé, le Québec ne pourra développer sa personnalité culturelle et échapper à l'impérialisme des grandes cultures qu'en diversifiant ses contacts avec des cultures où ses affinités sont déjà réelles.

16. Voir, par exemple, le discours de Denis Vaugeois, adjoint parlementaire du ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, qui déclare : « Fidélité continentale. Fidélité à la latinité aussi, c'est-à-dire à un ensemble de traits de civilisation, même si on a voulu nous prêcher le concept de l'uniformité de l'esprit humain, malgré les cultures et malgré les siècles, nous osons toujours nous dire « différents », et j'ose préciser que la latinité est un des éléments qui fonde cette « différence » québécoise ». *Le Jour*, 20 mai 1977, p. 26.

étonner. Outre que le concept de « latinité » n'éveille aucun écho en Amérique latine – et ne couvre, par surcroît, qu'une partie de la réalité culturelle et historique de ces pays – on voit mal comment il pourrait se traduire par des politiques culturelles concrètes au Québec même.

Il existe, certes, des affinités entre les peuples latino-américains et le peuple québécois mais elles sont surtout d'ordre idéologique et ne touchent qu'une mince couche de la population de part et d'autre. Elles seraient, à tous égards, insuffisantes pour définir une politique étrangère québécoise qui ait quelque chance de succès. Le Québec, bien sûr, devra être présent en Amérique latine, mais sa présence devra d'abord reposer sur une analyse politique et stratégique – qui fait totalement défaut en ce moment – dont une composante importante serait évidemment économique et non culturelle. Dès lors qu'on s'engage dans cette voie, on retrouve les mêmes dilemmes que la diplomatie canadienne connaît depuis des années : l'immensité de cette région, sa grande diversité idéologique et socio-économique, la présence américaine, l'OEA, etc. Le danger d'une politique latino-américaine mal pensée serait de susciter des espoirs qui ne pourraient pas être satisfaits, d'engouffrer des énergies qui seraient mieux utilisées ailleurs, d'associer le Québec à des entreprises néocolonialistes, ou de compliquer sa diplomatie à l'égard des États-Unis. Le réalisme le plus élémentaire paraît donc commander une politique de *low profile* vis-à-vis de l'Amérique latine et le rejet définitif du critère culturel comme élément prépondérant de sa définition. Il va de soi, cependant, qu'une politique globale d'aide au développement pourrait avoir une forte composante latino-américaine, ne serait-ce que pour épauler les initiatives privées des Québécois, traditionnellement nombreuses dans cette région du monde.

V – LES MÉTHODES

Une fois définies les grandes appartenances internationales au Québec, – et parmi celles-ci, il importerait, bien sûr, de mentionner les Nations unies, arène qu'il faudra aussi privilégier – il resterait à préciser les politiques sectorielles qui y seront poursuivies. Qu'il s'agisse de commerce, de matières premières, d'aide au développement, de communication, de défense, de coopération scientifique, le Québec aura à se définir de grandes stratégies qui procéderont tout autant de ses choix idéologiques, de ses besoins et problèmes intérieurs, que des pressions du système international. Or c'est ici que le problème de la « méthode » diplomatique rejoint celui du contenu des politiques. Ces dimensions fonctionnelles de la politique étrangère, en effet, qui prendront vite le pas, pour un État de la taille du Québec, sur les dimensions proprement régionales, supposent des manières de faire très différentes de l'ancienne diplomatie préoccupée surtout de haute stratégie militaire. Encore jeune, la diplomatie québécoise pourrait ici innover sans attendre, d'ailleurs, l'indépendance formelle.

Il est évidemment impossible, dans le cadre de cette analyse, de procéder à un exposé détaillé des méthodes que le Québec pourrait utiliser, parallèlement à la méthode traditionnelle, pour s'assurer d'une présence efficace sur la scène

internationale. Il nous semble, cependant, qu'on peut dégager sommairement trois axes principaux d'intervention :

1. Le gouvernement devrait tout d'abord adopter une série de mesures pour mieux préparer la société québécoise à s'intéresser aux questions internationales. Dans tous les pays, même démocratiques, la politique étrangère est traditionnellement de caractère élitiste. Un petit État comme le Québec gagnerait à modifier cette situation afin de s'appuyer sur une mobilisation constante de sa population et d'équilibrer ainsi sa faiblesse et son absence de moyens dans d'autres domaines¹⁷. Il y arrivera non seulement en maintenant un très haut niveau de débats publics sur ces questions, en procédant sans cesse à de larges consultations, mais aussi en s'assurant que la population jouit d'une information de qualité. *La mise en place d'un système adéquat d'information sur les problèmes internationaux au Québec fait donc partie des outils d'une actuelle et future diplomatie québécoise.* Ce système a plusieurs composantes : l'enseignement sur les réalités internationales au niveau scolaire et collégial, l'apprentissage des langues étrangères, la recherche dans les universités, une meilleure formation des journalistes de la presse écrite et électronique, des moyens plus considérables à la disposition des journaux en matière d'information internationale, des groupes d'étude privés, nombreux et actifs, etc. Un tel système d'information pourrait d'ailleurs servir même si le Québec restait dans la Confédération : combien de fois n'a-t-on pas reproché aux Canadiens français – à tort jusqu'à un certain point – d'être repliés sur eux-mêmes et de ne pas participer aux décisions fédérales sur le plan international ? Un degré d'attention plus élevé aux affaires internationales au sein de la société québécoise ne pourrait d'ailleurs que faciliter l'action internationale actuelle du Québec, en permettant, notamment, une meilleure articulation de ses politiques internes de développement aux réalités extérieures¹⁸.

2. L'interdépendance de plus en plus poussée des sociétés à l'intérieur du monde industriel, auquel appartient le Québec, donne une importance nouvelle aux acteurs transnationaux, c'est-à-dire aux groupes privés. Dans le domaine international comme dans d'autres, mais particulièrement dans ce domaine qui est encore neuf pour lui, le Québec devrait éviter de laisser se créer une technostucture omniprésente et omnipotente. Dans toute la mesure du possible, le gouvernement aurait intérêt à encourager le plus grand nombre possible de groupes privés à intervenir dans le système transnational – au niveau économique, scientifique, et culturel – à soutenir financièrement leur action lorsque nécessaire, à coordonner ses politiques avec les leurs, en évitant de s'immiscer dans leurs affaires internes, bref, à se servir du système de groupes du Québec comme d'un relais pour sa propre politique internationale. Aucun gouvernement, à l'heure

17. On pense ici, évidemment, à Israël dont la réussite politique dépend en grande partie du haut niveau de mobilisation de sa population.

18. Pour diverses études sur le rôle des facteurs internes dans le développement de la politique étrangère, voir James N. ROSENAU (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1967, et Bernard C. COHEN, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston, Little Brown, 1973.

actuelle, ne peut prétendre agir avec efficacité dans le système international des sociétés avancées en s'isolant des groupes privés. À ce niveau, comme ailleurs, une coordination s'impose, dans le respect des fonctions respectives de chaque acteur. Une action internationale dynamique du Québec supposerait donc un « partnership » plus conscient, plus systématique, comme cela se pratique dans d'autres secteurs de la vie sociale, avec les groupes les plus représentatifs de la société. En d'autres termes, une politique étrangère cohérente repose, désormais, sur une politique réfléchie et concertée à l'égard du système transnational¹⁹.

3. Enfin, il va de soi, qu'une action internationale efficace dépend aussi d'une bureaucratie bien organisée et bien préparée. Le danger, ici, pour le Québec, sera de vouloir emprunter aux grandes traditions étrangères, ou même de se référer au modèle canadien, en cherchant à s'équiper, si l'on peut dire, de « diplomates », dans le sens traditionnel du terme. Là encore, le Québec devra sortir des sentiers battus et former lui-même un type de fonctionnaires que le nouveau système international, de même que sa situation géopolitique particulière, exigeront certainement. Il est impossible, ici, d'avancer des propositions détaillées. À titre d'exemple, on indiquera seulement que ces diplomates devront être des experts d'un secteur particulier de l'activité gouvernementale, avoir, en plus, une formation de gestionnaires et d'entrepreneurs, maîtriser des langues étrangères, et enfin, coiffant le tout, posséder les qualités traditionnelles d'analyse, de négociation et de représentation, des diplomates c'est-à-dire, en pratique, être bien informés des réalités politiques du système international. Il va de soi que le Québec devra aussi compter des spécialistes régionaux de toute première qualité, à qui on donnera la possibilité d'utiliser effectivement leur savoir²⁰.

Ce type de fonctionnaires ne s'improvise pas. Malheureusement, aucune université québécoise à l'heure actuelle, n'offre de programmes adéquats pour les former. Une des premières tâches d'un gouvernement soucieux d'une action internationale efficace sera donc de se pencher sur cette question. Le problème, d'ailleurs ne met pas seulement en cause les universités, mais l'appareil gouvernemental lui-même : des mesures précises devront être adoptées pour assurer une mobilité constante du personnel entre les ministères, de même qu'entre le gouvernement et le secteur privé, à titre d'éléments d'une politique de formation permanente du corps diplomatique québécois. Un diplomate qui passe un an ou deux dans un ministère « fonctionnel », ou dans une grande entreprise privée, ou même une petite entreprise, développe des comportements et une sensibilité aux problèmes réels de la société, qui facilitent son insertion dans le système intergouvernemental et transnational très complexe, compétitif et diversifié, qui ca-

19. Pour une analyse introductive aux relations transnationales, voir Robert O. KEOHANE avec Joseph S. NYE Jr., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972.

20. À bien des égards, les futurs diplomates québécois devraient emprunter des traits aux représentants internationaux des grandes entreprises multinationales. Plutôt qu'au modèle « diplomatique » classique, c'est à ce modèle qu'il importerait de se référer, ainsi qu'au système de formation par lequel passent les représentants de ces firmes.

ractérisé les relations internationales contemporaines. L'idée, dans le contexte actuel, peut paraître étonnante : elle doterait le Québec, cependant, d'une bureaucratie internationale inventive, souple, experte et agressive, qui permettrait à la diplomatie québécoise de se tailler une place que la faiblesse de ses moyens militaires et économiques ne lui permettrait pas²¹. Ces mesures – et d'autres du même type, comme l'adoption de procédures de gestion efficaces, notamment en matière de coordination, l'établissement de mécanismes de planification et de recherche – dépendent avant tout, pour leur succès, d'une volonté politique bien affirmée. Mais celle-ci, à son tour, n'a pas à attendre l'indépendance formelle pour se manifester. Le Québec est déjà une grande entreprise, une grande « affaire », en état de perméabilité constante avec le système international, par lequel il est largement affecté. Que le Québec appartienne ou non à la Confédération canadienne, il lui faut, face à ce système, des politiques et une gestion appropriées, qui faciliteront, et détermineront même, ses autres politiques de développement.

21. Sur le problème de la bureaucratie en politique étrangère, consulter Morton H. HALPERIN, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1974.