

Article

« La diplomatie culturelle des provinces canadiennes »

Louis Bélanger

Études internationales, vol. 25, n° 3, 1994, p. 421-452.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703350ar>

DOI: 10.7202/703350ar

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

La diplomatie culturelle des provinces canadiennes

Louis BÉLANGER*

Cet article cherche à déterminer la forme de diplomatie culturelle que pratiquent les provinces canadiennes et à identifier les facteurs permettant d'en expliquer l'évolution. La culture est devenue une dimension incontournable de toute politique étrangère¹. Les États l'utilisent systématiquement comme véhicule de diffusion d'une perception positive de leur pays à l'extérieur de leurs frontières. D'abord, dans le but de se ménager des sympathies politiques à l'étranger et y entretenir une image de prestige. Ensuite, et de plus en plus, afin d'établir avec certains partenaires un climat de coopération propice aux affaires et attirer des investisseurs. Ainsi considérée, c'est-à-dire comme un véritable outil de politique étrangère, la diplomatie culturelle prend une signification particulière qui déborde le cadre strict de la politique culturelle. Faire le constat de sa présence au niveau régional ou provincial, ce n'est pas seulement identifier un secteur d'activité qui échappe au contrôle de la politique étrangère des États souverains. C'est aussi rendre compte du degré de développement de la politique étrangère des États non souverains. Peut-on parler, lorsqu'il s'agit des activités culturelles internationales des provinces canadiennes, de diplomatie culturelle au sens où on l'entend habituellement lorsqu'il est question d'États souverains? C'est là toute la question.

Il importe de nous donner certaines définitions. Il faut d'abord distinguer la «diplomatie culturelle» des «relations culturelles internationales». Alors que la dernière expression sert à nommer l'ensemble des échanges culturels qui traversent les frontières des États, la première renvoie spécifiquement

* *Chargé de recherche au CQRI et étudiant au doctorat au Département de science politique de l'Université Laval à Québec.*

1. J'aimerais remercier Ivan Bernier, Pierre-Gerlier Forest, Daniel Latouche, Vincent Lemieux, Claude Morin et Jean-Philippe Thérien pour leurs suggestions et commentaires sur des versions préliminaires de ce texte. Guy Demers, James Groen, Steeve Harbour et François Jubinville m'ont assisté pour la cueillette et le traitement des données utilisées dans cet article. Lyne Sauvageau et Gary Sutherland ont aussi contribué à la recherche lors d'une phase antérieure du projet. Que tous soient remerciés, de même qu'Élise Lapalme qui s'est chargée de la mise en forme du texte. Je dois beaucoup à toutes ces personnes mais je demeure entièrement responsable du contenu de cet article et des erreurs qu'il pourrait contenir.

à une activité gouvernementale. Il est aussi important de préciser que, conformément à un usage répandu dans la production écrite en relations internationales, nous utilisons l'expression «diplomatie culturelle» pour nommer l'ensemble des activités de la politique extérieure concernant la culture, l'éducation, la science et, dans une certaine mesure, la coopération technique; ce qui concerne donc les activités de l'esprit. Il s'agit davantage d'une catégorie résiduelle, à côté des dimensions plus classiques de la politique étrangère que sont l'économique ou le politique, pris dans un sens étroit, que d'un ensemble véritablement cohérent. Il s'agit aussi, bien entendu, d'un regroupement un peu arbitraire puisque les frontières entre le culturel et le politique et l'économique apparaissent souvent très floues. Ces importantes limites étant connues, pour les fins de l'analyse nous trouverons cependant dans cette construction un instrument fort utile.

Quant aux facteurs, il semble y avoir contradiction entre la manière dont les spécialistes des systèmes fédéraux et les spécialistes de la politique étrangère des États souverains tentent d'expliquer la diplomatie culturelle. Selon les premiers, l'activisme diplomatique culturel des provinces s'explique d'abord et avant tout par des déséquilibres culturels internes ainsi que par l'internationalisation des activités culturelles du domaine de compétence des provinces. Selon les seconds, la diplomatie culturelle est dépendante d'objectifs généraux de politique étrangère souvent extérieurs à la culture en elle-même. Nous aurons l'occasion d'étudier plus en détail leurs positions respectives plus loin dans l'article.

Ce qu'il est important de noter pour le moment c'est qu'à partir finalement de cette distinction entre deux ordres de facteurs, l'un mettant l'accent sur des conditions culturelles objectives et l'autre sur une plus grande autonomie de l'État dans la conduite de ses relations extérieures, certains auteurs ont cru nécessaire de se demander si la notion de «diplomatie culturelle» ne rendait pas compte en fait de deux formes assez différentes d'interventions gouvernementales. Il y aurait, selon J. M. Mitchell, une «diplomatie culturelle de premier ordre», exercée directement par les autorités gouvernementales responsables de la politique extérieure et, surtout, *en fonction des objectifs poursuivis par cette politique extérieure*. La «diplomatie culturelle de second ordre», quant à elle, s'exercerait en partie dans le cadre donné par la première, mais serait néanmoins administrée par des organismes privés ou parapublics essentiellement voués au développement culturel et, surtout, *en fonction des objectifs sectoriels poursuivis par ces organismes*². On constate donc une volonté de faire la part des choses entre une activité étatique qui rencontre «objectivement» des besoins de la communauté culturelle et une autre qui utilise des moyens culturels dans la poursuite d'objectifs d'une autre nature, soit politiques, soit économiques. Une telle distinction peut sembler futile d'un point

2. J. M. MITCHELL, *International Cultural Relations*, Londres, Allen and Unwin (coll. : «Key Concepts in International Relations», no. 3), 1986, pp. 3-6.

de vue analytique, dans la mesure où elle fait appel en dernier recours aux intentions, pas nécessairement univoques, des décideurs politiques³. Elle attire cependant notre attention sur le fait que la diplomatie culturelle semble difficile à définir de manière indépendante des autres dimensions de la diplomatie. Non seulement parce que, comme nous l'avons dit plus tôt, il s'agit d'une catégorie résiduelle, mais aussi parce que la dépendance de la diplomatie culturelle à l'égard des autres dimensions de la diplomatie serait telle qu'il s'en trouve pour en faire carrément un élément de définition⁴.

Si l'on considère les diplomaties culturelles de premier et de deuxième ordres comme étant non pas exclusives mais comme deux pôles entre lesquels toutes sortes de combinaisons sont possibles⁵, cela suggère une démarche pour notre étude. D'abord, nous devons nous demander si nous sommes, dans le cas de chaque province, en face d'une diplomatie culturelle penchant du côté du premier ordre ou du second ordre. S'il s'agit du premier ordre, c'est-à-dire d'une diplomatie culturelle au sens propre, la recherche des facteurs permettant d'en expliquer l'évolution passe inévitablement par une compréhension de la politique étrangère prise dans son ensemble. S'il s'agit du second ordre, la recherche des facteurs peut prendre le chemin d'une étude sectorielle ou encore tenter de situer la diplomatie culturelle par rapport à d'autres rationalités politiques que celle, spécifique, de la politique internationale du gouvernement provincial. Dans un cas comme dans l'autre, l'étude de la diplomatie culturelle nous amène à poser un important diagnostic sur le niveau de développement et de

-
3. Elles sont de toutes façons probablement impraticables empiriquement dès que l'on passe à un niveau de compréhension plus global et plus subtil de la politique étrangère où perdent de leur pertinence les fils de la chaîne de commandement. Par exemple, ce n'est pas parce qu'un programme de soutien aux tournées ne répond pas aux exigences du jour de la politique extérieure de l'État qu'il est pour autant indépendant, dans sa simple existence comme dans son fonctionnement, de toute rationalité de politique étrangère.
 4. Robert J. Williams fait le même effort lorsqu'il distingue les relations culturelles internationales de la diplomatie culturelle: «"International cultural relations", then, are state-supported activities which facilitate the achievement of diverse objectives in the cultural field and are distinct from activities which support the ongoing requirements of foreign policy (i.e. "cultural diplomacy").» Robert J. WILLIAMS, «The Provinces and Canadian International Cultural Activities: The Contribution of Ontario», dans *Practicing the Art in Canada / La pratique des arts au Canada. Canadian Issues / Thèmes canadiens*, Vol. XI, 1989, Montréal, Association d'études canadiennes, 1990, p. 86.
 5. Ce qui semble plus conforme à la réalité: «La culture, la science et la technologie sont (...) fréquemment mobilisées pour servir d'appui à des stratégies dont l'objectif se situe en dehors de leurs domaines propres, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de gestion. Ceux qui sont responsables de cette gestion se trouvent aux prises non seulement avec des dynamiques propres à chacune de ces aires de création et de performance, mais également avec la nécessité d'articuler les priorités sectorielles formulées au plan national sur les objectifs de la politique étrangère.» Brigitte SCHRÖDER-GUDEHUS, «Les relations culturelles, scientifiques et techniques», dans Paul PAINCHAUD (sous la direction de), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau. Quarante ans de diplomatie canadienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, p. 583.

cohérence de la politique étrangère d'un État et, *a fortiori*, d'un gouvernement provincial⁶.

Partant de ces définitions et de la démarche qu'elles inspirent, nous devons tout d'abord chercher à qualifier le comportement des provinces en matière de diplomatie culturelle. Deux perspectives sont utilisées ici. Un tour d'horizon général tente dans un premier temps de faire ressortir les principales caractéristiques qualitatives et quantitatives que présentent trois provinces – le Québec, l'Alberta et l'Ontario – en portant une attention particulière aux modes d'articulation de la politique culturelle extérieure à l'ensemble de la politique étrangère de la province. Puis, une analyse comparative des ententes internationales en matière culturelle signées par chacune des trois provinces est proposée. Les ententes constituent en effet le seul instrument disponible permettant une comparaison systématique de chacune des réalités provinciales. Cette première étape de l'analyse permet de faire le constat d'une différence cruciale entre les pratiques des trois provinces. Alors que le Québec présente toutes les caractéristiques d'une diplomatie culturelle de premier ordre, l'Ontario semble vouloir confiner son action au niveau de la diplomatie culturelle de second ordre et l'Alberta occupe une position intermédiaire entre ces deux pôles.

L'étape subséquente de l'analyse consiste en une discussion de la pertinence des deux grands modes d'explications disponibles, celui offert par la perspective des études sur le fédéralisme et celui offert par la perspective des études de politique étrangère, pour comprendre les différences de comportement des trois gouvernements provinciaux. Dans le premier cas, l'accent est surtout mis sur des facteurs de nature systémique faisant référence à la position de l'État fédéré dans la fédération et au sein des réseaux d'échanges transnationaux. Dans le second cas, des facteurs de nature plus stratégique qui, en somme, octroient une certaine indépendance aux acteurs politiques, sont privilégiés. La discussion sur le premier ordre de facteurs emprunte le chemin d'un examen de la situation des trois provinces dans un secteur d'activité important pour la diplomatie culturelle, celui de l'enseignement supérieur et de la science. On se rend rapidement compte à l'analyse que les facteurs de position

6. Pourtant, peu d'études ont été consacrées spécifiquement à la diplomatie culturelle des provinces. On doit à Robert J. Williams une comparaison de l'activité diplomatique culturelle des provinces canadiennes et des États australiens reposant sur des données très partielles ainsi qu'un court compte-rendu sur les relations culturelles de l'Ontario : Robert J. WILLIAMS, «Federalism and Cultural Diplomacy in Canada and Australia», dans Brian HOCKING (ed.) *Foreign Relations and Federal States*, Londres, Leicester University Press, 1993, pp. 190-201 et «The Provinces and Canadian International Cultural Activities: The Contribution of Ontario», *op. cit.*, pp. 83-92. Une tentative de recension systématique du comportement international de l'État québécois dans le domaine culturel est proposée par Georges CARTIER et Lucie ROUILLARD, *Les relations culturelles internationales du Québec*, Ste-Foy, Centre d'études politiques et administratives du Québec, École nationale d'administration publique (coll. «Bilans et perspectives», no. 3) 1984. Luc Roussel a consacré une thèse aux débuts de la coopération culturelle franco-québécoise intitulée *Les relations culturelles du Québec avec la France. 1920-1965*, thèse de doctorat non publiée, Université Laval (Département d'histoire), 1983.

ne sont pas tout à fait indépendants de l'action même des gouvernements et que, conséquemment, ils ne peuvent à eux seuls expliquer les différences de comportement des provinces. On se penche ensuite sur le second ordre de facteurs et donc sur la place de la diplomatie culturelle au sein de la politique étrangère et de la gouverne générale de l'État, en examinant le cas des débuts de la coopération culturelle du Québec avec la France. On en conclut que les retrouvailles franco-québécoises des années soixante furent davantage la rencontre de deux politiques culturelles que celle de deux cultures et que l'explication passe ici par la prise en compte des fins politiques de la coopération culturelle.

Graduellement, au fil de la discussion, un cadre d'analyse s'impose au sein duquel s'articulent gouverne politique, transnationalisation et asymétrie en fonction de la forme spécifique de diplomatie culturelle pratiquée par l'État fédéré.

I – L'activité culturelle internationale du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta

A — Le Québec

D'emblée, la politique culturelle extérieure du Québec fait figure de diplomatie culturelle du premier ordre. Elle a en effet été le fer de lance de l'institutionnalisation d'une politique internationale de l'État québécois. Ce sont d'abord des accords en matière d'éducation et de culture passés avec la France qui ont servi de base à la construction juridique et bureaucratique de cette politique. Juridique, parce que c'est à cette occasion que se sont affrontées les positions d'Ottawa et de Québec en matière d'autonomie de l'action provinciale à l'étranger et que, de cet affrontement, est né un compromis sur la base duquel le Québec a établi sa pratique. Bureaucratique, parce que ces accords franco-québécois ont servi de cadre à la mise sur pied de programmes de coopération qui ont nourri en quelque sorte une spécialisation de l'appareil administratif responsable des relations internationales de l'État québécois. La diplomatie culturelle québécoise a ainsi été mise au service de la doctrine politique québécoise en matière de relations internationales, laquelle compte deux volets ou principes : le prolongement juridique externe des compétences constitutionnelles internes et la représentativité politique du gouvernement québécois en ce qui concerne tout ce qui touche l'«identité» collective du Québec⁷.

Initialement, la coopération culturelle du Québec avec la France entraîne la création de «services extérieurs» aux ministères québécois des Affaires

7. Ces deux principes ont été formalisés à l'origine par Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'Éducation. Voir Paul GÉRIN-LAJOIE, «Allocution prononcée devant les membres du corps consulaire de Montréal le 12 avril 1965», dans *Le Québec dans le monde. Textes et documents 1*, Ste-Foy, Association Québec dans le monde, 1990, pp. 101-106.

culturelles et de l'Éducation. Ces services seront rattachés, au milieu des années soixante-dix, à la Direction générale de la coopération internationale du ministère des Affaires intergouvernementales, qui deviendra plus tard le ministère des Relations internationales. Cette direction consacrait en 1976-1977⁸, 29,5 % de son budget de programmation de 8,8 millions \$ aux affaires éducatives, 7,1 % aux affaires culturelles et ce, sans compter les contributions aux organismes de la Francophonie, alors que les affaires économiques, par exemple, ne se voyaient octroyer que 9,1 % du budget⁹. La grande majorité de ces sommes allouées à l'éducation et à la culture était consacrée aux échanges avec la France.

Par la suite, et au fur et à mesure que le gouvernement se dotait d'une administration centralisée de ses relations internationales intégrant en particulier les aspects économiques, la place de la culture a été relativisée. De la fin des années soixante-dix à la fin des années quatre-vingt, l'action culturelle est demeurée centrale dans l'activité extérieure du Québec, surtout en ce qui concerne la signature d'ententes, mais elle a acquis un statut de plus en plus marginal au sein de la partie la plus visible de la diplomatie comme, par exemple, les visites ministérielles à l'étranger ou le fonctionnement de délégations outre-mer¹⁰. À Québec, le secteur culturel demeure dominant au sein du ministère des Relations internationales jusqu'à sa fusion avec le ministère du Commerce extérieur.

Tout au long de l'effort de centralisation des activités internationales de l'État québécois, la culture a été étroitement arrimée à la stratégie d'ensemble du gouvernement en matière de politique extérieure. Elle est considérée, tant

8. Après donc que soient fusionnés les services extérieurs de l'Éducation et des Affaires culturelles au sein de la nouvelle structure. Les budgets des deux années suivant la fusion de 1974-1975 n'offrent pas de ventilation aussi détaillée.

9. Ministère des Affaires intergouvernementales, «Organigramme budgétaire de la Direction générale de la coopération internationale», *Budget 1976-1977*, document interne reproduit dans Shiro NODA, *Les relations internationales du Québec de 1970 à 1980: Comparaison des gouvernements Bourassa et Lévesque*, thèse de doctorat non publiée, Département d'histoire, Université de Montréal, 1988, p. 292. Cette répartition est faite à partir du budget de programmation seulement, ce qui exclut les sommes consacrées à l'administration.

10. 43,1 % des 230 ententes mais seulement 14,4 % des 1012 visites ministérielles recensées pour cette période concernaient prioritairement la culture, les communications, l'éducation ou la science. Dans les délégations, où le personnel est dominé par les affectations économiques ou en matière d'immigration, jamais plus d'une quinzaine de professionnels n'ont été consacrés à la culture, l'éducation et à la coopération de manière générale. Sauf exception, l'essentiel de l'effort a été dirigé surtout vers Paris, puis Londres, Bruxelles et New York, en plus des conseillers en éducation postés à Abidjan et Lafayette. Une présence culturelle au sens large, irrégulière, a aussi été remarquée à Mexico, Los Angeles, Boston, Caracas et Milan. Il s'agit de notre compilation. Les données sur les visites doivent être analysées en tenant compte du fait que les ministres sont conscients de leur caractère visible et symbolique, ce qui les amènera parfois à ne pas les publiciser. Pour plus de détails, on consultera Louis BALTHAZAR, Louis BÉLANGER, Gordon MACE *et al.*, *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales/Les éditions du Septentrion, 1993.

dans la perspective stratégique pré-référendaire que dans celle qui lui succédera à partir de 1981, comme un moyen de pénétration auprès de nouveaux partenaires, au service d'objectifs globaux de nature tant politique qu'économique. Rien n'exprime mieux cette volonté que cet énoncé de politique internationale du gouvernement du Parti québécois, datant de 1985 :

La perception que d'éventuels interlocuteurs étrangers peuvent avoir du Québec et de ses réalités contemporaines conditionnera leur réaction ou leurs initiatives vis-à-vis des interlocuteurs québécois. Le gouvernement du Québec fera en sorte que l'image de la société québécoise véhiculée à l'extérieur soit la plus conforme possible aux réalités du Québec contemporain en même temps que seront clairement définis le sens et la portée des motivations qui sont à la base des relations que le Québec entretient avec ses interlocuteurs.

Afin de projeter cette image du Québec à l'étranger, le Gouvernement aura recours à des moyens très diversifiés. Il fera appel à ce qui exprime la culture québécoise par des appuis à des tournées des grands ensembles culturels québécois à l'extérieur ou de professeurs d'universités québécoises dans les milieux universitaires étrangers ; il compte également illustrer les autres visages du Québec contemporain, en participant à de grandes manifestations internationales et en faisant connaître les grandes réalisations de la technologie québécoise¹¹.

C'est aussi grâce à sa diplomatie culturelle que le Québec s'est taillé une place au sein des institutions de la Francophonie, notamment en tant que «gouvernement participant» de l'Agence de coopération culturelle et technique. À son tour, cette francophonie multilatérale permet au Québec de donner à sa diplomatie culturelle une portée considérable. Par exemple, le gouvernement québécois est partenaire, aux côtés du Canada, de la France, de la Belgique et de la Suisse, du réseau international de télévision de langue française TV5, et s'assure ainsi une large diffusion de la production télévisuelle et cinématographique québécoise dans les Amériques, en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique¹².

La fonction du culturel dans la diplomatie québécoise change un peu au début des années quatre-vingt-dix alors que la politique de rayonnement du gouvernement table d'abord sur l'image économique du Québec plutôt que

11. Gouvernement du Québec, *Le Québec dans le monde ou le défi de l'interdépendance. Énoncé de politique de relations internationales*, Québec, Ministère des Relations internationales, 1985, p. 195.

12. «On estime que tv5 Québec Canada est accessible à 10 millions de foyers câblés en Amérique du Nord (...). tv5 Europe, pour sa part, est accessible dans 40 pays d'Europe, du Moyen-Orient et du nord de l'Afrique. Plus de 26 millions de téléspectateurs (...) disposent ainsi du signal. Depuis 1992, tv5 est également accessible à l'Afrique et est présente en Amérique latine et aux Caraïbes par l'intermédiaire du satellite *Panamsat*». «La Francophonie à l'heure de la science et de la technologie», supplément inséré dans *Québec Science*, vol. 32, no. 7, avril 1994, p. 30.

sur son image culturelle. Dans son énoncé de politique de 1991, le gouvernement libéral affiche sa préférence pour une stratégie de rayonnement dite «pro-active», c'est-à-dire immédiatement dirigée vers le secteur et les intervenants avec lesquels le Québec veut entretenir des relations, au lieu d'une action à portée plus large qui ne peut, juge-t-on, avoir d'impact réel que par incidence¹³. Dans le cadre précis de la Francophonie, ce gouvernement a fait part de son intention de concentrer dorénavant son attention sur les secteurs qu'il estime prioritaires et «n'appuiera l'ajout d'autres secteurs d'intervention que dans la mesure où ils répondraient à des enjeux communs importants et à ses propres priorités (...)»¹⁴. Fini donc le soutien aveugle, qui avait jusque-là prévalu, à toute initiative permettant d'accroître la portée et la visibilité de l'action internationale du Québec à travers son implication dans la francophonie multilatérale et ses programmes culturels. Dans son ensemble, une telle approche est conforme à la place que le présent gouvernement souhaite désormais accorder à la culture dans ses rapports internationaux, si l'on en croit son énoncé de politique internationale, la dernière¹⁵.

Même si le gouvernement québécois continue d'apporter son soutien à des activités classiques de diplomatie culturelle, comme celle de supporter les programmes d'études québécoises que certaines universités étrangères ont créés au sein de leurs centres d'études canadiennes, le gouvernement québécois privilégie maintenant les «applications industrielles» de la culture et de la science¹⁶. À titre d'exemple, on a mis sur pied deux sociétés d'État, la Société générale des industries culturelles et la Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec qui administrent chacune des programmes d'aide à l'exportation. Il est intéressant de noter que cette nouvelle attitude débouche quand même sur des formes de coopération qui n'excluent pas la dimension politique. Un exemple éloquent à cet égard est celui de la coopération avec l'Allemagne. C'est dans le cadre d'accords de coopération formels signés par les chefs de gouvernement du Québec et de la Bavière, de même que dans celui de la Commission Canada-Allemagne, qu'ont été créés plusieurs liens de coopération scientifique¹⁷.

13. Voir Gouvernement du Québec, *Le Québec et l'interdépendance. Le monde pour horizon. Éléments d'une politique d'affaires internationales*, Québec, Ministère des Affaires internationales, 1991, pp. 117-121.

14. *Ibid.*, p. 181.

15. «Deuxième objectif: Établir un ordre de priorité dans les activités internationales: le développement économique, la coopération scientifique et le développement technologique, le développement des ressources humaines et le développement culturel.» *Ibid.*, p. 19. Les ressources humaines comprennent l'éducation, tout comme l'immigration, la formation professionnelle, etc.

16. L'ensemble de l'énoncé de politique de 1991 est éloquent à cet égard.

17. Par exemple, on citera la coopération entre le Centre de recherche en informatique de Montréal (CRIM) et le Bayerisches Forschungszentrum für Wissenbasierte Systeme (FORWISS). Voir Gouvernement du Québec, *Compte-rendu de la Première réunion officielle de travail sur la coopération Bavière-Québec*, document interne non publié, Munich, Ministère des Affaires internationales, 1^{er} avril 1993.

B — L'Alberta

À prime abord, il semble que l'Alberta accorde à la coopération culturelle une place marginale dans son activité étrangère. Si l'on prend comme indicateur le nombre de visiteurs officiels accueillis au fil des ans par le ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales de l'Alberta (FIGA), ceux concernant la culture et l'éducation ne comptent jamais pour beaucoup plus de 5 % de l'ensemble¹⁸. Même la catégorie potentiellement plus économique « science et technologie », ne compte qu'à peine 9 % des visites. Un « *Senior Officer* » de la division internationale du ministère fut un temps responsable des affaires culturelles et éducationnelles, en plus de l'organisation des visites officielles, mais son poste disparaissait de l'organigramme du ministère en 1989¹⁹.

La culture fait partie intégrante du mandat attribué par l'Alberta à son réseau de représentations extérieures. Celui-ci doit « promouvoir les échanges scientifiques, culturels et académiques susceptibles de stimuler de nouvelles idées et améliorer le développement des scientifiques, artistes et enseignants albertains » de même que « fournir une assistance pour la réalisation d'activités culturelles ou éducatives²⁰ ». Cependant, l'énumération des services que doit offrir concrètement chaque bureau donne les limites à l'intérieur desquelles ces objectifs sont poursuivis : le personnel des représentations doit « assister les secteurs scientifique, technique et éducationnel dans l'amélioration de leurs projets et programmes en arrangeant des contacts avec les institutions appropriées dans la région desservie²¹ ». On assiste donc plus que l'on initie. Aussi, au cours de l'année fiscale 1990-1991, seulement 36 des 329 activités de promotion organisées par les délégations de l'Alberta à l'étranger concernaient spécifiquement la culture. Celles-ci étaient concentrées à Londres, New York et Tokyo, cette dernière employant d'ailleurs un conseiller se consacrant aux questions de culture et d'éducation²².

En matière d'enseignement supérieur, le gouvernement albertain entend articuler son action internationale à travers son soutien aux programmes d'études canadiennes. Le FIGA a ainsi contribué au financement de ces programmes pour un total de 406 685 \$ entre 1983 et 1989. Les pays vers lesquels cette aide a été acheminée sont les États-Unis (193 760 \$), le Royaume-Uni (108 421 \$), la Corée du Sud (50 746 \$), le Japon (23 258 \$), Hong Kong (20 000 \$), l'ex-URSS (5 500 \$) et la Thaïlande (5 000 \$). Cette action, de même que l'établissement d'un programme de centres d'information et de ressources sur l'Alberta pour l'étranger vise à promouvoir une vision du

18. 13 sur 245 en 1987-1988 selon le *Fifteenth Annual Report to March 31, 1988* du FIGA, p. 25.

19. Comparer *ibid.*, p. 40 au *Sixteenth Annual Report to March 31, 1989*, p. 54.

20. Alberta, Federal and Intergovernmental Affairs, *Alberta's International Offices. Report to the Legislature*, avril 1991, pp. 2-3. Notre traduction.

21. *Ibid.*, p. 3.

22. Voir *ibid.* Le nombre d'activités de promotion touchant les secteurs « culturels » tels que nous l'entendons ici est probablement un peu plus grand que ne le laisse paraître ces chiffres car la ventilation proposée dans le rapport renvoie plusieurs de celles-ci dans la catégorie « Autres », surtout dans le cas du bureau de Tokyo.

Canada qui ne soit pas dominée par le Canada central. Elles visent aussi des objectifs économiques à travers une meilleure connaissance générale de l'Alberta à l'extérieur²³.

En fait, l'ensemble des initiatives de l'Alberta en matière de diplomatie culturelle doit être compris comme intimement lié à une stratégie globale dont les premiers objectifs sont économiques. Voulaient justifier la signature d'un programme de jumelage avec la République socialiste fédérative de Russie, dont nous parlerons plus bas, le ministre James Horsman exprimait bien ce point de vue lorsqu'il disait en 1990: «L'utilité première de l'accord que nous venons de signer avec la République de Russie et l'utilité des accords de jumelage que nous avons avec d'autres provinces en Asie sont de créer par le biais de ces relations formelles un contexte favorable au commerce, aux alliances entre entreprises et aux investissements²⁴.» Le jumelage, avec sa composante culturelle, apparaît donc comme un instrument de pénétration économique adapté aux exigences culturelles des partenaires. S'agissant plus spécifiquement de l'Asie, le gouvernement albertain reconnaîtra qu'une telle stratégie s'impose, étant donné «l'accent qui est mis par les Asiatiques sur les relations formelles et la familiarité ainsi que leur préférence pour des rapports avec et par l'entremise des gouvernements²⁵».

C — L'Ontario

Comparée surtout au Québec, l'Ontario a toujours présenté un profil bas en matière de politique culturelle extérieure. Un document du gouvernement ontarien convient explicitement que pour l'essentiel, celui-ci se contente de participer aux activités culturelles dans le cadre des accords de coopération que le gouvernement fédéral a signés avec certains pays comme la France, la Belgique, le Japon, l'Allemagne et le Mexique²⁶. Les bureaux que le gouvernement ontarien a ouverts à l'étranger ont tous été placés sous la juridiction du ministère de l'Industrie et du Commerce, sauf ceux de Paris et Bruxelles. Contrairement aux bureaux commerciaux et avant leur récente fermeture, les «Ontario Houses» de Paris, Londres, New York, Bruxelles et Tokyo se sont vu attribuer un mandat qui inclut la promotion d'activités culturelles et le soutien des études canadiennes²⁷. Quant à la Francophonie, l'Ontario est présente au

23. Alberta, Federal and Intergovernmental Affairs, *Alberta's Support to Canadian Studies Programs Abroad*, International Division, juillet 1989, pp. 3-12.

24. *Alberta Hansard*, 9 avril 1990, p. 605. Notre traduction.

25. Government of Alberta, *Alberta's Special Relationships in Asia— An Update 1988-1989*, International Division, Federal and Intergovernmental Affairs, December 1989, p. 3. Notre traduction.

26. Government of Ontario, *Ontario's International Relations: A perspective 1982-1983*, Ministry of Intergovernmental Affairs, septembre 1983, p. 20.

27. Voir *ibid.*, p. 89 ainsi que John CARSON dans Tom KEATING et Don MUNTON (sous la direction de), *The Provinces and Canadian Foreign Policy. Proceedings of a Conference*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, pp. 8-9.

sein de la délégation canadienne à l'ACCT et a participé occasionnellement aux travaux d'autres institutions francophones internationales²⁸.

Les initiatives ontariennes rencontrent par ailleurs à peu près les mêmes objectifs que ceux poursuivis par l'Alberta, bien qu'ils ne semblent pas avoir été intégrés au sein d'une stratégie, même embryonnaire. Un des objectifs poursuivis par le ministère ontarien de la Citoyenneté et de la Culture est énoncé dans ces termes :

L'objectif prioritaire et fondamental du ministère est de rehausser le profil de l'Ontario sur la scène culturelle internationale. Une telle présence élargit l'horizon créatif de nos artistes et augmente à la fois leur prestige et leurs recettes au pays. Elle génère aussi des retombées économiques importantes, dans la mesure où la culture pave souvent la voie au commerce, au tourisme et à l'investissement²⁹.

Ce genre de justification ne doit cependant pas nous faire oublier que le gouvernement de l'Ontario, même si les différents ministères coopèrent entre eux, a toujours sciemment «résisté» à la tentation de centraliser et de coordonner véritablement ses activités internationales³⁰. Sous l'administration Peterson, à la fin des années quatre-vingt, il semble qu'il y eut des discussions sur l'utilisation des relations culturelles dans la politique économique extérieure de la province³¹. Deux attitudes se sont alors opposées au sein de l'administration ontarienne, le «business, then culture» et le «culture, then business», sans que la fonction culturelle ne parvienne à s'imposer véritablement³².

D — Les ententes internationales

En 1992, selon les données disponibles, le Québec avait accumulé 114 signatures³³ d'ententes internationales de coopération culturelle, l'Alberta

28. Par exemple, la Conférence des ministres de l'éducation (CONFEMEN) et des ministres responsables de la jeunesse et des sports (CONFESJES).

29. Ontario Ministry of Citizenship and Culture, *1984-1985 Annual Report*, p. 25 cité dans Robert J. WILLIAMS, «The Provinces and Canadian International Cultural Activities: The Contribution of Ontario», *op. cit.*, pp. 87-88. Notre traduction.

30. Selon l'expression employée par le Délégué de l'Ontario à Québec. Don STEVENSON, *Notes de présentations devant l'Institut canadien des affaires internationales*, Québec, 2 mars 1988.

31. «Sa priorité [celle de David Peterson] dans le domaine des relations internationales était le commerce extérieur, mais, de plus en plus, il a reconnu le fait que le commerce peut suivre des relations faites dans d'autres domaines, tels que la culture.» *Ibid.*, p. 10.

32. Voir Jean-François BRISSON, *Concurrence et coopération: une étude comparative de l'intervention internationale de l'Ontario et du Québec au Japon*, mémoire de maîtrise non publié, Université Laval (Département de science politique), 1990, pp. 31-36 et 48-51.

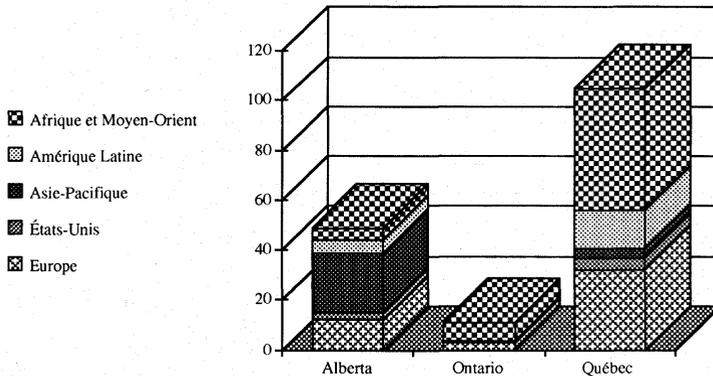
33. Chaque signature correspond à une nouvelle entente, créant un nouveau lien. Nous n'avons pas inclus les renouvellements d'ententes arrivées à échéance, ni les arrangements administratifs ou addenda à une entente déjà existante. Seuls les accords ayant un contenu prioritairement culturel ont été retenus et non tous ceux ayant une portée culturelle non dominante. Pour toutes ces raisons, les résultats de notre compilation peuvent différer de celles effectuées par les différents services gouvernementaux. Pour un commentaire méthodologique plus complet, le lecteur est prié de se référer à notre «Méthodologie: mesurer la politique extérieure du Québec», dans Louis BALTHAZAR, Louis BÉLANGER, Gordon MACE *et al.*, *op. cit.*, pp. 37-63.

49 et l'Ontario 11. L'importance que le Québec accorde à sa diplomatie culturelle, au sein de ses relations officielles, se mesure aussi de façon relative. Les ententes en matière de culture représentent en effet 38,8 % de l'ensemble des rapports officiels initiés par le Québec, dominant ainsi nettement les autres secteurs, alors qu'avec 31,2 % et 10,7 % du total des ententes signées par l'Alberta et l'Ontario, la culture se situe loin derrière les questions économiques. Certaines des ententes signées par le Québec ont de plus permis d'instituer des mécanismes bilatéraux de coopération, avec la France et la Belgique, mais aussi le Mexique et la Bavière, au sein desquels un nombre important d'initiatives ont été prises sans que cela ne donne nécessairement lieu à la signature de nouveaux accords. Pour la France seulement, cette coopération s'est traduite par 38 999 échanges³⁴ entre 1965 et 1991, dont 68 % peuvent être classés dans la catégorie de la coopération culturelle. La grande majorité de ces échanges, soit 19 988 (51 % de l'ensemble) touchent plus spécifiquement les domaines de l'éducation et de la science³⁵.

GRAPHIQUE 1

La diplomatie culturelle des provinces

Ententes internationales de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec dans les domaines de la culture, de l'éducation et de la science selon la région du partenaire 1960-1992



Source : Ministère des Affaires intergouvernementales de l'Alberta, Gouvernement de l'Ontario, Ministère des Affaires internationales du Québec. Notre compilation.

Comme l'illustre le graphique 1, des différences importantes entre les trois provinces apparaissent aussi dans la répartition géographique de leurs partenaires de coopération culturelle. Comme nous le verrons, ces différences sont intimement liées aux formes de relations que privilégie chaque province. Ainsi, l'Afrique et l'Amérique latine, avec respectivement 49 et 15 ententes,

34. Il s'agit du nombre des moyens de courte ou de moyenne durée décidés par la Commission mixte de coopération franco-québécoise.

35. Notre compilation. Pour plus de détails, voir Louis BÉLANGER, «La France», dans Louis BALTHAZAR, Louis BÉLANGER, Gordon MACE *et al.*, *op. cit.*, p. 138 et suiv.

constituent des cibles importantes pour le Québec alors qu'elles ne représentent qu'un intérêt marginal pour les deux autres provinces. Cette différence est attribuable en grande partie au programme de réciprocité en matière d'exemption de frais de scolarité universitaire que pratique le gouvernement québécois, et qu'il tient à officialiser par le biais d'ententes. L'Alberta, pour sa part, se distingue par l'importance des contacts qu'elle entretient avec ses partenaires asiatiques (24 ententes), surtout par l'entremise de son Conseil de la science. De plus, les accords de jumelage de l'Alberta avec trois provinces de Corée, de Chine et du Japon prévoient des échanges culturels et scientifiques, des stages en éducation et des événements sportifs communs³⁶.

Si elles sont sans doute un bon indicateur du *contenu* de la diplomatie culturelle des provinces, les ententes sont peut-être davantage significatives de la *forme* que chacune d'entre elles veut donner. L'importance des ententes signées par le Québec avec les pays d'Afrique, d'Amérique latine et la France est aussi bien qualitative que quantitative dans la mesure où une majorité d'entre elles sont signées avec des gouvernements d'États souverains. Il y a ici l'indication d'un lien important entre la pratique de la diplomatie culturelle et la poursuite d'objectifs plus politiques, en l'occurrence la recherche de la reconnaissance d'une personnalité juridique internationale, par le gouvernement québécois. Alors que les ententes du Québec en matière de diplomatie culturelle comptent pour 38,8 % du total des ententes signées par cette province, elles représentent 56,1 % de celles signées avec un gouvernement d'État souverain.

Autre province, autres priorités géographiques et politiques. L'Alberta concentre ses activités en Asie avec ses provinces sœurs: de Kangwon en Corée du Sud, Hokkaido au Japon et de Heilongjiang en Chine³⁷. La pratique du «jumelage» à un tel niveau provincial serait politiquement inconcevable pour le Québec³⁸. Ceci étant dit, l'Alberta comme le Québec ont signé des ententes de coopération générale comportant un volet culturel avec d'autres États fédérés ou régions bénéficiant d'une plus grande autonomie politique, comme la Russie et l'Ukraine pour l'Alberta et, pour le Québec, toute une série d'États non souverains qui vont de la Russie à la Catalogne en passant par la Bavière, la Lombardie et la Wallonie. Par l'entremise de l'Alberta Oil Sands Technology and Research Authority (AOSTRA), le gouvernement albertain a aussi signé un certain nombre d'accords avec des autorités gouvernementales souveraines, mais dans des domaines techniques qui sont en définitive plus

36. Government of Alberta, *Alberta's Special Relations in Asia — A Review*, International Division, Federal and Intergovernmental Affairs, March 1987, p. 1.

37. Government of Alberta, *Seventeenth Annual Report to March 31, 1990*, Federal and Intergovernmental Affairs, pp. 41-42.

38. Par exemple, dans ses relations avec le Mexique, le gouvernement avait projeté des jumelages entre États fédérés mexicains et régions québécoises en complément de ses relations directes de coopération avec le gouvernement central mexicain. Ce qui, compte tenu du fait qu'il n'y a aucune commune mesure entre le poids politique d'un gouverneur d'État mexicain et celui d'un préfet de comté québécois, était probablement utopique.

économiques que scientifiques ou culturels. Cet éloignement de la culture vers l'économie ne signifie évidemment pas que l'AOSTRA agisse de façon indépendante de la politique extérieure de l'Alberta prise dans son ensemble. Par exemple, l'agence a plusieurs liens de coopération avec des partenaires chinois, dont deux dans la province du Heilongjiang³⁹.

Point commun à toutes les provinces, finalement, l'Europe, où chaque province entretient des relations de coopération culturelle au sens large et plus spécifiquement scientifique. En tout, le Québec s'est associé à des partenaires européens en signant 32 accords culturels alors que l'on en recense 12 pour l'Alberta et 3 pour l'Ontario.

On doit noter, en terminant, le faible souci de formalisme dont fait montre l'Ontario dans ses activités extérieures. Cette province a néanmoins investi beaucoup d'efforts depuis la fin des années quatre-vingt dans le regroupement des régions nord-américaines et européennes de l'industrie automobile, soit l'Ontario, le Bade-Wurtemberg, la Catalogne, la Lombardie, la région Rhône-Alpes et l'État du Michigan. L'entente qui lie l'Ontario au groupe des quatre régions européennes, surnommées les «Four Motors», comporte un volet culturel, dont un programme d'échange d'étudiants de niveau universitaire⁴⁰. L'Ontario a aussi signé sept ententes avec des monarchies du Golfe arabe en matière d'enseignement supérieur. Il fut question un temps d'un jumelage prévoyant des échanges culturels et éducationnels entre l'Ontario et la préfecture d'Osaka au Japon, mais sans que l'on donne suite au projet⁴¹. L'Ontario a aussi signé une entente de jumelage avec la province chinoise du Jiangsu mais sans qu'on ne puisse identifier de retombées concrètes.

E — Synthèse comparative du comportement

Le Québec offre sans aucun doute le cas d'une diplomatie culturelle du premier ordre, pour reprendre les distinctions proposées en début d'article. L'activité culturelle internationale du gouvernement québécois, ou du moins une part importante de cette activité, est arrimée à une politique étrangère d'ensemble. Au sein de cette dernière, comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer⁴², la diplomatie culturelle remplit une fonction essentielle qui est d'alimenter la politique étrangère du Québec en relations formelles avec des interlocuteurs politiques de haut niveau (gouvernements étrangers souverains, organisations internationales) et de projeter ainsi à

39. Il s'agit du Daging Petroleum Administration Bureau et de la Xinjiang Petroleum Administration. Voir Gouvernement de l'Alberta, *Alberta's International Agreements*, International Division, AIFIA, 1990, document interne.

40. Pour plus de détails, voir la contribution de Guy Gosselin et Gordon Mace dans ce numéro.

41. Voir Government of Ontario, *Ontario's International Relations: A Perspective, Volume II*, 1985-1985, Ministry of Intergovernmental Affairs, 1985, p. 19.

42. Voir Gordon MACE et Louis BÉLANGER, «Synthèse comparative», dans Louis BALTHAZAR, Louis BÉLANGER et Gordon Mace, *op.cit.*, pp. 363-377.

l'extérieur, comme à l'intérieur, l'image d'un État québécois représentant d'un peuple, d'une nation ou d'une société distincte, selon l'époque. Elle sert aussi, et de plus en plus, une stratégie intégrée de développement des échanges économiques avec certains partenaires bien ciblés. En ce sens, dans son principe comme dans son ampleur, la diplomatie culturelle que pratique le Québec ressemble beaucoup à celle d'un État souverain.

L'Alberta aussi semble avoir intégré son action culturelle à l'étranger au sein d'une stratégie globale, même s'il s'agit de poursuivre ici des objectifs à première vue essentiellement économiques. Le gouvernement albertain a pris conscience de l'importance de donner un cadre formel et une dimension culturelle à ses relations avec certains de ses partenaires, surtout asiatiques, avec lesquels il souhaite développer des liens économiques précis. Ici aussi, donc, il est possible de parler de diplomatie culturelle de premier ordre. Même si sa rationalité et son développement sont fort différents de ce que l'on a pu observer dans le cas du Québec.

En ce qui concerne l'Ontario, on ne peut, sur la base de ce que nous avons vu, affirmer catégoriquement qu'elle ne pratique pas de diplomatie culturelle. On peut cependant présumer que celle-ci n'a pas l'ampleur correspondant au poids démographique de la province. Ce fait, ainsi que l'absence évidente de formalisme dans la pratique de ses activités culturelles et de coordination entre celles-ci et les autres aspects de la politique extérieure de la province, sont les signes d'une diplomatie culturelle de second ordre et, corrélativement, du très faible développement – sinon de l'absence – d'une politique étrangère pour cette province.

Nous nous trouvons donc devant trois cas fort différents de diplomatie culturelle. Il s'agit maintenant de comprendre ce qui peut expliquer ces différences.

II – Position et gouverne: présentation et discussion de deux ordres de facteurs

A — Les facteurs systémiques: mondialisation et asymétrie

La plupart des analystes qui ont voulu expliquer l'activité internationale des entités politiques fédérées⁴³ ont eu recours à une vision plutôt organique de la vie des États. Selon cette interprétation, le comportement international d'un État fédéré est fonction principalement de la position de l'entité fédérée au sein de l'ensemble fédéral auquel il appartient. Ceci, dans un contexte d'opportunités et de pressions, plus ou moins bien défini, associé au phéno-

43. Pour une revue de la littérature consacrée exclusivement au Québec, on pourra consulter Louis BELANGER, Guy GOSSELIN et Gérard HERVOUET, «Les relations internationales du Québec. Efforts de définition d'un nouvel objet d'études», *Revue québécoise de science politique*, no. 23, hiver 1993, pp. 143-170.

mène de mondialisation, donc à la position définie, cette fois internationalement, de l'entité. Le comportement extérieur de l'État fédéré est donc considéré, selon cette interprétation, comme une *réponse* à une *situation*. Suivant cette logique, la recherche des déterminants consistera en une mise en parallèle du comportement extérieur de l'État fédéré et de sa position relative établie en fonction d'un certain nombre de paramètres que nous exposerons succinctement en nous référant principalement à Renaud Dehousse, qui a brillamment synthétisé dans un schéma cohérent l'ensemble des propositions que l'on retrouve dans les écrits consacrés à ce sujet.

La plupart des auteurs associent l'émergence des États fédérés en tant qu'acteurs internationaux au phénomène plus général de mondialisation. Celui-ci peut être compris comme la combinaison de deux courants interreliés : celui de la transnationalisation, ou de l'augmentation des échanges internationaux sous l'impulsion des développements technologiques et de la division internationale de la production économique ; et celui de l'internationalisation, ou de la prise en charge d'un nombre croissant de domaines d'activité au niveau de la gouverne internationale⁴⁴.

La transnationalisation aurait comme principal effet de désacraliser et de banaliser l'activité outre-frontière ; l'activité de l'État fédéré dans ses domaines de compétence se trouve ainsi à déborder les frontières, entraîné dans les ramifications internationales des problèmes socio-économiques dont il a la charge. L'internationalisation, pour sa part, parce qu'elle implique la compétence législative de l'État fédéré, ne serait-ce qu'au niveau de la mise en œuvre des traités, amène l'État fédéré à se considérer comme un sujet, politique et juridique, international.

Même s'il note au passage que les phénomènes associés à la mondialisation sont vécus d'un lieu à un autre de manière différente, Dehousse considère que ces variations ne représentent pas un élément crucial pour l'étude comparative du comportement international des États fédérés. La mondialisation exercerait une pression nécessaire à l'émergence du phénomène mais non suffisante pour en expliquer les différences d'intensité⁴⁵, l'État fédéré pouvant réagir de manière plus ou moins concertée avec le gouvernement central. L'intensité avec laquelle se manifestent les effets de la mondialisation au sein d'une collectivité régionale aurait une incidence directe sur l'implication de l'autorité qui gouverne cette collectivité dans la politique extérieure. Elle ne nous permettrait cependant pas de préjuger du degré d'autonomie à l'égard du pouvoir central dont témoignera cette implication.

L'élément déterminant permettant d'expliquer les variations quantitatives et qualitatives dans l'activité internationale des autorités régionales, selon Dehousse, qui précise et synthétise une fois de plus sur ce point ce qui ressort

44. Voir Marvin SOROOS, *Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy*, Columbia (S.C.), University of South Carolina Press, 1986.

45. Renaud DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 96.

de l'ensemble de la littérature, c'est le niveau d'asymétrie de la position de la collectivité régionale correspondante au sein de l'ensemble politique national auquel elle appartient. L'asymétrie renvoie d'abord à l'idée d'une organisation territoriale et politique de l'ensemble fédéral, en provinces ou en État, correspondant aux clivages socio-culturels qui divisent la population. Elle sera observable, par exemple, dans le cas de la concentration d'un groupe culturel minoritaire au sein d'une ou des unités territoriales. La notion d'asymétrie ajoute de plus, par rapport à cette situation initiale de fragmentation territorialisée, un souci de relativisation. En fait, Dehousse, en empruntant à Charles Tarlton le concept d'asymétrie, veut qualifier de façon opérationnelle la relation de chaque unité régionale ou fédérée à l'ensemble. Pour qu'il y ait asymétrie, il faut non seulement qu'une collectivité régionale soit en simple position de «fragment», mais en position de fragment *par rapport à un ensemble* cohérent constituant une norme ou, si on veut, une position de symétrie à l'aune de laquelle il sera possible d'identifier justement l'asymétrie. Cette nuance est extrêmement importante, elle permet de qualifier la situation de chaque unité indépendamment de celle du système dans son ensemble. Ainsi, une unité peut appartenir à un système asymétrique tout en occupant au sein de celui-ci une situation relativement symétrique. Ce serait le cas par exemple d'une unité en position de *fragment dominant*, c'est-à-dire une communauté régionale présentant des caractéristiques socio-économiques ou culturelles qui la distinguent des autres communautés unies avec elle au sein d'un même ensemble politique, mais dont le poids serait tel qu'il serait en mesure d'imposer ses caractéristiques à l'ensemble. Dans un tel cas de figure, l'intérêt national se confond avec l'intérêt régional et, même si elle se considère comme distincte, la collectivité ne pourra se considérer comme asymétrique.

L'asymétrie qualifie généralement une situation interne à l'entité fédérale. Il est toutefois possible d'utiliser ce concept pour qualifier le déséquilibre des effets de la mondialisation à l'intérieur de cette même entité. Dehousse, d'ailleurs en convient :

Certes, le nombre et la variété des interactions entre les différents États n'ont pas crû partout de la même manière ou avec la même intensité. Aujourd'hui encore, ils varient selon les régions et selon les domaines; l'asymétrie dans l'orientation des flux internationaux et dans leur intensité est à la source de bien des déséquilibres⁴⁶.

Finalement, l'hypothèse de l'asymétrie, parce qu'elle est fondée sur l'idée que l'État répond immédiatement à une situation, suppose que le comportement international suit les divisions sectorielles imposées par la fragmentation : à asymétrie culturelle correspondrait diplomatie culturelle⁴⁷. Il y aurait en quelque sorte un continuum de l'asymétrie à l'action à l'intérieur d'un même

46. *Ibid.*, p. 90.

47. Les ouvrages et articles abondent en observations plus ou moins systématiques du rapport asymétrie-activisme international selon une logique sectorielle. L'explication sectorialiste rejoint aussi celle du développement politique.

domaine sans que la médiation étatique n'entraîne la création d'un champ d'intervention particulier aux relations extérieures opérant selon une rationalité propre⁴⁸. Ce qui est compatible avec l'idée de diplomatie culturelle de second ordre, orientée en fonction des besoins du milieu culturel, mais non avec celle de diplomatie culturelle de premier ordre, qui est déployée en fonction d'objectifs de politique étrangère qui peuvent être tout à fait étrangers au domaine culturel.

L'hypothèse de l'asymétrie veut expliquer le comportement de l'État fédéré ou du gouvernement régional par sa position au sein de l'État national et des courants internationaux. Reste à savoir dans quelle mesure cette position est indépendante de cette action gouvernementale qu'elle est censée déterminer. Illustrons notre propos grâce à un exemple, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, un secteur important de la diplomatie culturelle des provinces.

B — Transnationalisation et asymétrie : le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche couvert par la diplomatie culturelle offre un champ d'étude fort intéressant sous ce rapport, le champ scientifique étant transnational presque par définition. Dans les faits, la circulation des personnes et des idées constitue un trait caractéristique de l'activité scientifique. En revanche, il s'agit d'un domaine peu touché par l'internationalisation dans la mesure où les conventions ou les organisations qui touchent la culture, comme l'UNESCO, n'exercent pas de véritable contrainte sur les pratiques nationales.

La transnationalisation de l'activité scientifique est très forte au Canada, qui apparaît comme un pays scientifiquement dépendant de ses échanges avec l'extérieur, mais elle affecte le Québec de façon asymétrique. Par exemple, au début des années quatre-vingt, 24 % des enseignants dans les universités canadiennes hors Québec étaient de citoyenneté autre que canadienne alors que c'était le cas de 15,5 % de ceux des universités québécoises francophones. Ensuite, si on regarde la provenance de ces enseignants, on constate que pas moins de 13,4 % des enseignants dans les universités canadiennes hors Québec étaient de citoyenneté américaine alors qu'ils ne représentaient que 2,4 % des professeurs-chercheurs des universités québécoises francophones, lesquelles recrutaient leur personnel enseignant principalement en Europe (18 %)⁴⁹.

48. Sur la question de l'autonomie de la politique étrangère par rapport à la sectorialisation du champ politique interne, voir James N. ROSENAU, «Foreign Policy as an Issue-Area», dans James N. ROSENAU (dir.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New-York/Londres, The Free Press/Collier-Macmillan Limited, 1967, pp. 11-50.

49. Un pattern semblable étant observable si on prend en considération le lieu de diplomation plutôt que la citoyenneté. Tous ces chiffres sont tirés de l'indispensable synthèse des travaux proposée par Charles H. DAVIS, «L'enseignement supérieur et la recherche», dans Claude SAVARY (sous la direction de), *Les rapports culturels entre le Québec et les États-Unis*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1984, pp. 220-221.

Forte transnationalisation donc et asymétrie, voilà qui, en théorie, devrait avoir une incidence sur le comportement des provinces. Mais les gouvernements, à leur tour, par leur comportement justement, favorisent ou provoquent des situations d'asymétrie ou de transnationalisation. Nous sommes confrontés au débat classique entre l'œuf ou la poule, que les hypothèses de la mondialisation et de l'asymétrie ont peut-être tranché un peu vite.

Dans des domaines aussi dépendants des subsides de l'État que la culture, l'éducation et, plus précisément, la science, il est en fait bien difficile d'isoler ce qui relève de flux «naturels» de ce qui est engendré par l'action gouvernementale. Dans le cas de la coopération scientifique, on se rend compte, en observant les indicateurs d'internationalisation de l'activité scientifique du Québec, que celui-ci se distingue sous ce rapport de l'ensemble canadien par la force des liens qui l'unissent à la France et à la Belgique. Par exemple, la France compte pour 20,1 % des cosignatures internationales d'articles scientifiques du Québec contre 7,6 % pour le Canada. La Belgique, avec 3,4 % des cosignatures, figure au quatrième rang des partenaires du Québec alors qu'elle est absente de la liste des dix principaux partenaires du Canada⁵⁰. D'après ce que l'on sait de manière générale sur l'importance de l'action de l'État sur l'évolution des flux de coopération scientifique et sur l'effort consenti par les gouvernements québécois et français pour stimuler la coopération scientifique, il est tout aussi pertinent de voir, dans cette asymétrie de la situation québécoise, le résultat que la cause de l'action internationale du gouvernement québécois⁵¹.

Le même commentaire peut être fait à peu de choses près en ce qui concerne les flux d'étudiants. S'il existe un lien entre l'activité internationale des provinces et la destination des étudiants canadiens à l'étranger, il opère géographiquement sur le mode négatif. En effet, alors que les Canadiens qui poursuivent leurs études à l'étranger choisissent les États-Unis et l'Europe dans près de 99 % des cas⁵², les provinces ont surtout initié des coopérations dans le domaine de l'enseignement supérieur à l'extérieur de cette zone, soit en Afrique, en Asie et en Amérique latine. L'activité internationale des provinces ne suit donc pas le comportement transnational des étudiants canadiens, mais peut-être est-elle de quelque façon liée à la fréquentation des institutions d'enseignement canadiennes par des étudiants étrangers.

Si on se réfère au tableau 1, on constate que la part relative d'étudiants provenant d'Afrique francophone parmi les étudiants étrangers inscrits dans

50. Les chiffres pour le Québec sont basés sur le total des cosignatures pour les années 1980-1989 et ceux pour le Canada ne concernent que l'année 1990. Voir Jean GAGNÉ et Michel LECLERC, «La coopération scientifique internationale du Québec», *Nouvelles de la science et des technologies*, vol. 9, no. 2, 1991, p. 135 et Michel LECLERC, «La coopération scientifique internationale : l'exemple du Canada», *La recherche*, vol. 24, no. 252, p. 352.

51. Selon Michel Leclerc, dans *ibid.*, p. 357, «les stratégies élaborées par les chercheurs (sont) tout à la fois condition et conséquence des ressources que les pouvoirs publics leur accordent».

52. Selon l'*Annuaire statistique* de l'UNESCO de 1960 à 1991.

TABEAU 1
Le flux d'étudiants étrangers
 Évolution de la provenance des étudiants étrangers
 en valeurs relatives de 1975 à 1991 pour les trois provinces et le Canada

<i>Afrique non francophone</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	8,1 %	8,5 %	10,1 %	8,1 %	8,5 %	6,8 %
Ontario	5,2 %	5,6 %	4,1 %	4,6 %	6,5 %	7,8 %
Québec	1,4 %	4,4 %	4,7 %	3,4 %	3,0 %	2,7 %
Canada	5,2 %	6,1 %	5,4 %	5,3 %	6,5 %	6,6 %
<i>Afrique francophone</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	0,9 %	1,3 %	1,8 %	2,1 %	1,6 %	1,5 %
Ontario	1,1 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %	2,8 %	3,0 %
Québec	5,7 %	11,6 %	20,8 %	38,0 %	31,5 %	30,6 %
Canada	2,2 %	4,0 %	5,5 %	8,7 %	8,7 %	9,5 %
<i>Amérique latine</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	4,5 %	6,0 %	6,5 %	4,8 %	4,7 %	3,0 %
Ontario	10,6 %	13,4 %	9,9 %	10,0 %	11,2 %	9,6 %
Québec	4,4 %	12,7 %	9,6 %	7,8 %	8,8 %	7,6 %
Canada	7,8 %	11,7 %	9,5 %	8,6 %	8,9 %	8,0 %
<i>Asie</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	63,8 %	59,6 %	53,7 %	62,4 %	66,6 %	72,4 %
Ontario	25,7 %	36,9 %	58,0 %	62,7 %	55,1 %	54,6 %
Québec	11,1 %	17,2 %	14,4 %	12,8 %	15,0 %	16,8 %
Canada	28,5 %	37,3 %	46,8 %	52,2 %	48,4 %	47,9 %
<i>États-Unis</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	9,7 %	8,1 %	8,3 %	5,9 %	4,8 %	3,6 %
Ontario	15,6 %	11,8 %	7,0 %	6,0 %	8,0 %	6,5 %
Québec	24,8 %	21,9 %	19,9 %	16,8 %	18,4 %	14,6 %
Canada	18,8 %	14,2 %	10,6 %	8,4 %	10,0 %	8,8 %
<i>Europe</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	7,5 %	10,2 %	12,9 %	12,4 %	9,4 %	9,4 %
Ontario	15,6 %	23,1 %	12,2 %	10,5 %	10,7 %	10,5 %
Québec	4,7 %	12,1 %	11,3 %	8,4 %	7,7 %	7,9 %
Canada	11,1 %	16,5 %	12,0 %	9,7 %	9,1 %	9,5 %
<i>France</i>						
	1975-76	1978-79	1981-82	1984-85	1987-88	1990-91
Alberta	0,3 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,5 %	0,4 %
Ontario	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,5 %	0,8 %	0,9 %
Québec	3,6 %	4,4 %	6,0 %	6,1 %	10,5 %	14,2 %
Canada	1,2 %	1,4 %	1,6 %	1,6 %	2,8 %	4,1 %

les établissements québécois progresse régulièrement, à partir de la fin des années soixante-dix. Et ce, au même rythme que le nombre d'ententes que le Québec signe, sous le gouvernement du Parti québécois, en matière d'exonération des frais de scolarité. Pendant ce temps, l'Alberta, de plus en plus présente en Asie, attirait une part grandissante des Asiatiques venant étudier au Canada. En chiffres absolus, le nombre d'étudiants étrangers en Alberta provenant d'Asie est passé de 892 en 1980-1981, soit les années où sont signées les ententes de jumelage avec la Chine et le Japon, à 2226 en 1990-1991. Alors qu'en Ontario, après un sommet de 9992 étudiants asiatiques en 1982-1983, ce nombre dégringole à 4843 en 1987-1988 pour remonter ensuite à 6093 en 1990-1991. Il est important de noter que le nombre d'étudiants en provenance d'Asie inscrits en Alberta était plus élevé au cours des années soixante-dix qu'au début des années quatre-vingt, atteignant 1306 étudiants en 1977-1978 et qu'à l'époque, on observait la situation inverse à celle que nous venons d'observer. C'est-à-dire que la baisse du nombre d'étudiants asiatiques en Alberta se faisait à l'époque à l'avantage de l'Ontario. Ceci étant dit, le Québec subit à peu près la même évolution que l'Ontario en ce qui a trait aux étudiants asiatiques et l'Asie est devenue au début des années quatre-vingt-dix la seconde plus importante source d'étudiants étrangers du Québec, devant les États-Unis. À la fin des années quatre-vingt, la montée du nombre d'étudiants en provenance d'Asie au Québec, mettant fin à un déclin de dix ans, suit très exactement la signature d'ententes en matière de droits de scolarité signées en 1986 avec la Chine et la Corée du Sud⁵³.

Il semble donc de plus en plus évident qu'en ce qui concerne la coopération dans le domaine de la science et de l'enseignement supérieur, l'activité internationale des provinces influe sur l'évolution de la transnationalisation. D'autre part, il semble que les gouvernements provinciaux soient sensibles à ce qu'il conviendrait d'appeler une asymétrie négative de la transnationalisation, bien qu'il soit impossible ici d'affirmer que les gouvernements ont effectivement et consciemment agi en raison d'un tel déficit relatif dans les rapports transnationaux de leur province. Effectivement, l'intervention des gouvernements albertain et québécois en matière d'enseignement supérieur semble dans une certaine mesure répondre à une évolution relative à la baisse, au profit de l'Ontario, d'un flux transnational par ailleurs préexistant.

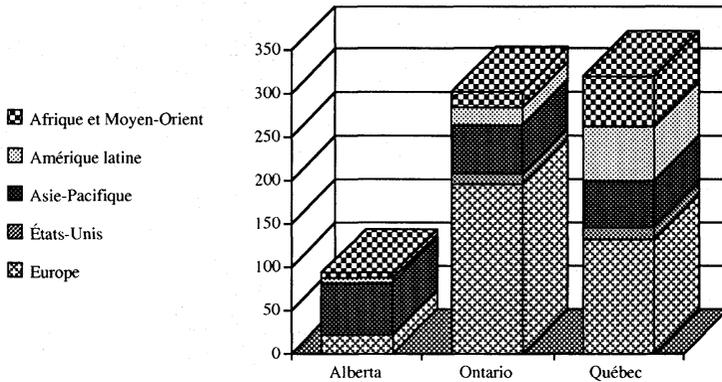
Cette hypothèse, que l'intervention gouvernementale ne suit pas nécessairement et automatiquement la transnationalisation, mais réagit plutôt de manière à corriger ce qui semble être un déficit de relations transnationales est

53. Par ailleurs, les flux demeurent fortement conditionnés par des facteurs linguistiques sans que l'on puisse déterminer *a priori* dans quelle mesure ce clivage est reproduit par l'intervention gouvernementale. Il est à noter que les ententes d'exonérations que signe le Québec avec des États étrangers, prévoient un quota, généralement 20 %, de fréquentation des établissements anglophones pour les étudiants bénéficiant du programme. En effet, selon les chiffres qui nous ont été fournis par Statistique Canada, les universités québécoises anglophones recevaient à elles seules 1031 des 1242 étudiants asiatiques inscrits au Québec et 170 des 203 étudiants provenant de l'Afrique non francophone.

intéressante et se trouve supportée par l'analyse du comportement de ces autres corps publics que sont les universités.

Comme l'illustre assez bien le graphique 2⁵⁴, le comportement international de ces corps publics que sont les universités suit, avec quelques nuances,

GRAPHIQUE 2
La coopération universitaire internationale des provinces
Ententes interuniversitaires des universités
de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec
en vigueur en 1990-1991 selon la région du partenaire



Source : Compilation de l'auteur à partir de diverses sources⁵⁵.

54. Cette compilation est faite à partir d'un recensement de 716 ententes interuniversitaires en vigueur pendant l'année académique 1990-1991. 321 d'entre elles ont été signées par des institutions québécoises, 302 par des institutions ontariennes et 93 par des institutions albertaines.
55. L'Association des universités et collèges du Canada (AUC) nous a fourni une liste des ententes en vigueur en 1992-1993 dans plusieurs universités d'Alberta et de l'Ontario, de laquelle nous avons soustrait celles signées après 1990-1991. Des ententes en vigueur en 1990-1991 mais qui ne l'étaient plus en 1992-1993 ne peuvent être comptabilisées de cette manière, ce qui entraînera certainement quelques erreurs, sans que cela n'affecte significativement, selon nous, le portrait d'ensemble qui est utilisé ici. Nous avons complété les données de l'AUC avec celles recueillies directement auprès des universités. Pour l'Alberta, l'AUC nous a fourni des données pour les universités Athabasca University, University of Alberta et University of Lethbridge, auxquelles nous avons ajouté des données compilées à partir d'un rapport préliminaire de l'University of Calgary, *International Directory*, daté d'août 1993. Pour l'Ontario, l'AUC nous a fourni des informations pour les universités suivantes : Brock, Carleton, Guelph, Lakehead, McMaster, Ottawa, Queen's, Toronto, Trent, Laurentienne, Waterloo, Western Ontario, Wilfrid Laurier, Windsor et York. Pour le Québec, nous avons utilisé les données qui nous ont été rendues accessibles par les institutions suivantes : Concordia, Laval, McGill, Sherbrooke et Montréal. Pour le réseau de l'Université du Québec, nous avons épluché le *Rapport d'activités sur la coopération et le développement international à l'Université du Québec*, publié chaque année. Dans le cas des universités de Sherbrooke, Concordia et Montréal, seules les ententes encore en vigueur en 1990-1991 et qui l'étaient encore en 1991-1992 ont été recensées, alors que pour les autres universités québécoises, toutes les données concernent les ententes en vigueur en 1990-1991, même celles qui sont échues depuis. Nous désirons remercier tous les responsables de la coopération universitaire internationale des universités et de l'AUC qui ont bien voulu collaborer avec nous.

celui des gouvernements provinciaux. Ainsi, on remarque qu'à la domination des États-Unis, notée plus haut, en matière de coopération scientifique entre chercheurs, correspond une quasi-absence de coopération institutionnelle des universités canadiennes avec leurs voisines du sud de la frontière (4 % des ententes de toutes les universités recensées). Les universités concentrent leurs activités de coopération vers des partenaires scientifiques qui sont déjà importants mais qui, en comparaison de leur poids dans la production scientifique internationale, demeurent sous-représentés au sein de la coopération scientifique canadienne.

On pense surtout ici à l'Europe qui est la première cible des universités ontariennes et québécoises (avec respectivement 65 % et 41 % des liens institutionnels), alors que le voisin américain, première puissance scientifique, ne reçoit que peu d'attention. L'Allemagne, par exemple, est le deuxième joueur scientifique international avec 10 % de la coopération mondiale, mais ne représente que 5,1 % de la coopération internationale canadienne⁵⁶. L'Alberta se distingue une fois de plus des deux autres provinces par l'importance qui est accordée aux partenaires asiatiques par ses universités avec 63 % des liens institutionnels signés par celles-ci, alors qu'ils ne comptent que pour 15 % et 17 % de ceux signés par les universités ontariennes et québécoises. Le Québec, encore une fois, entretient des liens privilégiés avec l'Afrique et l'Amérique latine (avec 15 % et 19 % des liens institutionnels), des régions qui intéressent peu les universités des deux autres provinces.

Ces différences de profil dans l'activité internationale des universités, ressemblent beaucoup à celles que nous a révélées plus tôt l'étude du comportement des gouvernements provinciaux. Il est aussi évident que l'action gouvernementale conditionne en partie celle des institutions universitaires. Dans le cas de l'Alberta, plusieurs liens de coopération interuniversitaires prolongent en quelque sorte le jumelage initié par Edmonton dans les provinces asiatiques. Au Québec, plus de la moitié (56 %) des liens de coopération universitaire avec l'Europe concernent des accords avec des universités françaises, une relation soutenue par la coopération gouvernementale franco-québécoise. Par ailleurs, le tiers (soit 21) des liens institutionnels des universités québécoises avec des partenaires latino-américains est signé avec des universités brésiliennes. Or, cela prolonge exactement l'action gouvernementale puisque le Québec a non seulement signé avec le gouvernement du Brésil une entente d'exonération des droits de scolarité mais aussi, avec le ministère de l'Éducation et le Conseil national de la recherche scientifique et du développement technologique du Brésil, un substantiel accord de coopération prévoyant des bourses d'études, des bourses d'excellence, des bourses de stages, la poursuite de projets de recherche conjoints et des échanges de professeurs et de stagiaires post-doctoraux⁵⁷.

56. Michel LECLERC, «La coopération scientifique internationale : l'exemple du Canada», *op. cit.*, pp. 351-352.

57. Gouvernement du Québec, *Recueil des ententes internationales du Québec (1984-1989)*, Québec, Ministère des Affaires internationales, pp. 468-471.

Au terme de cette brève discussion des rapports entre transnationalisation, asymétrie et politique extérieure dans ce secteur de la diplomatie culturelle qu'est la coopération universitaire et scientifique, il apparaît évident que le rapport entre facteurs de position et initiatives gouvernementales n'est pas univoque. L'action de l'État, en effet, même si elle est en partie déterminée par la présence de flux transnationaux asymétriques, peut aussi être tenue dans une certaine mesure pour responsable de l'évolution de la transnationalisation. Par ailleurs, ces facteurs ne permettent pas en eux-mêmes d'expliquer les différences cruciales, quantitatives mais surtout qualitatives, observées précédemment entre les différentes diplomaties culturelles des provinces.

C — La gouverne ou le rôle de l'État en tant qu'acteur

La position, qu'elle soit asymétrique ou non, n'explique pas tout. Elle constitue un cadre pour l'action, mais un cadre mouvant qui ne se présente pas comme tout à fait indépendant du comportement de l'État lui-même. D'ailleurs, de nombreuses analyses de politique étrangère ont contesté le point de vue, longtemps dominant, selon lequel le comportement de l'État serait le simple produit de la situation objective, externe et interne, de la nation⁵⁸. Dès la fin des années soixante-dix, Stephen Krasner démontrait en effet de manière convaincante que l'État mène sa politique étrangère en fonction de sa propre projection de l'«intérêt national», manifestant ainsi son autonomie par rapport aux conditions objectives et aux pressions sociétales⁵⁹. Selon ce schéma, l'acteur étatique demeure contraint par les exigences de son propre positionnement stratégique, mais celui-ci est conçu comme étant différent de celui de la nation prise comme un tout. Dans l'approche étatiste de Krasner, l'intérêt national est défini par l'État en fonction de sa position par rapport aux autres acteurs politiques, tant internes qu'externes. Ce dont il faudrait rendre compte dans notre analyse, c'est la conclusion à laquelle poussent les observations précédentes, ce n'est donc pas de la non-pertinence des facteurs initiaux de position, mais plutôt de la capacité qu'a l'État de les prendre en compte et d'avoir une influence sur eux.

Bien sûr, des auteurs comme Dehousse prendront garde de mentionner que les facteurs de position n'affectent le comportement des États fédérés qu'une fois médiatisés par une importante dimension subjective, qui déforme

58. Même les plus behavioralistes des entreprises dans ce champ d'études ne cachent pas leur intention de – et leur difficulté à – trouver une alternative politique au modèle stimulus-réponse. Voir, par exemple, Michael BRECHER, Blema STEINBERG et Janice STEIN, «A Framework for Research on Foreign Policy Behavior», *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, no. 1, pp. 87-88 ainsi que Jonathan WILKENFELD et al., *Foreign Policy Behavior. The Interstate Behavior Analysis Model*, Beverly Hills et Londres, Sage, 1980, pp. 53-58. Pour une critique plus fondamentale de ce modèle, non limitée au champ de la politique étrangère, voir James G. MARCH et Johan P. OLSEN, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *The American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-749.

59. Stephen D. KRASNER, *Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

la perception que l'on aura des paramètres objectifs de la position⁶⁰. On remarquera cependant que les auteurs font généralement de cette subjectivité un phénomène de nature collective et non l'affirmation d'une relative indépendance de l'État et des décideurs par rapport aux données initiales qui conditionnent leur comportement. On perpétue ainsi l'image conceptuelle d'un continuum qui irait, par exemple, d'une asymétrie et d'une transnationalisation culturelle prononcée, objective ou subjective, à une diplomatie culturelle forte. Dehousse, encore une fois, synthétise en la faisant sienne, cette conséquence logique du schéma mécaniste géopolitique : «On pourrait poser en règle générale que le désir d'une présence internationale se manifesterait avec une intensité particulière dans les secteurs où ce sentiment d'aliénation est le plus développé⁶¹.» Le sentiment d'aliénation étant considéré ici comme une donnée préalable à l'action autonome de l'État fédéré ou du gouvernement régional et qui la détermine.

Autre médiation politique inspirée par la littérature sur le fédéralisme, le «développement politique». C'est-à-dire la tendance naturelle qu'auraient les administrations à croître, à se «moderniser⁶²», à développer leur «emprise sur la société⁶³», tous des concepts qui renvoient à l'idée d'un développement fonctionnel de l'État. Selon une telle approche, la politique étrangère d'un État fédéré apparaît comme le prolongement quasi naturel d'un processus plus large d'expansion et de spécialisation des activités de l'État au vingtième siècle. La dynamique fédérale n'ajouterait finalement qu'une dimension territoriale à cette tendance qui, liée au phénomène d'interdépendance, pousse finalement toutes les administrations à se doter de services extérieurs⁶⁴.

Un des problèmes rencontrés par les analyses qui ont voulu expliquer l'action internationale des entités fédérées en faisant appel à la position, tient en partie au fait qu'elles confondent position de l'entité fédérée et position de l'État, ou du gouvernement, de cette entité. En dernière analyse, c'est le comportement de ce dernier qu'il s'agit de comprendre. Or, il se trouve dans une situation autrement plus complexe, par rapport aux acteurs de la société civile et de la scène politique, que ne le laisse entrevoir une interprétation géopolitique. En fusionnant en une seule unité d'analyse un territoire, une population, un État et un gouvernement, l'hypothèse de l'asymétrie offre une explication séduisante, presque mécanique, mais simplificatrice. En revanche, une analyse qui conçoit l'État comme un acteur relativement autonome et capable de stratégie, évitera de considérer la position comme surdéterminante. Non seulement l'État, par son action internationale, agit-il sur sa position dans

60. Sentiment d'aliénation, asymétrie subjective, segmentation subjective, régionalisme, nationalisme s'équivalent finalement.

61. Renaud DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 116.

62. Paul PAINCHAUD, «L'État du Québec et le système international», dans Gérard BERGERON et Réjean PELLETIER (sous la direction de), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 353.

63. Renaud DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 107.

64. *Ibid.*, pp. 92-93 et 108-109.

l'espace, mais cette position, c'est le point sur lequel il faut insister ici, doit être définie en tenant compte de la volonté de positionnement de l'État sur un espace non seulement externe (fédéral et international) mais interne. Ce travail de l'État, afin de rendre compte de sa capacité stratégique tout en voulant marquer sa spécificité par rapport à d'autres acteurs politiques, nous l'appellerons gouverne. Conséquemment, une forme spécifique de positionnement sera appelée formule de gouverne et on pourra parler ici de la place de la diplomatie et de la diplomatie culturelle dans la formule de gouverne d'un État⁶⁵.

D — Gouverne, culture et politique étrangère : les débuts de la coopération franco-québécoise

Il est intéressant d'étudier le cas de la diplomatie culturelle du Québec à l'égard de la France dans la perspective de la fonction stratégique de la diplomatie culturelle au sein de la gouverne. À première vue, en effet, la diplomatie culturelle québécoise ne semble pas s'être d'abord développée selon une logique sectorielle pour ensuite s'agglomérer à des initiatives prises dans d'autres secteurs et développer des liens avec eux. Ce qui tend à infirmer les hypothèses de l'asymétrie et du développement politique, pour lesquelles une politique sectorielle extérieure répond d'abord à une situation propre à ce secteur et se lie éventuellement à la politique étrangère par un processus d'agglomération et de prise en charge bureaucratique⁶⁶. D'ailleurs, comme nous le verrons, la politique culturelle du Québec dans son ensemble, y compris la coopération avec la France, a eu comme objectif de fonder une identité culturelle québécoise distincte, donc de pousser à l'asymétrie. On doit dire qu'il est aussi possible de voir dans l'interventionnisme culturel du gouvernement québécois des années soixante, une réaction aux initiatives fédérales dans le domaine, elles-mêmes faisant suite aux travaux de la Commission royale d'enquête sur les lettres, les arts et les sciences dans les années

65. L'expression «formule de gouverne» est empruntée à Vincent Lemieux qui l'utilise afin de rendre compte du «niveau», du «style», de la «portée», de l'«enjeu» de la relation que tente d'établir un gouvernement avec les autres acteurs par son activité gouvernementale. Bien qu'il y ait continuité, nous donnons à ce concept une plus grande portée que celle admise originellement tout en en proposant une application en quelque sorte sectorielle alors qu'il a jusqu'à présent été utilisé afin de qualifier l'ensemble de l'activité gouvernementale. Vincent Lemieux peut donc très bien être en désaccord avec notre utilisation de ce concept. Voir Claire McKINNON, *Les formules de gouverne : une analyse appliquée au cas du Québec 1944-1970*, mémoire de maîtrise non publié, Département de science politique, Université Laval, 1985. La notion de gouverne politique comme une combinaison d'identités et de relations se retrouve évidemment chez Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Paris/La Haye/Québec, Mouton et Presses de l'Université Laval, 1977.

66. Ainsi Paul Painchaud présente-t-il l'avènement d'un «champ de politiques» consacré à l'international au sein de l'appareil gouvernemental québécois comme le résultat d'un processus de «coagulation» d'activités générées par l'internationalisation des différentes politiques sectorielles de l'État, processus qualifié d'irréversible. P. PAINCHAUD, *op. cit.*, pp. 366-367.

cinquante, présidée par Vincent Massey. Initiatives elles-mêmes orientées en faveur du développement d'une identité culturelle plus spécifiquement canadienne. L'asymétrie est donc à la fois un facteur et une conséquence de l'action gouvernementale. Quant à l'hypothèse du développement politique, il s'avère que la diplomatie culturelle du Québec à l'égard de la France fut dès le départ motivée par des raisons politiques et qu'elle donna immédiatement le ton à ce qui devait devenir la doctrine québécoise en matière de politique extérieure. À tel point qu'il est légitime de se demander si les « retrouvailles » entre la France et le Québec furent celles de deux cultures ou, plutôt, celles de deux politiques culturelles.

L'importance quantitative et qualitative de la diplomatie culturelle québécoise s'expliquerait selon cette hypothèse par le rôle qu'elle a joué au sein de la politique extérieure de cette province d'une part et, d'autre part, par la place occupée par la politique extérieure et la politique culturelle dans la formule de gouverne de l'État québécois. Bien plus qu'une simple et toute bureaucratique guerre de prérogatives entre paliers administratifs, le cadre politique de l'activisme international du Québec ressemblerait bien plus à un effort de positionnement de l'État du Québec par rapport non seulement au gouvernement fédéral mais aussi aux acteurs de la société civile québécoise. L'imposition d'une nouvelle formule de gouverne impliquant nécessairement un conflit sur le terrain de la définition des identités collectives et de la légitimité politique⁶⁷. La culture, dans ce cadre, peut devenir un objet de l'action politique, et la diplomatie culturelle un instrument politique dans les mains de l'État. Pas nécessairement dans le sens d'une mise au service directe de la culture à des fins de tactiques politiques, mais davantage d'un processus beaucoup plus diffus d'appropriation politique de la culture. Pour se convaincre de l'importance politique de l'enjeu que représente dans les années soixante la diplomatie culturelle, on n'a qu'à se rappeler que c'est en grande partie dans le but de contrecarrer ou d'encadrer les initiatives du Québec en France que le gouvernement canadien s'est doté, tardivement lorsqu'on le compare aux autres pays industrialisés, de ses premiers instruments de coopération culturelle⁶⁸.

Plusieurs faits permettent une interprétation des débuts de la coopération franco-québécoise allant dans ce sens. L'État québécois à l'aube de la Révolution tranquille, aux lendemains de l'élection du gouvernement libéral de Jean Lesage, se donne une vocation d'intervention culturelle tout à fait nouvelle. Il

67. Daniel Latouche a déjà proposé de considérer le début des relations internationales du Québec non pas dans une perspective de modernisation sociale mais de légitimation du nouvel interventionnisme des élites dont le destin s'est retrouvé associé à celui de l'État. «State Building and Foreign Policy at the Subnational Level», dans Ivo D. DUCHACEK, Daniel LATOUCHE et Garth STEVENSON (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 36.

68. Voir Brigitte SCHRÖDER-GUDEHUS, *op. cit.*, pp. 583 et 593 et Robert J. WILLIAMS, «Canadian Cultural Agreements: "Essentially Political Documents"», *Revue d'études canadiennes*, Hiver 1987-1988, vol. 22, no. 4, p. 66.

lie son action, par cet interventionnisme, à celui d'une avant-garde artistique en rupture avec le traditionalisme, l'Église, la «grande noirceur» du régime de l'Union nationale⁶⁹. La politique culturelle, considérée au départ comme une concession de Lesage aux «caprices» de Georges-Émile Lapalme, en vient ainsi à jouer un rôle bien précis dans la formule de gouverne libérale du début des années soixante. Elle permet de créer un amalgame entre politiques gouvernementales et modernité culturelle par lequel est affirmée la supériorité de clairvoyance de l'équipe dirigeante⁷⁰. Elle institue de cette façon une coupure avec la forme de gouverne du régime précédent associé au non-interventionnisme et à une vision paroissiale de la culture. La politique culturelle du gouvernement contribue, au sein de la formule de gouverne, à définir les termes de l'affrontement entre le nouvel État québécois et les élites traditionnelles de manière à marginaliser ces derniers tout en offrant des gages, bien symboliques, à certains milieux intellectuels qui demandaient encore à être convaincus de la volonté réformatrice de l'équipe libérale. La politique culturelle choisit ainsi carrément l'art «moderne» «ouvert sur le monde» contre la culture traditionnelle, «culture issue exclusivement du terroir, collée à la glèbe, morcelée à l'infini, parce que limitée à la superficie de la paroisse⁷¹» et associée aux élites traditionnelles, locales et ecclésiastiques contre lesquelles s'affirme la nouvelle classe politique libérale⁷². Cette volonté politique d'affirmation d'une culture québécoise moderne et universelle n'en demeure pas moins teintée de nationalisme. Elle est au service de la construction d'une nouvelle identité québécoise conforme aux nouvelles exigences de la gouverne mais toujours aussi distincte de l'identité canadienne. C'est à la rencontre de tous ces éléments que l'on retrouve le projet de coopération culturelle avec la France qui, au départ, avait comme objectif d'officialiser et, donc, de politiser des relations culturelles par ailleurs déjà existantes⁷³. Comme le résume bien Francine Couture :

69. Robert Élie, qui fut le premier attaché culturel de la Délégation du Québec à Paris, associe par exemple clairement la démarche de recherche picturale du peintre Paul-Émile Borduas à celle des forces politiques luttant au Québec pour l'émancipation nationale. Voir Francine COUTURE, «Projet politique, projet artistique», dans Jean-François LÉONARD (sous la direction de), *Georges-Émile Lapalme*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 153.

70. Sur l'importance de l'expression de la supériorité dans la gouverne, voir Vincent LEMIEUX, «La politique et l'expression de la supériorité», *L'Analyste*, no. 7, automne 1984, pp. 16-21.

71. Georges-Émile LAPALME, *Le Paradis du pouvoir*, Montréal, Leméac, 1973, p. 90. Cité dans Carolle SIMARD, «Culture et sociétés», dans Jean-François LÉONARD, *op. cit.*, p. 174.

72. «La nouvelle administration culturelle se structure à travers la délimitation de nouveaux espaces : ces espaces s'ordonnent en marge des Églises et en s'opposant aux responsables de l'éducation.» Carolle SIMARD, *op. cit.*, p. 175.

73. Voir André P. DONNEUR et al., «L'évaluation des politiques en relations internationales : le cas de la coopération franco-québécoise en éducation», *Études internationales*, vol. XIV, no. 2, 1983, pp. 237-254. Ainsi que Louise BEAUDOIN, «Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec», dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales et Presses de l'Université du Québec, 1977, pp. 448-458.

Établir des liens avec la France permettait, d'une part, de défendre les valeurs de modernité en inscrivant l'art québécois sur la scène de l'art contemporain européen, et de rompre avec le nationalisme traditionnel. D'autre part, il n'était pas question de renier pour autant la nécessaire affirmation de la culture nationale. La France présentait (...) un modèle culturel dont le caractère moderne et francophone rencontrait les objectifs culturels et politiques du gouvernement du Québec au début des années soixante⁷⁴.

Il s'agit ici bien entendu d'un modèle de politique culturelle autant – sinon plus – que d'un modèle culturel. La place de la culture dans la formule de gouverne de la nouvelle V^{ème} République française ressemble en effet à s'y méprendre à celle qu'elle occupe au même moment dans la formule de gouverne de la Révolution tranquille. En France aussi, la culture va devenir, sous la responsabilité d'André Malraux, à qui le général de Gaulle confie le nouveau ministère des Affaires culturelles en 1959, l'instrument d'un nouvel interventionnisme. Il s'agit non seulement à l'époque de ressouder le lien national par le biais de la culture mais de le faire correspondre aux ambitions et aux besoins de légitimation d'un nouvel État, d'en faire le premier instrument de l'action collective. La politique culturelle française ne sera pas plus neutre que celle du Québec; elle s'identifiera aux courants culturels qui veulent rompre, eux aussi, avec un ordre politique que l'on voudrait déjà ancien. En France, l'activisme culturel de l'État sera ainsi mis au service de l'entreprise politique d'amnésie de la toute récente IV^{ème} République⁷⁵ et l'utilisation de la III^{ème} comme un repoussoir ou un faire-valoir⁷⁶ ressemble beaucoup au portrait politico-culturel que l'on se fait au Québec de la «grande noirceur» du régime précédent. Tant la forme que le contenu de la politique culturelle française coïncident avec les besoins de la formule de gouverne du Parti libéral qui semble, sous ce rapport, être pour une bonne part inspirée de l'expérience française.

Georges-Émile Lapalme admirait l'entreprise de Malraux au moment où lui-même écrivait ce qui allait devenir le programme politique de la Révolution tranquille⁷⁷, puis créait deux ans plus tard le ministère des Affaires culturelles du Québec. Lapalme aura d'ailleurs à ce moment cette phrase digne de son maître à penser: «le moment est venu de concevoir l'État provincial comme un phénomène culturel⁷⁸».

74. *Ibid.*, pp. 155-156.

75. Janine MOSSUZ, *André Malraux et le Gaullisme*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1970, pp. 182-185.

76. Marc FUMAROLI, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Éditions de Fallois, 1991, pp. 59-80.

77. On retrouve d'ailleurs une coupure de presse sur Malraux et son futur ministère des Affaires culturelles en annexe du livre 2 du manifeste de Georges-Émile LAPALME, *Pour une politique. Le programme de la révolution tranquille*, (avec une préface de Claude Corbo), Montréal, vLB éditeur, 1988, p. 293.

78. Marcel FOURNIER, «G.-É. Lapalme : culture et politique», dans Jean-François LÉONARD (sous la direction de), *op. cit.*, p. 164.

Dans ce contexte, la rencontre de Lapalme et Malraux en 1960, qui déterminera en quelque sorte le cours de la coopération culturelle entre les deux gouvernements, symbolise davantage la rencontre de deux politiques culturelles que celle de deux cultures. Lapalme se rend en effet à Paris trois mois après la victoire électorale des libéraux avec l'intention d'y ouvrir une «Maison du Québec», tête de pont du lien politico-culturel qui allait se tisser entre la France et le Québec⁷⁹. Par la suite, non seulement le modèle mais la politique culturelle française elle-même allait nourrir une bonne part des activités culturelles du gouvernement québécois et leur offrir une magnifique caisse de résonance et de légitimité. La France y trouvait elle aussi son avantage dans la mesure où son programme culturel comportait lui aussi une importante dimension internationale. La diplomatie culturelle de Malraux visait précisément à diffuser hors de France «les méthodes et les moyens d'une action intellectuelle et spirituelle⁸⁰». Élément important du redéploiement diplomatique de de Gaulle, la diplomatie culturelle française vise, à l'époque, à asseoir le statut diplomatique de la France terni par la défaite de 1940 et le retrait colonial sur de nouvelles bases (réelles et imaginaires)⁸¹. Le Québec s'insère donc dans une stratégie d'ensemble de la France et répond particulièrement bien à l'appel⁸².

III – Conclusion

Il y a, sinon contradiction, du moins apparence de contradiction entre la manière dont les spécialistes de la politique étrangère des États souverains et les spécialistes des systèmes fédéraux tentent d'expliquer la diplomatie culturelle. Selon les uns, la diplomatie culturelle est dépendante d'objectifs généraux de politique étrangère souvent extérieurs à la culture en elle-même. Selon les autres, l'activisme diplomatique culturel des provinces s'explique d'abord et avant tout par des déséquilibres culturels internes ainsi que par l'internationalisation des activités culturelles du domaine de compétence des provinces. On pourrait à la limite régler la question en faisant l'hypothèse qu'une diplomatie culturelle de premier ordre serait plus sensible aux facteurs de politique étrangère et que la diplomatie culturelle de second ordre obéit d'abord aux pressions sociétales, en partie conditionnées par les facteurs de position au sein de l'ensemble fédéral.

Le tout se ramène dès lors à une question de niveau d'intégration et de rôle de la diplomatie culturelle dans la gouverne de l'État. Le recours à la seule

79. Il existe plusieurs récits de ce voyage. Voir, entre autres, celui de Maurice RIEL dans *ibid.*, pp. 205-209.

80. Cité par Janine MOSSUZ, *op. cit.*, p. 197.

81. «La "volonté de culture" en France est née et s'est enhardie dans un contexte de défaite. Ce fut d'abord un rêve d'intellectuels rêvant d'un État fort, d'une société organique, l'image inversée de la III^e République jugée aboulique et divisée. Ce fut ensuite une compensation officielle à la défaite de 1940, puis à la retraite de l'Empire, et un rempart fictif contre la contagion des mœurs et des loisirs américains.» Marc FUMAROLI, *op. cit.*, pp. 291-292.

82. Voir *ibid.*, pp. 193-208.

position, sans qu'il y ait médiation par la gouverne, engendre une lecture sectorielle de la diplomatie culturelle puisqu'une situation culturelle objective donnée appellera à ce moment comme réponse directement tel ou tel comportement culturel extérieur. Or, on remarque que dans le cas de deux des trois provinces canadiennes que nous avons étudiées, la diplomatie culturelle est fortement intégrée à la politique générale de relations extérieures des gouvernements. On remarque cependant que la diplomatie culturelle n'est pas totalement indépendante de la position. Les gouvernements provinciaux, s'ils ne suivent pas nécessairement les courants transnationaux, semblent prêts à intervenir lorsque ces derniers sont plus faibles chez eux que pour l'ensemble, donc asymétriques négatifs. L'intensité de l'action internationale autonome des provinces n'est cependant pas simplement une conséquence directe de l'asymétrie. Les gouvernements provinciaux réagissent à des flux transnationaux négativement asymétriques mais n'hésitent pas à créer eux-mêmes des déséquilibres et les alimenter.

Les limites à la capacité explicative d'un modèle exclusivement fondé sur la position de l'entité fédérée ou régionale au sein de l'ensemble politique auquel elle appartient, apparaissent évidentes lorsque appliquées au cas du Québec. Vu l'importance qu'on accorde à la dimension territoriale dans l'explication par l'asymétrie, on fait généralement grand cas du Québec dont les premiers pas sur la scène internationale correspondrait dans le temps à un mouvement de «territorialisation» de la segmentation ethnique au Canada. On entend par «territorialisation», l'évolution dans les années soixante du sentiment identitaire d'une large partie de la population francophone de *Canadien-français* à *Québécois*. Processus qui débouche sur la concordance entre un groupe culturel minoritaire et une entité territoriale et gouvernementale au sein d'un ensemble fédéral. Mais lorsque l'on prend connaissance du rôle actif joué par le gouvernement et l'État québécois dans ce phénomène de territorialisation et de construction d'une identité distincte, donc d'asymétrisation, associé à la Révolution tranquille⁸³, il est très difficile d'accepter un modèle qui pose le comportement de l'État de manière indépendante par rapport à l'asymétrie.

C'est ici que trouve son utilité l'autre niveau d'analyse disponible, celui de la diplomatie culturelle de premier ordre ou de la gouverne. La diplomatie culturelle se comprend d'abord et avant tout selon cette approche, dans le cadre plus général de la politique extérieure et ne peut donc pas être conçue comme une simple conséquence de l'asymétrie ou de la transnationalisation culturelle. Même si les relations culturelles semblent viser à première vue des objectifs à plus long terme que ceux de la politique internationale proprement dite, cela ne doit pas cacher le fait, évident dans le cas de l'Alberta et du Québec, que la culture est une composante essentielle de la politique étran-

83. Voir Jocelyn LÉTOURNEAU, « Le Québec moderne. Un chapitre du grand récit collectif des Québécois », *Revue française de science politique*, vol. 42, no. 5, octobre 1992, pp. 765-785 et LUC BUREAU, *Entre l'éden et l'utopie*, Montréal, Québec/Amérique, 1984.

gère⁸⁴. Dans son analyse des six accords de coopération culturelle signés par le Canada, Robert Williams montre fort bien qu'il s'agit là avant tout d'instruments politiques au service de la politique étrangère canadienne (Troisième Option et volonté de conforter l'autorité fédérale en matière de «*treaty making power*») ou, à la limite, de considérations électoralistes. Mais en aucun cas ces initiatives n'ont eu comme objectif de satisfaire les aspirations des acteurs du secteur culturel au Canada ni, à strictement parler, de favoriser la diffusion de la culture canadienne à l'étranger⁸⁵.

La recherche des facteurs passe donc d'abord par la vérification de l'existence d'une politique étrangère pour l'État fédéré et de la place qu'y occupe la diplomatie culturelle et, en dernière analyse, par l'étude de la place qu'occupent politique étrangère et diplomatie culturelle dans la formule de gouverne de l'État. Chacun de ces moments de l'analyse devant tenir compte des facteurs initiaux de position, définis plus tôt en terme d'asymétrie et de transnationalisation. Bref, il s'agit ni plus ni moins que de rendre compte des dimensions fédérale et internationale de la formule de gouverne spécifique de l'État fédéré.

84. Sur la modulation spécifique à l'action culturelle au sein de la politique étrangère, voir : J. M. MITCHELL, *op. cit.*, pp. 226-227 ; Albert SALON, *L'action culturelle de la France dans le monde*, Paris, Fernand Nathan (coll. «Francophonie»), 1983, pp. 42-45.

85. Robert J. WILLIAMS, «Canadian Cultural Agreements: "Essentially Political Documents"», *op. cit.*, pp. 60-77. Voir aussi Brigitte SCHRÖDER-GUDEHUS, *op. cit.*, pp. 581-607.