

Lettre sur le commerce international

Dans cette huitième édition de la Lettre sur le commerce international, Alexandre L. Maltais propose de faire un bilan de l'action internationale du Québec en analysant ses bases juridiques, en mettant en lumière ses réussites et en présentant les moyens dont elle dispose. Finalement, il s'intéresse au « réaligement des priorités » annoncé par le gouvernement Couillard en mars dernier

SOMMAIRE

Introduction

1. Un discours, une interprétation de la constitution
 2. L'impressionnante toile d'ententes internationales du Québec
 3. Les moyens d'action du Québec à l'étranger
 4. Réalignement de la politique extérieure du Québec
- Conclusion

CINQUANTE ANS DE LA DOCTRINE GÉRIN-LAJOIE Quel bilan pour l'action internationale du Québec ?

« Le Québec a, sur ce continent, sa vocation propre. [L]e Québec est plus qu'un simple État fédéré parmi d'autres. Il est l'instrument politique d'un groupe culturel distinct et unique dans la grande Amérique du Nord. »

Paul Gérin-Lajoie, vice-premier ministre du Conseil exécutif, 12 avril 1965

Introduction

Le 12 avril 2015 marque le cinquantième anniversaire du discours prononcé par Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'Éducation et vice-premier ministre du Québec, devant le Corps consulaire de Montréal, à l'Hôtel Windsor. De l'avis des politologues, historiens et juristes spécialistes des relations internationales du Québec, ce discours – première formulation de la « Doctrine Gérin-Lajoie » – pose les bases de l'action internationale de l'État du Québec. Cette vision sera d'ailleurs défendue par tous les gouvernements successifs, jusqu'à aujourd'hui.

Pour souligner l'évènement, le Groupe d'études sur les relations internationales du Québec (GERIQ) a organisé un colloque sur les cinquante ans de la Doctrine Gérin-Lajoie réunissant des membres de la communauté universitaire, de la société civile, et du monde politique. À cette occasion, Paul Gérin-Lajoie, a pris la parole pour décrire le contexte historique dans lequel la Doctrine a été formulée et parler de son objectif : « je voulais favoriser le prolongement de nos aspirations et nos spécificités à l'extérieur de nos frontières.¹ »

La vision de l'ancien vice-premier ministre s'appuie sur deux éléments. D'abord, une observation objective : la constitution canadienne reste muette sur le partage des compétences pour la conduite des relations internationales. La loi constitutionnelle de 1867 évoque bien la « réglementation du trafic et du commerce » comme une compétence exclusive du Parlement fédéral,² mais la responsabilité des affaires extérieures – politiques, économiques, culturelles, etc. – ne fait pas l'objet de quelque précision.

Puis, l'énoncé d'une volonté forte : la détermination du Québec de prendre la place qui lui revient et, forcément, le devoir de s'assurer la réalisation des aspirations québécoises « tant à l'extérieur qu'à l'intérieur ». Le contexte sociopolitique y est favorable ; l'identité québécoise émerge et ses aspirations peinent à être contenues.

Par conséquent, le numéro deux du gouvernement du Québec tire une conclusion claire : « Il est nécessaire, que les États fédérés du Canada le désirant, participent « activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement.³ » Ces traités et autres instruments interna

1. GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Allocution au Colloque sur les 50 ans de la doctrine Gérin-Lajoie*, » Services des communications de la Fondation, Disponible en ligne [http://fondationpjl.ca/accueil/wp-content/uploads/2015/03/Discours-PGL-50ansDoctrine_VF-270320151.pdf]

2. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, *Loi constitutionnelle de 1867*, Article 91.2.

3. GÉRIN-LAJOIE, Paul, *Allocution aux membres du Corps consulaire de Montréal à l'Hôtel Windsor*, 12 avril 1965, Disponible en ligne grâce au Ministère des Relations internationales et de la Francophonie : [https://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/discours_gerin_lajoie.pdf]

tionaux peuvent toucher les affaires politiques, économiques, culturelles, de coopération, d'aide au développement, etc. C'était la naissance de la Doctrine Gérin-Lajoie.

Cette Lettre sur le commerce international propose, à l'occasion du cinquantième anniversaire du discours Gérin-Lajoie, de faire un bilan de l'action internationale du Québec en analysant ses bases juridiques, en mettant en lumière ses réussites – les partenariats conclus – et présentant les moyens dont elle dispose, c'est-à-dire le réseau de représentations internationales. Finalement, cette Lettre s'intéresse au « réaligement des priorités » annoncé par le gouvernement Couillard en mars dernier.

1. Une interprétation de la constitution

Prévenant les réticences et les objections l'ancien ministre de l'Éducation prit soin de rappeler et préciser les bases juridiques de ce qui deviendra la Doctrine Gérin-Lajoie dans son discours de 1965. Soulignant que la conduite de relations extérieures par le gouvernement du Québec ne nécessite aucune « révolution constitutionnelle », le numéro deux du gouvernement rappelle que les « provinces canadiennes [détiennent] le statut d'États pleinement et absolument souverains dans des domaines déterminés. »⁴ Comme la constitution canadienne est muette sur la conduite des relations extérieures, en prenant de nouvelles initiatives internationales, « le Québec commence seulement à utiliser pleinement les pouvoirs qu'il détient. »⁵

La Doctrine ne crée pas de « nouveau droit » des relations internationales du Québec et ne se situe pas à l'extérieur du droit interne canadien. L'approche propose une interprétation de la constitution qui permet aux provinces qui le souhaitent, de négocier et conclure des ententes avec des partenaires étrangers dans les domaines de souveraineté provinciale. Les tribunaux canadiens ayant accordé la responsabilité de l'application des traités internationaux aux provinces dans leurs champs de compétences, il n'y a donc « aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. »⁶ Ce serait, en quelque sorte, une prolongation externe des compétences

4. Ibid.

5. Ibid.

6. Ibid.

internes,⁷ selon l'expression de Stéphane Paquin, professeur à l'École nationale d'administration publique, et expert dans le domaine des relations internationales du Québec.

Cette interprétation n'était pas tout à fait nouvelle puisque la pratique antérieure du gouvernement du Québec validait implicitement cette approche. En effet, le Québec conduisait avant 1965 une politique internationale – certes minimaliste – dotée de moyens d'action à l'étranger. Comme le rappelle alors Gérin-Lajoie, l'État fédéré du Québec possède déjà, en 1965, « l'embryon d'un service consulaire » s'appuyant sur deux délégués généraux de Londres et Paris bénéficiant « en pratique des immunités et privilèges que le droit et l'usage accordent habituellement aux fonctionnaires consulaires. » Qui plus est, le discours est prononcé un peu plus d'un mois après la signature d'une première entente bilatérale en matière d'éducation avec la France.

2. L'impressionnante toile d'ententes internationales du Québec

Depuis 1965, après la signature de la toute première entente internationale avec la France, le Québec a conclu plus de 728 accords internationaux, dont 374 sont en vigueur.⁸ Selon le Gouvernement du Québec, à l'instar des traités internationaux conclus entre États indépendants, ces ententes sont « contraignantes puisqu'elles comportent des engagements internationaux à la charge du gouvernement du Québec. »⁹ Conformément à la Doctrine Gérin-Lajoie, en plus d'avoir été négociées, signées, et mises en œuvre de manière totalement indépendante du pouvoir fédéral, ces ententes, le Québec est libre de les reconduire ou de les dénoncer selon ses priorités et sa politique générale.

La série d'accords bilatéraux du Québec surprend, d'abord par la grande diversité de leurs objets, et puis par le grand nombre de ses partenaires étrangers. Premièrement, le Québec a signé des ententes sur un vaste

éventail de sujets. L'analyse des ententes montre que le gouvernement du Québec ne s'est pas limité aux traditionnelles « affaires culturelles » ou de « coopération en matière d'éducation, » elles portent sur l'ensemble des responsabilités de l'Assemblée nationale. Par exemple, d'ailleurs, le Québec a conclu un accord d'importance avec l'État de New York sur l'ouverture réciproque des marchés publics en 2001, permettant aux entreprises québécoises de participer aux appels d'offres pour les contrats publics de l'État américain.

D'autres ententes sur l'adoption internationale, les communications, l'énergie, l'environnement, les permis de conduire, la sécurité, ont également été conclues. Parmi les domaines liés à l'économie, notons la conclusion d'ententes sur le commerce, le travail et les professions, le développement économique, l'économie sociale, les finances et la fiscalité et l'aide au développement.

Deuxièmement, le Québec a tissé un réseau d'ententes avec un nombre étonnant de partenaires. Loin d'avoir limité ses accords avec son allié français historique, le gouvernement québécois a conclu des ententes avec une multitude de partenaires étatiques et subétatiques différents, et avec des entités publiques locales, en Europe, en Afrique du Nord et subsaharienne, dans les Amériques, et en Asie. Au fil des années, des ententes ont été négociées avec des pays aux caractéristiques aussi contrastées variées, notamment avec Israël, Djibouti, la Syrie, le Yémen, la Pologne, le Luxembourg et le Japon. De plus, le Québec a tissé des partenariats avec des entités étatiques non indépendantes, notamment le gouvernement de Tierra Del Fuego (la Terre de Feu, près de l'Antarctique, en Argentine), la Communauté française de Belgique, la province chinoise d'Hubei, le conseil régional de la Réunion (France).

Malgré son statut d'État fédéré, le réseau des partenariats du Québec comprend également des accords avec de nombreuses organisations internationales, telles que l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des États américains, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation de l'aviation civile internationale, etc.

7. PAQUIN, Stéphane, sous la dir. de, « Le prolongement externe des compétences internes » dans *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2006, 324 p.

8. MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES ET DE LA FRANCOPHONIE DU QUÉBEC, *Ententes internationales*, Disponible en ligne : [<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/ententes-internationales>]

9. *ibid.*

3. Les moyens d'action du Québec à l'étranger

Depuis sa formulation, la Doctrine Gérin-Lajoie s'est concrétisée par le déploiement d'une présence diplomatique aux quatre coins du globe. Au fil des décennies, le Québec a créé un réseau de représentations à l'étranger dont l'étendue est enviable pour un État non indépendant. En plus des représentations en affaires multilatérales au sein de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et l'UNESCO, ce réseau comprend des représentations dont les moyens sont plus ou moins importants selon les besoins et priorités géographiques.

Les représentations dont les moyens sont les plus modestes, les « antennes », sont dotées d'un mandat restreint et d'une équipe très limitée – parfois à une seule personne. Elles sont implantées à Atlanta, Berlin, Milan et Séoul. Dans certaines régions, des « bureaux du Québec » de taille moyenne, sont établis et leur direction nommée par le ministre responsable. C'est notamment le cas pour les représentations de Barcelone, Beijing, Sao Paulo et Washington.

Pour les zones géographiques prioritaires, des délégations et délégations générales, dont les activités et les services ressemblent à ceux d'un consulat, sont implantées, sous la direction d'une personnalité nommée par le gouvernement du Québec. La plus ambitieuse et la plus stratégique des représentations, la Délégation générale du Québec à Paris, propose un vaste éventail de services, allant des affaires économiques et commerciales à la culture en passant par l'immigration, et la prospection d'investissement et d'occasions d'affaires avec Investissement Québec. D'autres délégations générales ont été établies dans de grandes métropoles économiques, notamment à New York, Tokyo, Mexico et Londres.

Les représentations à l'étranger permettent de conduire sur place l'action extérieure du Québec, qui s'articule autour de trois grands axes. Le premier comprend les affaires diplomatiques, politiques et publiques. Il a pour objectif la défense des intérêts stratégiques du Québec, l'entretien des relations bilatérales et multilatérales avec les autres gouvernements et la diffusion de l'information aux médias étrangers.

Le deuxième axe prioritaire se rapporte aux affaires culturelles, de coopération et d'édu-

cation. Il regroupe des mesures de soutien des politiques de diffusion internationale de la culture québécoise et d'appui aux initiatives internationales des artistes québécois, en plus de contribuer à la formulation des politiques de coopération en matière culturelle et d'éducation, ou de reconnaissance des acquis professionnels.

Le troisième et dernier axe regroupe l'ensemble des activités de nature économique, comprenant l'appui aux entreprises exportatrices, la promotion de partenariats d'affaires internationaux, le soutien aux initiatives d'investissement étranger et aux projets d'expansion et d'alliances stratégiques avec des partenaires internationaux. Les ressources humaines affectées à favoriser les échanges économiques et commerciaux entre les régions du monde et le Québec sont relativement importantes, comparativement aux autres axes d'activités. Par exemple, l'équipe économique de la délégation à Tokyo comprend huit personnes, celle de New York en accueille neuf et celle de Paris, dix. À ces activités s'ajoutent la prospection de travailleurs étrangers et la promotion du Québec comme terre d'immigration en encourageant l'établissement de travailleurs qualifiés, d'entrepreneurs et le recrutement d'étudiants.

4. Réalignement de la politique extérieure du Québec

En mars dernier, la ministre des Relations internationales, Christine St-Pierre, annonçait un « repositionnement » du réseau du Québec à l'étranger, devant refléter les priorités du nouveau gouvernement ainsi que l'évolution des dynamiques économiques internationales. La décision gouvernementale aura des conséquences importantes sur les moyens d'action du Québec à l'étranger.

Le gouvernement fait le choix d'ouvrir une première représentation sur le continent africain à Dakar, au Sénégal. C'est une excellente nouvelle pour le Québec, puisque l'Afrique de l'Ouest connaît une forte croissance économique dont les exportateurs québécois peuvent profiter, à condition d'obtenir un soutien et quedes partenariats bilatéraux du Québec facilitent le développement des affaires.¹⁰ Le

10. Une édition précédente de la Lettre sur le commerce international abordait le potentiel important du continent africain et de l'importance de développer les relations Québec-Afrique subsaharienne. Voir MALTAIS, Alexandre L., *Namibie : Au-delà des clichés, le nouveau visage*

choix du Sénégal s'explique par le partage du français comme langue commune, sa stabilité politique et son positionnement stratégique dans la sous-région. Néanmoins, la République sénégalaise n'est pas le plus important partenaire économique en Afrique, largement devancé par l'Afrique du Sud comme marché d'exportation, et l'Angola et le Nigéria pour les importations de pétrole brut.¹¹

Par ailleurs, le gouvernement du Québec a annoncé l'ouverture d'une représentation supplémentaire en Chine, dans la province de Shandong, et le renforcement de la présence québécoise aux États-Unis, à Houston au Texas, et une restructuration des effectifs en Californie. Si on les interprète en lien avec les statistiques des exportations du Québec, ces changements prennent effectivement un sens. L'an dernier, 70 % des exportations québécoises étaient dirigées vers les États-Unis, confirmant son statut de premier partenaire commercial du Québec. À titre comparatif, l'ensemble des pays européens représentait un maigre 12 % de l'ensemble des exportations contre 8,6 % pour l'Asie, en croissance. Si, par contre, on considère que l'une des missions du ministère des Relations internationales est de favoriser la diversification des marchés d'exportation pour les entreprises québécoises, force est de reconnaître que la décision gouvernementale s'en éloigne et que ses choix sont plutôt susceptibles de renforcer les flux économiques actuels.

Ce « réalignement » et les aspects positifs qu'il peut comporter ne sauraient cependant compenser ou atténuer les mesures d'austérités appliquées au ministère des Relations internationales depuis l'élection du gouvernement Couillard. Les changements s'ajoutent aux fermetures de délégations à la suite des compressions importantes annoncées au début du mandat libéral. À peine deux mois après son retour au pouvoir, le gouvernement libéral annonçait la fermeture de trois bureaux – à Taipei, Santiago et Moscou – et une réduction des effectifs à Berlin et Atlanta.¹² C'est une

de l'Afrique, Lettre sur le commerce international no 4, IREC, Octobre 2014, 4 p.

11. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, « Importations des principaux pays, non-désaisonnalisées et en dollars courants, Québec, janvier 2015 » *Commerce international*, Disponible en ligne : [<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/commerce-exterieur/imp1008.htm>]

12. RICHER, Jocelyne, « Nouveau coup de sabre dans les représentations du Québec à l'étranger, » *La Presse canadienne*, 13 janvier 2015, disponible en ligne : [<http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201501/13/01-4834822-nouveau-coup-de-sabre-dans-les-representations-du-quebec-a-letranger.php>]

décision dont on comprend mal la cohérence puisque le Bureau de la capitale russe avait été ouvert il y a à peine 2 ans... par le gouvernement libéral précédent. En outre, la couverture géographique de l'Amérique du Sud sera désormais assurée par le seul bureau de Sao Paolo, ouvert en 2008.

En plus des coûts liés à l'ouverture des représentations, au recrutement du personnel et au lancement des activités, ces ouvertures suivies de fermetures à court terme sont dommageables pour l'image du Québec à l'international et l'efficacité de son action extérieure. D'abord parce que les résultats d'une délégation ne peuvent se mesurer que sur la durée : le développement des réseaux – souvent sur la base des initiatives personnelles des diplomates – nécessaires pour établir progressivement la notoriété et renforcer la crédibilité du délégué nécessite un investissement sur plusieurs années. Ensuite, parce que la fermeture d'une représentation envoie un message fortement négatif envers les autorités locales, signifiant que le développement de liens diplomatiques avec ce pays ne constitue plus une priorité, qu'un marché d'exportation n'est plus à percer, et que les projets lancés préalablement seront sans suite ou abandonnés. Il faut souhaiter

que le gouvernement fasse une priorité de la stabilisation du réseau et qu'il soumette son développement à des objectifs de long terme et une approche qui lui donneront le message de sa détermination à entretenir des liens fermes et durables avec ses partenaires.

Conclusion

Parfois, une parole politique forte marque toute une société. En une seule allocution, Paul Gérin-Lajoie a su donner au Québec une doctrine aux bases juridiques solides qui a su favoriser le développement, sur un demi-siècle, d'une action internationale riche et originale. Le bilan est impressionnant pour un État fédéré : plus de 728 accords internationaux dont près de la moitié en vigueur, un réseau comptant presque une trentaine de représentations à l'étranger, couvrant, avec l'ouverture du bureau au Sénégal, tous les continents du globe.

Il est tout aussi normal que nécessaire d'apporter périodiquement des modifications au réseau de représentations à l'étranger afin d'assurer une cohérence avec les priorités com-

merciales et diplomatiques du gouvernement et les intérêts nationaux, tout en prenant en compte les dynamiques économiques mondiales. Les changements apportés par le gouvernement Couillard et placés sous le signe du « réaligement et repositionnement » semblent cependant être avant tout guidés par la raison comptable et tiennent peu compte des impacts diplomatiques. C'est d'autant plus difficile à comprendre que les « économies » réalisées pèsent pourtant bien peu pour l'équilibre budgétaire. Cette stratégie à court terme avait déjà passablement endommagé la capacité du réseau à défendre les intérêts du Québec à l'étranger dans les années 1990.

Pour éviter de répéter les mêmes erreurs, le gouvernement devrait s'inspirer du vétéran libéral Gérin-Lajoie, qui souhaitait ardemment prouver « la détermination du Québec de prendre sa place dans le monde contemporain, la place qui lui revient et de s'assurer, à l'extérieur autant qu'à l'intérieur, tous les moyens nécessaires pour réaliser les aspirations de la société qu'il représente.¹³

13. GÉRIN-LAJOIE, Paul, Op.cit. 12 avril 1965



L'IREC publie chaque mois sa Lettre sur le commerce international. La veille stratégique est essentielle pour toute nation exportatrice.

Numéro 8/Avril 2015

Institut de recherche en économie contemporaine
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4

Tél. (514) 380-8916/Télécopieur : (514) 380-8918
secretariat@irec.net/ www.irec.net

Directeur général de l'IREC : Robert Laplante

Directeur de l'information : André Laplante
(514) 380-8916 poste 21/andrelaplante@irec.net

Rédacteur : Alexandre L. Maltais

Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec