Document generated on 01/07/2025 6:14 a.m.

Politique et Sociétés

Politique et Sociétés

Les États-Unis : à la fois trop près et trop loin

Luc Bernier

Volume 18, Number 1, 1999

Symposium : L'américanité du Québec

URI: https://id.erudit.org/iderudit/040152ar
DOI: https://doi.org/10.7202/040152ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)
1703-8480 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Bernier, L. (1999). Les États-Unis : à la fois trop près et trop loin. *Politique et Sociétés*, *18*(1), 109–127. https://doi.org/10.7202/040152ar

Article abstract

Quebec's international policy is conditioned by the "Americaness" of Quebecers. Compared to Quebec-France relations, Quebec-US relations have encountered numerous difficulties. The Quebec government allows very limited resources to be spent south of the border, although the problems to solve are numerous, the stakes are varied, and the complete political system difficult to grasp. This article demonstrates that Quebec's policy suffers not only from institutional deficiencies, but also due to social factors, which a recent poll brought to the fore—that Quebec's public opinion takes the U.S. for granted and does not pressure the government to improve its representation vis-a-vis its most crucial export market.

Tous droits réservés © Société québécoise de science politique, 1999

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LES ÉTATS-UNIS : À LA FOIS TROP PRÈS ET TROP LOIN[1]

Luc Bernier
École nationale d'administration publique

Les relations internationales du Québec étaient, il y a dix ans, un sujet de recherche qui soulevait relativement peu d'intérêt[2]. Depuis, elles ont été passablement étudiées[3] dans des travaux portant sur leur institutionnalisation, sur l'importance de la France pour le Québec sur la scène internationale et sur les difficultés que rencontre le Québec dans ses efforts pour développer des relations autres que commerciales avec les États-Unis. Ces difficultés relèvent du développement historique des relations internationales du Québec, de la nature des enjeux, du système politique américain, de la multiplicité des acteurs avec qui le Québec doit être en relations aux États-Unis et de raisons sociales qu'un sondage récent a enfin permis de documenter[4]. Je souscris à ce qu'affirme Yvan Lamonde dans ce numéro spécial : le Québec est devenu aussi américain dans sa culture que le sont son économie et son développement social. L'américanité des Québécois ne pousse toutefois pas le gouvernement du Québec à développer ses relations avec les États-Unis.

---

1. L'auteur tient à remercier Guy Lachapelle de même que les évaluateurs de la Revue pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce texte. Celui-ci a bénéficié d'une subvention du FCAR.

2. Daniel Latouche « State-Building and Foreign Policy at the Subnational Level », dans Ivo Duchacek *et al., Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 29-42.

3. Louis Balthazar, Louis Bélanger et Gordon Mace (dir.), *Trente ans de politique extérieure du Québec*, Québec, CQRI/Septentrion. Luc Bernier *De Paris à Washington : la politique internationale du Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1993.

4. L'enquête téléphonique a été réalisée pour le groupe de recherche sur l'américanité (le GRAM) auprès de 2204 répondants entre le 12 juin et le 21 juillet 1997. Les entrevues ont été tenues en français et en anglais à partir de la centrale téléphonique de la firme *IMPACT Recherche* à Québec. Un échantillon de cette taille procure une marge d'erreur *a priori* de + 2,1 %, 19 fois sur 20. Le taux de réponse de l'enquête a été de 50,1 %. L'échantillon a été stratifié en fonction de quatre régions : l'île de Montréal, la région métropolitaine de Montréal, la région de Québec et le reste du Québec. Il a été tiré à partir d'une génération informatisée de

Luc Bernier, École nationale d'administration publique, 1001, rue Sherbrooke Est, suite 3100, Montréal (Québec), Canada, H2L 4Z1.

Courriel : luc_bernier@enap.uquebec.ca

L'impression qu'ont les Québécois de connaître les États-Unis leur camoufle la nécessité d'y être représentés sur le plan institutionnel. Également, parce que les exportations québécoises vers les États-Unis ont progressé rapidement, on oublie que l'image du Québec chez les Américains n'est pas bonne. Dans un appareil administratif passablement malmené au fil des ans, les États-Unis ont rarement été une priorité et rares sont ceux qui, au Québec, y trouvaient à redire. C'est moins l'absence d'une pensée stratégique qui pose problème que la faiblesse des moyens pour mettre en œuvre cette politique. La recherche n'a pas non plus toujours offert un éclairage utile sur ce sujet ; c'est ce dont traite la première section.

L'ÉTUDE DE LA MISE EN ŒUVRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC

Les premiers travaux sur les relations internationales du Québec ont été de nature juridique[5]. Les études sur la politique extérieure ont beaucoup porté sur la recherche d'un statut international pour le Québec[6]. Les discours ministériels, les énoncés de politique et les budgets ont été scrutés mais la mise en application de ces énoncés est restée dans l'ombre. Pourtant, la mise en œuvre des politiques publiques est aussi importante que leur formulation. Il est illusoire de penser que les politiques publiques fonctionnent parce que des lois sont adoptées.

La recherche sur la mise en œuvre des politiques est aujourd'hui suffisamment avancée pour offrir un éclairage utile sur la politique extérieure et en particulier sur les moyens utilisés[7]. Cet éclairage per-

---

numéros de téléphones. La durée moyenne des entrevues a été de 22 minutes. Chiffres tirés de l'article de Antoine Robitaille, « L'insondable âme américaine des Québécois », *Le Devoir*, 9 mai 1998, p. A-4 et celui de Guy Lachapelle, « Les Québécois sont-ils devenus des Nord-Américains ? », *Le Devoir*, 21 novembre 1998, p. A-15.

5. Pour un aperçu relativement récent de ces travaux, voir le premier numéro, paru en 1984, de la *Revue québécoise de droit international*, et en particulier le texte de Jacques-Yvan Morin sur les aspects juridiques de la participation des provinces canadiennes au commerce international, voir aussi Ivan Bernier et André Binette *Les provinces canadiennes et le commerce international*, Québec, CQRI, 1988.
6. Paul Painchaud, « L'État du Québec et le système international », dans Gérard Bergeron et Réjean Pelletier, *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal, 1980, p. 351-370.
7. Luc Bernier, « The Foreign Economic Policy of a Subnational State : The Case of Québec », dans Ivo Duchacek *et al.*, *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 125-139. Donald J. Calista, « Policy Implementation », dans Stuart S. Nagel, (dir.), *Encyclopedia of Policy Studies*, second edition, revised and expanded, New York, Marcel Dekker, 1994, p. 117-155.

Résumé. L'américanité des Québécois conditionne la politique internationale du Québec. Comparativement aux relations France-Québec, les relations Québec-États-Unis soulèvent de nombreuses difficultés. Le Québec consacre peu de ressources à ce domaine où les problèmes à résoudre sont nombreux, les enjeux variés et le système politique difficile à cerner. Ce texte démontre qu'aux problèmes organisationnels s'ajoutent des facteurs sociaux qu'un sondage récent a permis de mieux connaître : les Québécois estiment que les États-Unis leur sont trop familiers pour pousser leur gouvernement à mieux les y représenter.

Abstract. Quebec's international policy is conditioned by the "Americaness" of Quebecers. Compared to Quebec-France relations, Quebec-US relations have encountered numerous difficulties. The Quebec government allows very limited resources to be spent south ot the border, although the problem to solve are numerous, the stakes are varied, and the complete political system difficult to grasp. This article demonstrates that Quebec's policy suffers not only from institutional deficiencies, but also due to social factors, which a recent poll brought to the fore – that Quebec's public opinion takes the U.S. for granted and does not pressure the government to improve its representation vis-a-vis its most crucial export market.

met d'analyser plus globalement le comportement de l'État sur la scène internationale. La distinction entre politiques internationales et politiques intérieures est souvent artificielle[8]. C'est pourquoi nous jugeons opportun de mettre à profit toute la richesse des cadres qui ont été développés par les analystes des politiques domestiques, richesse qui ne semble pas avoir été exploitée dans l'étude des politiques étrangères[9].

Les variables organisationnelles et les mécanismes de coordination entre les organisations responsables de la mise en œuvre doivent être considérés[10]. Le type d'interdépendance des organisations gouvernementales explique aussi en partie la réussite de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Il est difficile cependant de présumer les effets des démarches entreprises. Des délais et des difficultés techniques peuvent se produire dans la mise

8. Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales : une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991. Helen M. Ingram et Suzanne L. Fiederlein, « Traversing boundaries : a public policy approach to the analysis of foreign policy », *Western Political Quarterly*, vol. 41, 1988, p. 725-745.
9. Valerie M. Hudson, « Foreign Policy Analysis » dans Stuart S. Nagel, (dir.), *Encyclopedia of Policy Studies*, second edition, revised and expanded, New York, Marcel Dekker, 1994, p. 281-304.
10. Dennis J. Palumbo et Donald J. Calista. « Symposium : Implementation : What we have learned and still need to know », *Policy Studies Review*, vol. 7, 1987, p. 91-245.

en œuvre des politiques[11]. La littérature traitant de la mise en œuvre indique également que l'effet des politiques publiques doit être évalué sur des périodes d'au moins dix ans et même de 20 ans[12].

Daniel Mazmanian et Paul A. Sabatier ont développé un modèle intégré pour étudier la mise en œuvre des politiques publiques : les gouvernements doivent considérer la nature des enjeux qu'ils cherchent à cerner : problèmes techniques, caractéristiques du changement désiré, cibles, etc. Ils doivent également considérer la façon dont les lois et les énoncés de politiques encadrent la mise en application : clarté des objectifs, responsabilités, ressources investies, etc. Finalement, les variables qui interviennent doivent être considérées (voir le graphique 1). Les enjeux sont nombreux, les interlocuteurs également, alors que le personnel disponible est rare.

Nous avons choisi d'utiliser ce modèle dont nous soulignons seulement les indicateurs qui nous semblent les plus fondamentaux. C'est d'ailleurs en ce sens que la recherche sur la mise en œuvre des politiques a évolué depuis la parution des travaux de D. Mazmanian et P. A. Sabatier[13]. Nous nous sommes donc intéressés d'abord aux enjeux de la politique internationale du Québec aux États-Unis, puis aux moyens disponibles pour aborder ces enjeux, pour finalement revenir à l'état de l'opinion publique sur cette question.

LE QUÉBEC ET LES ÉTATS-UNIS

Les enjeux

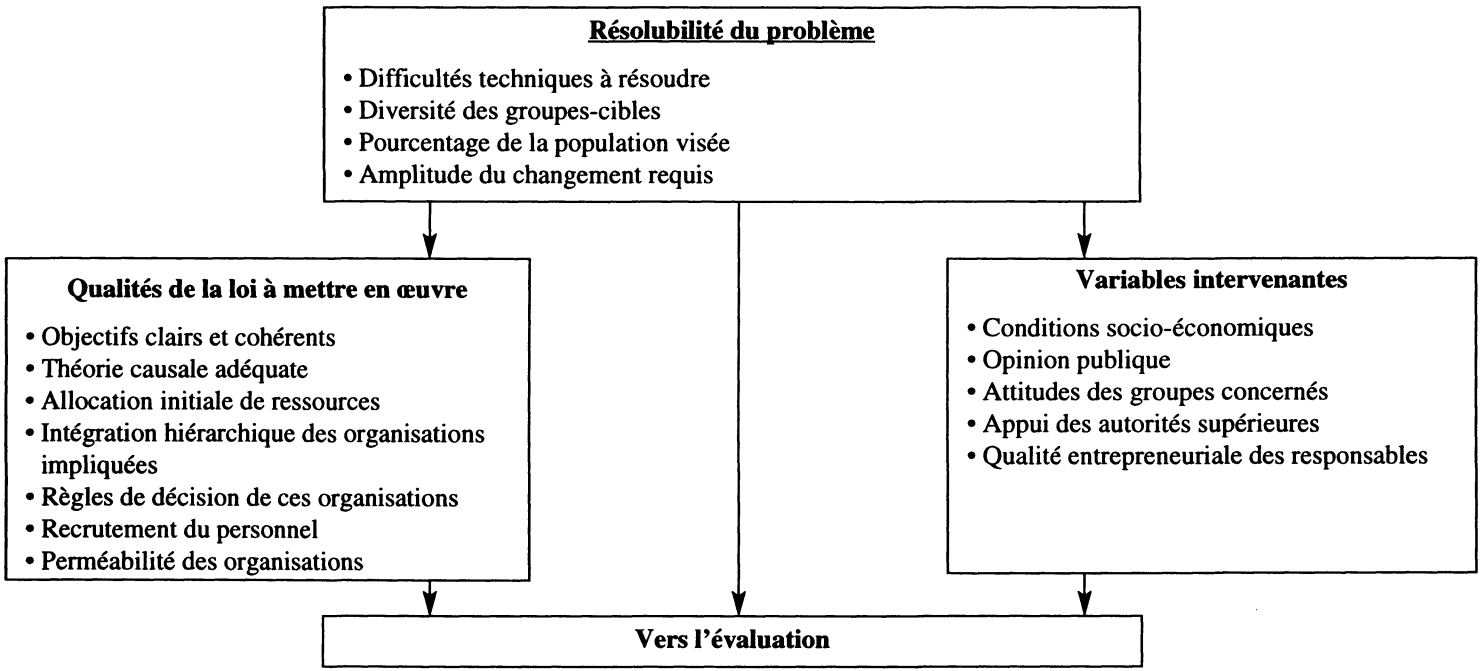
Comme l'a souligné Ivo Duchacek[14], le Québec, sur la scène internationale, entretient deux relations privilégiées : avec la France, relations qui s'appuient sur des liens étroits de nature affective, culturelle et politique et avec son seul voisin étranger, les États-Unis, relations tacites. La première difficulté que posent les relations entre le Québec et les États-Unis tient à la primauté que le Québec accorde à ses relations avec la France. Les États-Unis n'intéressent guère les représentants du gouvernement du Québec, parmi lesquels on trouve beaucoup plus de francophiles[15].

---

11. Jeffrey L. Pressman et Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3e éd., Berkeley, University of California Press, 1984.
12. Paul A. Sabatier, « Policy Change over a Decade or More » dans P.A. Sabatier et H.C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning : an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview, 1993, p. 13-39.
13. Dennis J. Palumbo et Donald J. Calista, *op. cit.*, p. 91-245.
14. Ivo D. Duchacek. *The Territorial Dimension of Politics Within, Among and Across Nations*, Boulder, Westview, 1986, p. 270.
15. Alfred O. Hero et Louis Balthazar, *Contemporary Quebec and the United States, 1960-1985*, Lanham, Md., University Press of America, 1988, ch. 8.

Graphique 1. *Schéma partiel du cycle des politiques*

Mise en œuvre



Traduit de Daniel Mazmanian et Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Lanham, University Press of America, 1989.

Il faut dire que le Québec n'intéresse guère les Américains non plus[16], si ce n'est un petit groupe de spécialistes[17]. Les Américains n'ont pas spontanément de sympathie pour le projet de souveraineté québécois qui leur rappelle moins leur indépendance qu'un épisode plus douloureux de leur histoire, la guerre civile. Il est aussi possible que l'importance de la relation entre le Québec et la France ne soit pas bien vue à Washington. Alors que la France a soutenu politiquement la cause québécoise, aux États-Unis c'est dans les milieux universitaires, surtout ceux qu'il subventionne, que le Québec trouve des appuis. Ce n'est pas la formulation de la politique internationale du Québec envers les États-Unis qui pose problème. Cette politique, essentiellement commerciale, a aussi été longtemps improvisée[18]. C'est la capacité de mettre en œuvre cette politique qui est limitée parce que le modèle de relations du Québec avec la France ne peut guère être transposé aux États-Unis et que le Québec ne peut pas ouvrir de délégation à Washington.

Les États-Unis constituent le dossier prioritaire de la politique étrangère du Canada[19] et donc de celle du Québec. Participer au Commonwealth ou à la francophonie donne aux Canadiens l'impression ou l'illusion d'équilibrer l'attraction qu'exerce notre voisin américain, mais notre vulnérabilité demeure[20]. Bien que la domination de l'économie américaine sur l'économie mondiale se soit érodée depuis 1945, pour le Québec, l'importance de cette économie augmente. Les États-Unis étaient et demeurent le premier marché pour les exportations québécoises et la principale source d'investissements étrangers sur le territoire du Québec. Le Canada exporte plus du quart de toute sa production, et les trois quarts de ses échanges se font avec les États-Unis. Le Québec, pour sa part, exporte environ 40 % de son Produit intérieur brut (PIB), et plus de 80 % s'en va sur le marché américain. L'importance du marché américain pour les exportations québécoises va en augmentant. Les exportations vers les États-Unis

16. Alfred O. Hero et Louis Balthazar, *op. cit.*, 1988, p. 11
17. Sur l'intérêt du gouvernement américain pour le Canada, voir : Joseph T. Jockel, « Canada-U.S. Relations in the Bush Era », *Canadian-American Public Policy*, vol. 1, 1990 ; Michel Venne, « Le consul des États-Unis à Québec quitte avec la conviction que les Québécois forment une nation », *Le Devoir*, 6 juin 1992, p. A-2.
18. Lise Bissonnette, « Québec-Ottawa-Washington: the pre-referendum triangle », *American Review of Canadian Studies*, vol. 11, 1981, p. 64-76.
19. Allan Gotlieb, « Les États-Unis et la politique étrangère du Canada », Conférence commémorative O.D. Skelton, Toronto, le 10 décembre 1991, p. 8.
20. L'économie québécoise est de mieux en mieux intégrée à l'économie nord-américaine selon les auteurs du numéro spécial « Quebec in the continental economy » de *Quebec Studies*, vol. 16, 1993 et les auteurs de *Quebec Under Free Trade : making public policy in North America*, (sous la dir. de Guy Lachapelle), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1995.

constituaient 58 % du total de ses exportations en 1970, 60 % en 1975, 76 % en 1985. En 1993, le Québec a exporté pour 32,6 milliards de dollars ; 79,4 % de ces exportations sont destinées aux États-Unis[21]. En 1995, les États-Unis restaient le principal client du Québec, achetant 81 % des produits d'exportation pour 48,2 milliards (une hausse de 17,7 % sur 1994). Ce pourcentage est monté à 82 % en 1997 (voir le tableau 1).

On comprend pourquoi le gouvernement québécois a démontré un grand intérêt pour le libre-échange, d'abord avec les États-Unis[22] et ensuite avec le Mexique. Le Québec, comme l'ensemble du Canada, devait se prémunir contre le protectionnisme américain, puis éviter que le Mexique et les États-Unis signent un traité de libre-échange sans le Canada[23]. Le gouvernement québécois estimait alors que 285 000 emplois directs et indirects dépendent des exportations de marchandises[24].

Le Québec devrait pourtant accorder plus d'importance aux États-Unis, compte tenu que les questions à traiter et les cibles y sont plus nombreuses. Le modèle réactif initial, dérivé du développement d'une politique étrangère en fonction de la France, ne peut être reproduit dans le cas des États-Unis[25]. Les systèmes politique et économique américains sont aussi perméables et décentralisés que l'État français est centralisé et unifié. À cause du partage des pouvoirs aux États-Unis, le Québec a beaucoup de difficulté à déterminer où il devrait utiliser ses ressources, qui sont très limitées. Aux États-Unis, le Québec doit consolider sa relation, « dépourvue d'affection, pragmatique et commerciale », dans les milieux économiques et politiques.

---

21. Chiffres du Bureau de la Statistique du Québec, *Commerce international du Québec* et ministère du Commerce extérieur et du développement technologique, *Évolution du commerce extérieur du Québec*. Voir Maurice Jannard, « Exportations québécoises: premier surplus en 1993 », *La Presse*, 8 juin 1994, p. D-1.
22. Gouvernement du Québec, *L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis : Analyse dans une perspective québécoise*, Québec, ministère du Commerce extérieur et du développement technologique, 1987.
23. Pour une analyse de la place du Québec dans l'économie nord-américaine, voir : Guy Lachapelle, *Quebec Under Free Trade, op. cit.*, 1995. Pour une perspective historique, voir : Hero et Balthazar, *op. cit.*, 1988.
24. Tiré du discours d'ouverture de la Commission parlementaire sur l'Accord de libre-échange nord-américain prononcé par John Ciaccia, ministre des Affaires internationales du Québec, le 9 mars 1993, p. 5. Reed Scowen, alors délégué général du Québec à New York, avait célébré cet accord en prononçant à Montréal un discours au Cercle canadien de Montréal le 8 février 1993, intitulé « Citoyens souverains de l'Amérique: l'économie du Québec et l'administration Clinton ». Dans ce discours qui avait provoqué certains remous, il développait la thèse selon laquelle tous ceux qui vivent sur ce continent sont américains.
25. Luc Bernier, De Paris à Washington : la politique internationale du Québec, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, ch. 5.

Tableau 1
Commerce extérieur

(Millions de dollars canadiens)

IMPORTATIONS														
	1981		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
États-Unis	7 521	46,0	12 838	44,5	13 672	44,9	16 141	45,7	18 066	45,8	19 292	47	21 542	47,5
France	430	2,6	1 004	3,5	1 002	3,3	1 354	3,8	1 768	4,5	1 673	4	1 858	4,1
Tous les pays	16 302	100,0	28 730	100,0	30 446	100,0	35 351	100,0	39 482	100,0	40 904	100,0	45 373	100,0

EXPORTATIONS														
	1981		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
États-Unis	10 355	65,0	20 780	76,0	26 990	79,6	33 720	82,4	39 108	81,2	39 655	80,7	42 731	82
France	267	1,7	540	2,0	583	1,7		1,4	933	1,9	974	2,0	726	1,4
Autres pays	15 939	100,0	27 353	100,0	33 893	100,0	40 927	100,0	48 172	100,0	49 113	100,0	52,102	100,0

Sources : Gouvernement du Québec, Bureau de la Statistique, *Le Québec en chiffres,* 59e édition, Québec, 1989.
Gouvernement du Québec, Bureau de la Statistique, *Commerce international du Québec,* Québec, 1993
Données du Ministère des Relations internationales du Québec.

Un fonctionnaire du ministère des Relations internationales du Québec disait que le Québec n'a jamais pris les États-Unis assez au sérieux bien que ce soit le seul pays où il ait établi plusieurs délégations. Le fonctionnaire ajoutait que la stratégie québécoise à leur endroit est encore déficiente.

L'un des rôles de « relations publiques » que doivent jouer les délégations du Québec aux États-Unis consiste à « rassurer » les compagnies américaines qui investissent au Québec. Des risques d'instabilité politique peuvent rendre plus difficile la recherche de nouveaux investissements, et oblige à protéger ceux qui ont déjà été engagés. Ainsi, IBM, General Electric et General Motors, entre autres, pourraient y revoir leurs investissements[26]. Les représentants du Québec aux États-Unis doivent expliquer aux Américains que ce qu'ils prennent pour une économie corporatiste à l'européenne pourrait difficilement fonctionner autrement. Bien que le Québec ait appuyé vigoureusement l'idée du libre-échange, on peut se demander combien d'entreprises sont prêtes à s'intégrer à l'économie mondiale[27]. L'une des tâches importantes du ministère des Relations internationales aux États-Unis consiste à expliquer que « le Québec reste différent[28] ». Les activités aux États-Unis visent toujours à faire mieux comprendre le Québec aux Américains. Il faut éviter que la seule image du Québec qui soit transmise aux Américains ne provienne de sources canadiennes-anglaises, hostiles à toute mention de l'idée de souveraineté ou de statut particulier pour le Québec. Les journaux américains engagent des pigistes canadiens-anglais pour couvrir les questions touchant le Québec, ce qui ne peut que donner une vision très particulière du Québec à leurs lecteurs, d'autant plus que certains sujets, la politique linguistique par exemple, sont incompréhensibles pour les Américains[29]. La tâche n'est pas négligeable, car tel est « l'analphabétisme de la presse américaine envers la réalité du Québec[30] ». Le gouvernement

26. En 1988 par exemple, le ministre du Commerce extérieur avait commandé une étude à Berger and associates, intitulée *Study of the perception of Quebec outside Quebec.*
27. Voir : Ivan Bernier, Benoît Lapointe et Manon Tessier. La mondialisation des marchés, Sainte-Foy, Conseil de la science et de la technologie, 1991. Voir aussi : Michael E. Porter, *Canada at the Crossroads : the reality of a new competitive environment*, Business Council on National Issues et Approvisionnements et Services Canada, 1991.
28. Discours de John Ciaccia devant l'Association of Canadian Studies in the United States, Boston, 22 novembre 1991. Voir : *Note de synthèse sur l'Opération Amérique, Ministère des Affaires internationales*, 8 mai 1979.
29. Selon la présentation de Marc Boucher, représentant du Québec à Washington, au colloque de la Société québécoise de science politique portant sur L'Américanité du Québec et tenu en mai 1998 à l'Université Laval.
30. Jean-François Lisée, *Dans l'œil de l'aigle : Washington face au Québec*, Montréal, Boréal, 1990, p. 280. Voir aussi le texte de Marc Boucher dans le présent numéro.

du Québec doit s'assurer que ses obligations se vendront sur les marchés américains et que ses hésitations constitutionnelles n'influenceront pas les taux d'intérêt auxquels lui-même ou Hydro-Québec seront soumis[31].

Dans cet alliage d'économie et de relations publiques, le dossier de l'électricité ressort particulièrement. Le gouvernement du Québec a misé sur le prix modique de l'énergie hydroélectrique pour attirer des investisseurs étrangers. Les surplus d'énergie hydroélectrique ont aussi permis au gouvernement du Québec de vendre de l'électricité aux États américains du Nord-Est. La logique à long terme de la production hydroélectrique convient peu au marché américain actuel où les compétiteurs peuvent produire à partir de petites centrales thermiques d'installation rapide[32]. L'électricité, qui était il y a cinq ans au huitième ou au neuvième rang sur la liste des exportations québécoises, juste après les vêtements pour dames, est tombée au vingtième rang, mais rend quand même le Québec vulnérable aux critiques. L'électricité ne représente que 200 à 250 millions de dollars sur plus de 20 milliards de dollars d'exportations annuelles. Cette question s'est cependant révélée beaucoup plus complexe qu'on ne s'y attendait; ni Hydro-Québec ni le gouvernement n'avaient prévu qu'ils seraient confrontés à autant d'opposition. Notons, entre autres, que des écologistes et certains autochtones ont travaillé d'arrache-pied pour bloquer le projet Grande-Baleine, qui avait pour objectif – jusqu'au 18 novembre 1994, date à laquelle il fut interrompu – d'accroître le nombre des installations de production hydroélectrique.

Dans cette guerre de relations publiques, Hydro-Québec a souvent été perdante. Elle a perdu sur le front des symboles, ses avocats cravatés ne faisant pas le poids pour attirer l'attention des médias face aux Cris dans leurs vestes traditionnelles. Elle a perdu aussi parce que les Cris ont eu recours à des firmes de relations publiques aussi efficaces que celle qu'Hydro-Québec utilisait pour préparer sa campagne en sol américain[33]. Quand la consommation d'électricité recommencera à augmenter, les problèmes de pollution aux États-Unis, où l'électricité est produite dans des centrales thermiques ou nucléaires, redeviendront plus criants que les risques de contamination au mercure dans la Baie James[34]. Il se peut aussi que l'opposition actuelle des

31. Jean-François Lisée, *op. cit.*, 1990, p. 233-255.
32. William F. Averyt, 1993 « Canada-U.S. electricity trade and extraterritorial environmental review », Biennal Conference of the Association for Canadian Studies in the United States, Nouvelle-Orléans, 19 novembre 1993.
33. Catherine Leconte, « Les Cris virent leur firme de relations publiques », *Le Devoir*, 11 novembre 1991, p. A-2 ; André Noël, « Hydro a dépensé 2,2 millions aux É.U. pour redorer son blason », *La Presse*, 7 avril 1993, p. A-1.
34. Fredric C. Menz, « The Great Whale Hydroelectric Project: some economic and environmental issues », *Quebec Studies*, 1994, vol. 18, p. 159-170.

autochtones à la phase 2 du développement de la Baie James ne soit qu'une stratégie de négociation visant à obtenir du gouvernement québécois une meilleure offre d'indemnisation, que ce qui était prévu dans la Convention de la Baie James et du Nord du Québec conclue en 1975, ou encore une renégociation de celle-ci[35].

Le manque d'intérêt des Québécois peut s'expliquer aussi par le fait que la pratique des relations Québec-États-Unis est faite de dossiers prosaïques[36]. Les dossiers chauds débattus au cours des dernières années furent le bois d'œuvre, le magnésium de Norsk Hydro, le porc, le lait UHT à destination de Porto Rico, le commerce bilatéral des vins et spiritueux, la distribution de la bière, certains produits d'acier et le sucre[37]. Mais, en bref, comme il en est question dans la section qui suit, la complexité des enjeux n'est pas le seul facteur expliquant les interventions du gouvernement du Québec aux États-Unis.

Les ressources disponibles

Une autre raison de la négligence dont fait preuve le Québec envers les États-Unis est d'ordre organisationnel. Le Québec n'a jamais accordé à ses relations avec les États-Unis toutes les ressources nécessaires. Il est peut-être encore plus étonnant de constater que ce n'est qu'après vingt ans de politique étrangère québécoise que l'on s'est aperçu que les relations avec les États-Unis devaient constituer une priorité[38]. En 1976, le Parti québécois a été aussi étonné de remporter la victoire aux élections que ses adversaires l'ont été de perdre. Le PQ n'avait aucune idée préconçue des relations qu'il devrait entretenir avec les États-Unis, alors il a improvisé, comme l'ont fait ses prédécesseurs[39]. C'est après l'élection du PQ en 1976 que fut

35. La Convention de 1975 sur la Baie James et le Nord du Québec est le premier accord sur les revendications territoriales conclu au Canada. C'est un document extrêmement complexe qui expose en détail un plan de gestion et de développement de la Baie James et du Nord du Québec sur les plans social, culturel, économique et environnemental. Voir : Gouvernement du Canada, Affaires indiennes et du Nord, *James Bay and Northern Québec Agreement Implementation Review*, février 1982.
36. Certains cadres du ministère seraient tentés d'expliquer aussi cette situation par le faible pourcentage de fonctionnaires québécois sachant parler anglais. Il n'existe pas d'étude sur ce sujet.
37. Cette liste est tirée des « Notes d'intervention en politique commerciale » du *MAI* de septembre 1993, vol. 6, nº 4. Ce document traite d'autres dossiers dont la libéralisation du transport aérien et les fluctuations de la valeur du dollar canadien sur lesquelles le gouvernement québécois ne peut guère avoir d'influence.
38. Bernard Bonin. « Economic Factors in Quebec's Foreign Policy », *Cahier de recherche* 82-06, Montréal, HEC-Cetai, 1982, p. 15.
39. Lise Bissonnette, *op. cit.*, vol. 11, 1981, p. 64-76.

créée une direction États-Unis, que le bureau de tourisme fut ouvert à Washington et que les mandats des délégations furent élargis. C'est aussi à cette époque que le ministère a conçu ce qui devait s'appeler l'*Opération Amérique*, initiative qui voulait corriger l'image du Québec que donnaient le Canada anglais et le gouvernement fédéral et empêcher l'opposition des États-Unis au projet de souveraineté au cours des 18 mois précédant le référendum de 1980[40].

Malgré des déclarations répétées de représentants du gouvernement du Québec, selon lesquelles les États-Unis se trouveraient au haut de la liste de ses priorités internationales, on retrouvait toutefois à peu près le même nombre d'employés dans les cinq délégations du Québec aux États-Unis qu'à la délégation de Paris avant les fermetures de celles-ci. On parle aujourd'hui de la possibilité d'ouvrir une antenne à Kuala Lumpur et on en a ouvert une à Barcelone mais pas à Boston. À la suite des coupures annoncées en 1996, le nombre d'employés dans les délégations du Québec aux États-Unis tombe à un total de 36; en Europe, il reste 46 employés; il en reste 72 à Paris; il y en a 18 en Asie et 6 en Afrique et au Moyen Orient (voir le tableau 2).

Les problèmes organisationnels du gouvernement du Québec dans le domaine des relations internationales sont encore plus profonds. Dans le passé, ces relations ont été liées aux relations fédérales-provinciales. Si, au départ, ce lien leur donnait une visibilité et une importance qu'elles n'auraient pas eues autrement, il est devenu problématique au fur et à mesure que les relations Québec-Ottawa se sont envenimées[41]. À cela s'ajoutent les nombreux changements de structures qui ont été faits. Le commerce extérieur et les relations internationales furent divisés en 1982, refusionnés en 1988, lors de la création du ministère des Affaires internationales, puis redivisés en 1996. Le ministère de l'Éducation, les anciens ministères des Affaires culturelles et des Communications puis celui de la Culture ont conservé des activités internationales que le ministère des Relations internationales n'a pas toujours pu facilement coordonner. Pendant longtemps, le gouvernement du Québec a eu de la difficulté à recruter assez de fonctionnaires parlant suffisamment bien l'anglais pour être efficaces en terre américaine. Depuis, il y a eu certaines nominations politiques malheureuses à des postes névralgiques, comme plusieurs fonctionnaires interviewés l'ont relevé.

Ce n'est pas la dimension transfrontalière qui pose problème, mais plutôt la capacité d'influencer tant soit peu les décisions concernant l'ensemble des États-Unis. Ces décisions se prennent à

40. H. O. Hero et L. Balthazar, *op. cit.*,1988, p. 16-24 ; Gordon Mace et Guy Gosselin, « La politique internationale du Québec après l'échec du lac Meech » dans Louis Balthazar, *et al., Le Québec et la restructuration du Canada, 1980-1992*, Québec, Septentrion, 1992, p. 219-243.

41. Luc Bernier, *op. cit.*, 1996, ch. 4.

Tableau 2

Répartition des employés dans les délégations du Québec par région (1978-1997)

	77-78	78-79	79-80	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97
États-Unis	64	81	89	84,5	76,5	83	92	89	99,5	84,5	85	85	95	99	100	96	96	84	86	30
France	73	76	81	72	73	74,5	85	89	84	75	74	74	78,5	88	94	92	88	82	82	69
Europe (autres pays)	72	82	78	77	74	76	82	82	92	74	70	84	93,5	109,5	102,5	100,5	93	84	80	47
Asie	8	9	14	14	14	16	18	20	35	37	38	50	55	66,5	61,5	60,5	54	41	39	25
Amérique latine	7	5	15	29	30	30	32	32	38	31	32	34	43	42	36	39	36	31	33	18
Moyen-Orient	3	3	3								3	6	4	4	7	12	12	10	4	4
Afrique	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	5	5	1	1	7	2
Total	228	256	281	277,5	268,5	280,5	310	313	349,5	302,5	303	334	371	414	406	405	380	333	331	206

Données excluant les postes vacants, la réserve d'employés occasionnels, les postes transitoires et le personnel d'immigration à Montréal.
Calcul d'équivalents temps complet (ETC).

Source : Louis Balthazar *et al.*, Rapports annuels 1989-1997.

Washington autant qu'à New York. Ce qui est frappant dans les relations du Québec avec les États-Unis, c'est le manque de volonté du Québec de plonger dans le système politique américain[42], manque de volonté qui n'a d'égal que la difficulté de l'entreprise.

Il y a peu à attendre du gouvernement américain sur le plan diplomatique. Pour des raisons historiques et pour le maintien des bonnes relations avec le gouvernement canadien, le gouvernement américain n'a jamais autorisé quelque province canadienne que ce soit à établir une délégation à Washington. Lors de la campagne référendaire de 1995, le président américain a déclaré qu'il était favorable à un Canada uni. On ne peut guère attendre autre chose au pays de la guerre de Sécession. Il s'agit moins d'un jugement sur la politique canadienne que d'un discours rassurant pour les électeurs américains.

Dans le système politique et médiatique américain, une partie importante des relations publiques se déroule à Washington où se rend un fonctionnaire québécois depuis New York. Selon les fonctionnaires interviewés, le Québec peut travailler dans le cadre actuel sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir un bureau à Washington; il suffit qu'un fonctionnaire fasse la navette entre New York et la capitale américaine. Ce fonctionnaire pourrait aussi partir de Montréal toutes les semaines et passer de brèves périodes comme le gouvernement ontarien avait choisi de le faire à partir de Toronto pendant les négociations sur le libre-échange. Cette façon de faire permet de contourner l'opposition du gouvernement canadien. Les fonctionnaires québécois mentionnent également le coût élevé qu'entraînerait la tenue d'un bureau permanent à Washington. Ils considèrent néanmoins qu'un bureau dans la capitale constituerait un plus[43].

Les gouvernements provinciaux font également appel aux services de lobbyistes, d'avocats et de firmes de relations publiques. En janvier 1995, le ministre Bernard Landry annonçait que le gouvernement avait engagé trois firmes de lobbyistes à Washington. Dans son annonce, il expliquait que ces firmes étaient en partie engagées parce que l'ambassadeur Raymond Chrétien posait problème[44]. Quand il s'agit d'enjeux cruciaux, même quand Ottawa veut tout contrôler, les

42. Jean-François Lisée, *op. cit.*, 1990, p. 301-302.

43. Voir sur les autres méthodes : Gilles Normand, « Le limogeage de l'avocat Feldman par Ciaccia demeure toujours obscur », *La Presse*, 25 juin 1994, p. E-1 et « Négociations de libre-échange : Feldman contre-attaque », dans *Le Devoir*, 25 juin 1994, p. A-8.

44. M. Landry disait alors que cette approche avait l'avantage de ne pas déclencher une guerre inutile avec le gouvernement fédéral et aussi de limiter les frais si on considère le coût des délégations. Tiré de la chronique des relations extérieures du Québec, *Études internationales*, vol. 26, juin 1995, p. 399. Voir aussi : Michel Venne, « Québec embauche des lobbyistes pour expliquer la souveraineté aux Américains », *Le Devoir*, 23 mars 1995, p. A-1 et A-8.

provinces investissent toujours les ressources nécessaires pour se faire entendre à Washington. Ce qui manque encore aux provinces, c'est la possibilité de se créer des réseaux. Bien que les questions régionales intéressant le Québec puissent être traitées dans le Maine ou le Vermont, on ne peut négliger les associations, groupes et médias qui sont sur place à Washington. La plupart des différends entre le Canada et les États-Unis naissent de conflits de politiques – fédérales, provinciales ou des états américains – des deux côtés de la frontière. Ces conflits se répercutent dans les médias, l'opinion publique et les groupes de pression concentrés à Washington.

Il est impensable que le gouvernement du Canada lève l'interdit sur la représentation à Washington du gouvernement québécois, surtout du gouvernement actuel[45]. On n'a qu'à penser aux réactions qu'a suscitées le voyage de Lucien Bouchard dans la capitale américaine lorsqu'il était le chef de la loyale opposition de sa Majesté à Ottawa, en mars 1994. Pourtant, si l'on considère les différents enjeux à Washington, il serait douteux que quiconque d'autre, même l'ambassade canadienne – physiquement si bien située –, puisse traiter des questions québécoises en priorité. Les récentes négociations de l'ALÉNA démontrent une fois de plus la nécessité de considérer toutes les parties en cause. Sur un plan plus général, la baisse des effectifs aux Affaires étrangères à Ottawa peut faire craindre une rationalisation de la présence à l'étranger, qui n'améliorera pas la capacité de représenter le Québec. Alors que depuis dix ans, le personnel de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) augmentait légèrement, celui du ministère des Affaires étrangères diminuait du sommet de 4526 personnes atteint en 1985-1986 à 3897 en 1996-1997[46].

Les fonctionnaires québécois ne sont pas seuls à penser que le Québec devrait être plus fortement représenté à Washington. Allan Gottlieb[47], ancien ambassadeur du Canada à Washington durant les années 1980, dit presque la même chose : « ni la proximité physique ni la familiarité culturelle ne confèrent aux Canadiens une connaissance particulière ou privilégiée de leurs voisins les plus proches ». Habitués à un système politique dérivé de la tradition parlementaire britannique, les Canadiens sont toujours étonnés, par exemple, de voir échouer un traité novateur qui mettrait fin à un différend séculaire avec les États-

45. Un contrôle simple est l'émission ou le refus de visas de travail. Ces visas sont accordés facilement pour les autres villes américaines où les provinces ont des bureaux, mais pas pour Washington.
46. Selon les statistiques du Conseil du trésor, Gouvernement du Canada. Les chiffres pour 1996-1997 sont une estimation.
47. Allan Gotlieb, *I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador : the education of a Canadian diplomat in Washington*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 9.

Unis en matière de pêcheries, simplement parce qu'un sénateur américain du Maine parle au nom de quelques centaines de pêcheurs de pétoncles[48]. La tradition et la formation des fonctionnaires canadiens ne les préparent pas à composer avec une vraie séparation des pouvoirs et avec la quantité d'acteurs politiques aux États-Unis en dehors de l'exécutif. La question principale, selon Gottlieb[49], se résume donc ainsi : « Comment pouvons-nous régler nos différends – économiques, commerciaux, politiques, environnementaux – avec un pays où le pouvoir politique est aussi éparpillé dans tout le système gouvernemental ? » On pourrait même se demander si quelqu'un est vraiment aux commandes dans ce pays ou si tout ce qui tient lieu de gouvernement est un système de « freins et de contrepoids ».

Pour A. Gottlieb, la tâche de l'ambassadeur du Canada à Washington consiste à être le lobbyiste en chef de son pays. D'après lui, « un ambassadeur étranger à Washington n'est affecté ni à un gouvernement ni même à un système. Il est affecté à une masse instable de gens, de forces et d'intérêts en transition, en alignement et réalignement constants, pouvant affecter les intérêts du pays qu'il représente ou encore leur nuire[50] ». L'ancien ambassadeur en conclut qu'un gouvernement étranger n'est qu'un groupe de pression de plus dans le système de Washington et qu'il devrait jouer son rôle en conséquence. Il ajoute à cette idée ce qu'il appelle la « doctrine de la multiplicité des instruments », c'est-à-dire « une politique visant à encourager autant de Canadiens que possible – fonctionnaires, législateurs, politiciens, gens d'affaires, lobbyistes ou autres personnes œuvrant dans toutes les sphères du gouvernement à tous les niveaux – à prendre une part active à la défense des intérêts du Canada aux États-Unis ». Selon lui[51], c'est là « une façon d'intégrer de nouvelles gens, de nouvelles voix et de nouveaux arguments au débat dans l'arène politique américaine, si dispersée et fragmentée ». Il poursuit ainsi : « Mais au fil du temps, j'ai mieux compris le phénomène de la dispersion du pouvoir dans le système politique américain et j'ai acquis la certitude qu'il fallait gérer la situation de façon à accroître, non à réduire, le nombre d'acteurs canadiens sur ce terrain[52] ».

Si, comme le veut l'adage, les neuf dixièmes de la diplomatie consistent à être sur place, alors il faut être à Washington. Mais avoir une ambassade sur place n'est pas la solution à tous les problèmes, comme le démontre l'exemple du gouvernement mexicain qui a embauché des lobbyistes afin d'obtenir l'appui des firmes de relations publiques de Washington, qui étaient favorables à l'ALÉNA. De

48. Allan Gotlieb, *ibid.*, 1991, p. 20.
49. Allan Gotlieb, *ibid.*, 1991, p. viii.
50. Allan Gotlieb, *ibid.*, 1991, p. 117-118.
51. Allan Gotlieb, *ibid.*, 1991, p. 131.
52. Allan Gotlieb, *ibid.*, 1991, p. 126.

même, l'ambassade canadienne a recours à divers canaux à Washington même si elle compte presque 300 employés. Le Canada est un des cinq pays qui dépensent le plus à ce jeu à Washington, où 800 firmes offrent des services de lobbying[53].

L'ancien ministre libéral québécois, Richard French[54], partage l'avis de A. Gottlieb :

> « Le Canada a réussi à exclure de Washington le Québec et les autres provinces. Le problème réside dans le fait que, en tant que centre du pouvoir, Washington est si diffus et a tant de visages différents qu'aucune ambassade canadienne (...) ne peut défendre adéquatement la myriade d'intérêts canadiens affectés par les actions du Congrès, de l'exécutif, des associations sectorielles, des groupes de pression, des lobbyistes et des médias. »

R. French poursuit ainsi :

> « Le Québec devrait fermer ses bureaux dans les endroits où son influence ne peut être que marginale. Il devrait réserver à l'axe New York-Washington les ressources et les priorités politiques qu'il faut pour défendre les intérêts économiques supérieurs du Québec. Il devrait négocier pour lui-même avec le gouvernement fédéral une présence à Washington pendant une période de temps précise, en échange de quoi il aurait une compétence exclusive sur les questions d'économie et de tourisme, et sur les enjeux spécifiques de diplomatie régionale concernant les États du Nord-Est américain. »

L'opinion publique

À toutes les difficultés exposées ci-dessus s'ajoutent les particularités de l'opinion publique. Les Québécois ont l'impression de bien connaître les États-Unis parce qu'un sur six d'entre eux va en Floride chaque année, que Plattsburgh est aux portes de Montréal ou que les émissions de télévision américaines sont diffusées sur leurs postes locaux. Les Québécois vont surtout en vacances aux États-Unis

---

53. Voir pour une perspective de relations publiques à Washington : Jarol Manheim, *Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1994, et Donald H. Haider, *When Governments Come to Washington*, New York, Free Press, 1974.
54. Richard D. French, « Being There : Form and Substance in Quebec's International Relations », Association of Canadian Studies in the United States, novembre 1993, Nouvelle-Orléans, miméo, p. 13-14.

(85 %)[55]; seulement 13 % y vont pour affaires. S'ils ont des amis américains (26 %), ils les voient rarement (64 %). Si 12 % des Québécois se considèrent Américains et 68 % Nord-Américains, ils estiment majoritairement, pour un ensemble de facteurs, que la situation est meilleure au Québec. 51 % des Québécois trouvent bénéfique l'influence générale des États-Unis sur le développement culturel du Québec (33 % la considèrent mauvaise). La grande majorité se considère peu (47 %) ou pas du tout (21 %) informée sur l'ALÉNA, mais juge ses effets positifs (62 %); mieux informés sont ceux qui disent qu'il a un impact favorable. Ils disent qu'ils voient des films américains, regardent 6,38 heures par semaine la télévision américaine, écoutent beaucoup de musique américaine, mais lisent surtout des romans en français. Ils veulent que les liens avec les États-Unis soient intensifiés dans divers domaines et ne craignent pas pour la spécificité québécoise. L'impression que nous retirons de ces données est que les Québécois connaissent le territoire américain, mais pas les Américains, que la culture américaine leur est sympathique, mais que le système politique leur paraît lointain. Pour caricaturer, on pourrait dire que les Québécois connaissent les employés des hôtels et des restaurants où ils s'arrêtent en route vers la Floride. Ils n'ont du système politique américain que l'image des scandales Nixon et Clinton ou de la légèreté de Reagan. Cette proximité peut être trompeuse.

Leur américanité masque aux Québécois la complexité de la réalité américaine dans les sphères économique, sociale ou politique. Pour ne prendre que le domaine politique, influencer le système américain exige des ressources qui dépassent les possibilités du gouvernement québécois. Pour reprendre l'expression de Yvan Lamonde, être des « Américains parlant français » empêche de concevoir que les Américains ont une vision très particulière des relations avec leurs voisins, comme Marc Boucher l'avance à son tour dans sa contribution au présent symposium.

Dans son bilan de 1977, Jean-Louis Roy concluait qu'il faut retenir deux aspects des relations entre le Québec et les États-Unis[56]. Premièrement, la diversité des échanges : ententes bilatérales et multilatérales avec des États dans presque tous les secteurs d'activités, négociations entre le bureau du Premier ministre et les milieux financiers, etc. Deuxièmement, le sous-équipement du gouvernement québécois aussi bien en personnel qu'en ressources pour transiger avec les États-Unis. L'auteur soulignait l'urgence de définir une poli-

55. Pour quels motifs allez-vous aux États-Unis: en vacances, pour aller à la plage (68 %), pour des visites culturelles (6 %) et pour des activités de loisir, des sports de plein air (11 %) ? *op. cit., Le Devoir*, 21 novembre 1998, p. A-15.

56. Jean-Louis Roy, « Les relations du Québec et les États-Unis (1945-1970) », dans Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1977, p. 497-514.

tique d'ensemble qui permette d'intégrer les différents efforts. C'est essentiellement le bilan que Jean-François Lisée tire treize ans plus tard. C'est le bilan qu'il est encore possible de faire. Le Québec n'a pas encore investi toutes les ressources nécessaires dans sa politique étrangère à l'endroit des États-Unis. Il doit aussi développer une vision cohérente des buts à atteindre. Selon les fonctionnaires interviewés pour cette recherche, l'énoncé de politique de 1991 est trop général pour atteindre cet objectif. Il n'a été remplacé depuis par aucun document public. La présence du Québec à Washington agace toujours autant Ottawa[57]. Toutefois le Québec continue de faire preuve de négligence à l'égard des États-Unis. La ministre Louise Beaudoin disait, au printemps1998, découvrir les États-Unis, vingt ans après s'y être promenée avec Claude Morin. Le premier ministre Bouchard s'est rendu au printemps 1998 dans cinq villes américaines où le Québec avait quatre délégations avant que son gouvernement décide de fermer celles-ci. Il considère que le Québec souffre d'un problème d'image. Être sur place plus souvent qu'une journée par année pourrait aider à améliorer cette image.

L'impression de connaître les États-Unis rend les Québécois indifférents à leur représentation institutionnelle. Cette impression de proximité, cette américanité, est trompeuse et empêche des relations plus institutionnelles avec les États-Unis. Le gouvernement du Québec a eu tendance à être réactif, à négliger les relations à long terme et le réseautage que permet l'existence de bureaux sur place. Les délégations, sauf celle de New York, ont été fermées. Différentes formules ont depuis été utilisées : bureaux conjoints avec la Banque Nationale ; délégués itinérants ; voyage de Lucien Bouchard et de sa suite au printemps 1998. Ce sont là des tentatives pour corriger les fermetures de délégations. Elles dénotent un malaise institutionnel plus profond mais qu'on néglige. Le préjugé favorable à l'égard des États-Unis qu'a la population en général ne doit pas amener le Québec à négliger la défense de ses intérêts.

57. Mario Cloutier, « La présence du Québec à Washington agace Ottawa », *Le Devoir*, 4 septembre 1997, p. A-1et A-8.