

Les Communautés européennes dans le dessein de politique internationale du Québec

PANAYOTIS SOLDATOS *

Les relations entre le Québec et les Communautés européennes touchent de très près à la question de l'identité québécoise, façonnée dans le triangle « Canada-Europe-États-Unis » et y puisant ses contours essentiels. Il s'agit, en effet, de relations qui permettent à la collectivité québécoise d'atteindre d'importants objectifs de société : consolider, dans le contexte culturel et linguistique majoritaire canadien et généralement nord-américain, le caractère francophone du Québec par des liens étroits avec ce qu'il conviendrait d'appeler la « francophonie communautaire », soit la France et, en partie, la Belgique et le Luxembourg ; préserver une personnalité sociétale qui puisse se distinguer de celle des États-Unis grâce, entre autres, à l'apport européen des Communautés ; chercher une source d'inspiration dans le domaine de l'établissement, au Canada, de relations pluralistes et harmonieuses entre collectivités humaines culturellement différentes et de taille, surtout socio-économique, asymétrique ; développer une coopération fructueuse avec cet important pôle d'activité économique internationale que constituent les Communautés. Ces dernières deviennent de la sorte, pour les Québécois, le miroir qui produit l'image des traits d'origine du Québec avec ses éléments de différenciation par rapport à la société nord-américaine, et qui aide ainsi la collectivité à façonner sa

* Professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal et président du Conseil canadien des Affaires européennes.

personnalité. Elles sont aussi le réservoir où l'on espère, au Québec, pouvoir puiser une bonne partie de ses moyens de diversification socio-économique et culturelle internationale.

Dans la foulée de cette mise au point introductive, il apparaît aujourd'hui clairement que les rapports Québec-Communautés européennes, de plus en plus composés de *low politics*¹, à savoir de type socio-économique, sont de l'ordre naturel des choses, celui qui incite une collectivité québécoise, aux origines essentiellement européennes et en quête de développement socio-économique diversifié, à chercher une vie internationale qui ne soit pas monopolisée par les relations avec les États-Unis, même si ces derniers demeurent notre partenaire économique prédominant.

L'interaction Québec-Communautés européennes, ainsi circonscrite dans ses grandes finalités québécoises, soulève diverses « problématiques » qu'il convient d'examiner ici, dans le but de pouvoir identifier l'essentiel de la relation. Il y a tout d'abord la question du profil international du Québec, avec ses traits spécifiques, faisant de ses relations avec les Communautés européennes un cas d'interaction internationale extrêmement intéressant pour l'étude des relations extérieures d'une unité fédérée avec son environnement international; l'esquisse de ce profil, surtout du point de vue de ses déterminants, est, à ce propos, essentielle. Vient, par la suite, la question des objectifs plus spécifiques poursuivis par le Québec dans son dialogue avec les Communautés et leurs États membres; le débat sur la place du Québec dans la Fédération canadienne et celui sur son comportement au sein des économies canadienne, nord-américaine et internationale ont eu un impact sur la formulation des objectifs de la politique extérieure québécoise à l'égard des Communautés. Il y a, enfin, la question du bilan de cette relation et de l'explication d'un certain « plafonnement » structurel dans l'interaction.

Il apparaît donc que le Québec a vu les Communautés comme le destinataire privilégié de sa politique internationale en quête de « légitimité »², de son aspiration au renforcement de son acquis historico-culturel et de sa volonté de développement économique diversifié, en situation de contrepois par rapport aux États-Unis. Remédier aux

1. Le concept de « low politics », emprunté à la littérature politologique de langue anglaise, indique des relations d'ordre économique, social, culturel et technologique, de communications, etc.

2. Il est évident que nous pensons ici à une légitimité politique plutôt que juridique, d'où les prudents guillemets.

faiblesses de la géo-politique, se « ressourcer » dans une culture d'origine, consolider au Québec une communauté francophone et une société industrielle avancée, chercher un profil international par son renforcement systémique interne et international, bénéficier, au niveau des Communautés, d'une plaque tournante et d'un rayon d'action internationale étendue et diversifiée, voilà, selon nous, les contours essentiels de la politique du Québec à l'égard des Communautés européennes. Ces contours révèlent un effort constant, de la part du Québec, d'harmoniser le passé historique avec les réalités géographiques, l'impératif économique avec les préoccupations culturelles, le statut de province avec la volonté d'un profil international prononcé. Aussi l'exposé qui suivra reflétera-t-il ce faisceau multiple des préoccupations du Québec dans le domaine de ses relations avec les Communautés européennes.

I. — LE QUÉBEC COMME ACTEUR DE POLITIQUE INTERNATIONALE

Il y a une vingtaine d'années, l'on ne pouvait pas parler des relations extérieures du Québec sans soulever de fortes controverses politiques, un débat juridique serré sur des questions de compétence constitutionnelle, voire une crise systémique au sein de la Fédération canadienne. Il n'était pas, en effet, aisé d'admettre, surtout du point de vue politique, les incursions des unités fédérées, et en l'occurrence du Québec, dans la sphère de la politique étrangère, traditionnellement du domaine réservé de l'État central, comme acteur souverain.

Ceci dit, l'évolution des réalités internationales et les besoins internes dans les sociétés fédérées, voire des États fédéraux eux-mêmes, interagissant étroitement, ont incité de nouveaux acteurs à entrer dans la sphère de la politique extérieure et des relations internationales³: le Québec, les

3. Pour des essais de théorisation et d'analyse de ce phénomène de nouveaux acteurs, voir L. BISSONNETTE, « Orthodoxie fédéraliste et relations régionales transfrontalières — une menace illusoire », (1981) 12 *Études internationales* 635-655 ; P. SOLDATOS, « Le phénomène de fragmentation dans l'activité de politique étrangère d'un État fédéral », in *Mélanges Ph. Vegleris, La crise des institutions de l'État* (ouvrage sous presse), et du même auteur, « La théorie de la politique étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes », (1978) 9 *Études internationales* 7-42 (et les références citées dans les notes infrapaginales) ; J.S. NYE et R.O. KEOHANE, « Transnational Relations and World Politics: an Introduction », in R.O. KEOHANE et J.S. NYE (eds.), *Transnational Relations and World Politics* (1972), pp. ix-xxix.

autres provinces canadiennes⁴, les États américains et les autres unités fédérées des États fédéraux passent, progressivement, à un rythme certes variable, fonction de leur environnement interne et international, à des actions de politique internationale, soutenues par un appareil institutionnel propre et de plus en plus sophistiqué, par d'importantes ressources budgétaires et par des talents diplomatiques certains, le tout au service d'une « para-diplomatie » ou d'une « micro-diplomatie »⁵, efficace, souple et fonctionnelle. D'ailleurs, cette tendance déborde le cadre des unités fédérées pour atteindre celui d'autres unités « sous-nationales », telles que les villes à activité internationale⁶. Que l'on ne s'étonne donc pas d'entendre le maire d'Atlanta, Andrew Young, affirmer être le seul maire des États-Unis avec une politique étrangère, sans, certes, oublier celui qui, à Montréal, s'adonne avec joie et talent à une « micro-diplomatie » socio-culturelle et économique.

Cette « intériorisation » de la politique étrangère, passant désormais, en partie et de façon croissante, par les canaux d'institutions internes et

-
4. Parmi les travaux d'une importante littérature sur le rôle international du Québec et des autres provinces canadiennes, voir I. BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism* (1973); J. BROSSARD, A. PATRY et E. WEISER, *Les pouvoirs extérieurs du Québec* (1967); A. DUFOUR, « Fédéralisme canadien et droit international », in R. ST. J. McDONALD, G.L. MORRIS et D.M. JOHNSTON (eds.), *Canadian Perspectives on International Law and Organization* (1974), pp. 72-87; L. GIROUX, « La capacité internationale des provinces en droit constitutionnel canadien », (1967-68) 9 *C. de D.* 241-271; J.-Y. MORIN, « Le Québec et le pouvoir de conclure des accords internationaux », (1966) 3 *Les études juridiques au Canada* 136-144, et du même auteur, « La personnalité internationale du Québec », (1984) 1 *R.Q.D.I.* 163-304; P. PAINCHAUD, « Fédéralisme et théories de politique étrangère », (1974) 5 *Études internationales* 25-44; G.F. RUTAN, « Legislative Interaction of a Canadian Province and an American State: Thoughts upon Subnational Cross-Border Relations », (1981) 11 *The American Review of Canadian Studies* 67-79; D.J. PALUMBO, « The States and the Conduct of American Foreign Relations », in D.J. ELAZAR *et al.* (eds), *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism* (1969); H.A. LEESON et W. VENDERELST, *External Affairs and Canadian Federalism: The History of a Dilemma* (1973); E.H. FRY, *The International Role of the Provinces and the States*, communication au congrès annuel de la Western Social Sciences Association, le 26 avril 1984 à San Diego (non publiée).
 5. Nous devons ce terme à I. Duchacek, qui l'utilise dans plusieurs de ses travaux.
 6. Sur le rôle international des villes, voir H. DE JOUVENEL, « Vers un monde des grandes métropoles », in *Futuribles*, décembre 1984, pp. 15-28; H.P. METTGER, « Foreign Relations at the State Capital », dans *State Government*, octobre 1955, pp. 237-240; voir aussi A. DUFFY, « Brussels: Drop-Off Follows Early Boom » et M. SAPORTA, « Atlanta: Ten Years of Non-Stop Growth », dans *Europe*, mai et juin 1985, respectivement aux pp. 27-29 et aux pp. 26 et 28.

« sous-nationales », conduit, avec moins de heurts que par le passé, à une « externalisation » du rôle de ces nouveaux acteurs (et en l'occurrence des provinces), appuyée sur des principes de légitimité technocratique, étant à la recherche (ou parfois même précédée) d'une légitimité politique.

Vu, pendant longtemps, comme un phénomène de fragmentation de la politique étrangère canadienne, le rôle du Québec, comme celui des autres provinces, représente souvent un acte de rationalisation⁷ de l'activité internationale des États souverains. Ce que l'on ne peut pas faire efficacement par les institutions du pouvoir central, on l'accomplit par l'action parallèle, conjointe, concertée ou de substitution (par rapport toujours au pouvoir fédéral), d'autres unités, plus petites, plus fonctionnelles, mieux équipées pour promouvoir sur la scène internationale leurs intérêts.

Aussi, le Québec, dans ses relations avec les Communautés européennes, s'efforce-t-il de représenter les intérêts spécifiques de la province et d'affirmer son rôle de *forum* d'élaboration de politiques extérieures relevant du domaine de politiques tranquilles, sans risque de confrontation, soit de matières socio-économiques, culturelles et scientifiques.

II. — LE CADRE DES RELATIONS ENTRE LE QUÉBEC ET LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET SES CONTOURS EXPLICATIFS

Sans négliger le cadre des relations bilatérales avec chacun des États membres des Communautés européennes et de celles plus privilégiées ou spéciales (cas de la France), avec les pays auprès desquels il maintient une délégation générale ou une délégation (Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie et République fédérale d'Allemagne), le Québec est un partenaire actif dans le dialogue direct et institutionnalisé avec les Communautés européennes, tel qu'il évolue dans la « machinerie » institutionnelle de l'Accord-cadre Canada-Communautés⁸. À ce niveau, le Québec, tout

7. Contrairement à une littérature qui privilégie souvent les aspects conflictuels de ce rôle international des unités fédérées, il y a des auteurs qui, comme nous, ne négligent pas leurs aspects d'action coordonnée et de coopération en vue d'une rationalisation des activités de politique extérieure.

8. *Accord cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes*, [1975] *R. T. Can.* n° 35 [ci-après dénommé *Accord* ou *Accord-cadre*].

comme l'Ontario, participe activement et de façon coordonnée, grâce à l'action du ministère des Relations internationales, à certaines structures de l'Accord-cadre et aux groupes de travail afférents, en leur affectant des ressources humaines importantes et en leur apportant le concours de ses propositions de coopération et de son expertise (ceci ne l'empêche toutefois pas d'être, parfois, critique de l'appareil de l'Accord et de ses lourdeurs de fonctionnement⁹). Il y a aussi l'activité de missions commerciales, d'échanges de visites de « décideurs », de coopération d'experts, d'expositions commerciales et industrielles, de missions d'accords industriels, d'échanges de stagiaires, etc., permettant au Québec une série de rapports *ad hoc*, complémentaires des autres relations. Finalement, des relations transnationales, au niveau du secteur privé, contribuent grandement à l'actualisation des objectifs des relations Québec-Communautés européennes. Il va sans dire que, malgré cette participation à la mise en œuvre de l'Accord-cadre, le gouvernement du Québec a manifesté, par périodes, des attitudes critiques à l'égard d'un mécanisme de dialogue (celui instauré par l'Accord) qui, en plus de ses lourdeurs et, dans certains cas, de son manque d'efficacité, prive le Québec d'une visibilité plus directe dans ses relations avec les Communautés¹⁰.

Ceci dit, par cette action gouvernementale et cette participation à l'Accord, les entreprises du Québec ont été exposées à un début de processus de socialisation, les tenant au courant de la physionomie du partenaire communautaire et de l'Accord-cadre. Ceci concerne non seulement les petites et moyennes entreprises, cible privilégiée, en cette matière, des pouvoirs publics québécois (notamment du ministère de l'Industrie et du Commerce), mais également les grandes firmes qui, contrairement à une opinion assez répandue, ont manifesté un intérêt pour l'Accord, notamment au niveau d'une participation aux missions de promotion des objectifs dudit Accord¹¹. Il va sans dire que les P.M.E. ont davantage besoin de cette intervention du gouvernement, pouvant faciliter leurs contacts avec l'Europe.

Cet intérêt soutenu et diversifié du Québec pour les Communautés européennes connaît plusieurs explications dont nous avons déjà esquissé

9. Sur la participation du Québec aux mécanismes de l'Accord-cadre Canada-Communautés européennes, voir R. BOARDMAN, H.-J. MICHELMANN, C.C. PENTLAND et P. SOLDATOS, *L'Accord-cadre Canada-Communautés européennes : une perspective canadienne* (1984), pp. 33-38.

10. *Id.*, p. 37.

11. *Id.*, p. 34.

les contours en début d'exposé. Aussi, pouvons-nous nous limiter ici à la mise en relief de quelques buts essentiels.

Il y a, tout d'abord, la tendance générale d'une unité fédérée à entrer dans la sphère des relations internationales et ceci pour les raisons déjà exposées. Mais, il y a aussi la volonté de maintenir et de renforcer une politique de diversification, c'est-à-dire d'élargir, quantitativement et qualitativement, par des liens étroits avec les Communautés, le cercle de nos partenaires économiques, et ceci dans le but de contrebalancer, ne fût-ce que partiellement, le poids des relations prédominantes avec les États-Unis¹². Ceci d'autant plus que les Communautés européennes constituent un acteur collectif essentiel du système international dont on doit tenir compte lors de l'élaboration de nos politiques et qui, par ailleurs, rappelle notre origine historico-culturelle et souligne notre identité compatible avec la réalisation nord-américaine, mais distincte d'elle.

À propos de cette diversification, il convient de préciser ici que la politique de diversification du Québec est, dans son option européenne, antérieure à celle du gouvernement fédéral¹³, esquissée en 1968 et en 1970 et reprise dans la Troisième option de 1972. Les accords de 1965 avec la

-
12. Sur la politique de diversification adoptée par le gouvernement fédéral, voir C. PENTLAND, « L'option européenne du Canada dans les années 80 », (1983) 14 *Études internationales* 39-58 ; P. SOLDATOS, « Les données fondamentales du devenir de la politique étrangère canadienne : essai de synthèse », (1983) 14 *Études internationales* 5-22, et du même auteur, « Quinze ans de politique étrangère canadienne (1968-1983) : essai d'interprétation globalisante et *a posteriori* d'un processus de rationalisation inachevé », in G. GOSSELIN (dir.), *La politique étrangère du Canada : approches bilatérale et régionale* (1984), pp. 203-259 ; G. HERVOUET et R. HUDON, « La Troisième Option : une stratégie en actualisation », in G. GOSSELIN (dir.), *La politique étrangère du Canada : approches bilatérale et régionale* (1984), pp. 127-181 ; voir aussi les études de M.B. DOLAN, « Western Europe as a Counterweight : An Analysis of Canadian-European Foreign Policy Behaviour in the Post-War Era » et de D. MUNTON et D. SWANSON, « Rise and Fall of the Third Option : Forecasting Canadian-American Relations into the 1980's », in B. TOMLIN (ed.), *Canada's Foreign Policy : Analysis and Trends* (1978), respectivement aux pp. 26-50 et 175-213.
13. Nous nous référons ici au gouvernement fédéral du Parti libéral, sans oublier que, même avant, sous le gouvernement conservateur de M. John Diefenbaker, on avait parlé de diversification tournée vers la Grande-Bretagne. D'ailleurs, l'orientation de diversification et de contreponds a souvent été présente dans la politique étrangère du Canada, évoluant dans le triangle Canada/Grande-Bretagne/États-Unis.

France ont posé d'importants jalons dans la voie de diversification vers l'Europe; on pourrait même dire que l'une des raisons de la Troisième option et de son orientation vers l'Europe a été la volonté du gouvernement fédéral d'insérer la politique du Québec vis-à-vis de la France et de l'Europe en général dans un cadre fédéral de diversification et, en l'occurrence, dans la Troisième option de 1972.

III. — L'« OPTION COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES » DEPUIS LA PLUS RÉCENTE ÉVOLUTION DU QUÉBEC VERS UNE POLITIQUE DE CONTINENTALISME CANADO-AMÉRICAIN AUX CONTOURS LIBRE-ÉCHANGISTES

Tout en poursuivant les efforts de développement de ses relations avec l'Europe communautaire, le Québec a eu à se préoccuper beaucoup, ces dernières années, du dossier de ses relations avec les États-Unis. Suivant, encore qu'à un rythme plus lent, le profil de continentalisation transnationale accrue des échanges commerciaux et, plus généralement, des relations économiques avec les États-Unis, témoin d'un protectionnisme américain croissant, réalisant les limites d'une coopération économique avec l'Europe, ayant connu, comme les autres provinces, la crise économique et les impératifs d'une reprise, souhaitant relever le défi de la modernisation et, plus généralement, de la restructuration de son économie, ne semblant pas craindre le « contrecoup » culturel d'un libre échange canado-américain compte tenu, entre autres, de la barrière linguistique, poursuivant une politique de continentalisme transrégional avec les États américains voisins, le Québec, par la voix de son gouvernement et de plusieurs de ses élites, affiche un intérêt soutenu pour un resserrement des liens commerciaux avec les États-Unis, resserrement pouvant aller jusqu'à l'établissement d'une zone de libre-échange canado-américaine ¹⁴.

14. Sur cette question de libre-échange, voir P. SOLDATOS, « Le continentalisme dans les relations canado-américaines : sa version libre-échangiste », dans J. QUINN (dir.), *Le milieu juridique international* (1986), vol. 52 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, pp. 135-220. Et du même auteur, voir « Deux gouvernements et une "quatrième option" », dans *Le Devoir*, 17 novembre 1986 et « L'impératif du libre-échange canado-américain : Mythe ou réalité? », dans *Le Devoir*, 18 novembre 1986.

Aussi assistons-nous, timidement au départ et de façon plus soutenue par la suite, au développement d'une philosophie libre-échangiste face aux États-Unis, articulée autour d'une nouvelle thèse, celle de la compatibilité de la politique de diversification avec celle du libre-échange¹⁵. En effet, le besoin de renforcer notre capacité de promouvoir certains grands objectifs économiques québécois et, en priorité, celui de la croissance économique, pourrait, selon cette optique, être satisfait par un plus grand rapprochement et coopération avec les États-Unis (zone de libre-échange, mandats mondiaux de production¹⁶, etc.) plutôt que par l'éloignement qu'impliquent certaines politiques de diversification autonome. L'objectif de croissance économique est envisagé, à ce propos, dans ce schéma de plus grande intégration avec le marché et les facteurs de production américains, servant de tremplin¹⁷ à un redéploiement international ultérieur de l'économie québécoise et à sa diversification réussie.

Et, c'est peut-être là une autre acception de la diversification, indiquant une philosophie continentaliste de diversification, qui fait appel à des mesures continentalistes (Québec-États-Unis) comme instrument d'une politique de diversification et de redéploiement international plus vaste de l'économie du Québec au sein de l'économie mondiale. Notons, toutefois, que ce type d'option « combinée » ne manquerait pas de sécréter chez les Européens, certains doutes quant à l'ampleur de notre souhait de diversification vers l'Europe et la crédibilité de cette politique. Par ailleurs, pareille option « combinée » pourrait favoriser, selon certains, l'économie la plus forte, en l'occurrence celle des États-Unis, avec, de surcroît, des phénomènes de nivellement politique et culturel.

15. Sur cette thèse de compatibilité (étant aussi celle du gouvernement fédéral) qui nous a conduit à parler de Quatrième option, voir nos études citées *supra*, notes 11 et 13. Voir aussi MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC, *Le Québec dans le monde : le défi de l'interdépendance* (1985); A. HERO and M. DANEAU (eds.), *Problems and Opportunities in U.S.-Quebec Relations* (1984).

16. Sur la question des mandats mondiaux de production, voir B. PERRON et B. BONIN, *Les entreprises implantées au Québec et les mandats mondiaux de production* (1984); P.P. PROULX, *North American Trade in a Changing International Context : The Role of World Product Mandates*, communication prononcée au Colloque Financial Time-Corpus-C.P., le 5 octobre 1981 à Toronto (non publiée).

17. Sur ce rôle de « tremplin », voir PENTLAND, *loc. cit. supra*, note 12, p. 41.

IV. — LE BILAN DES RELATIONS DU QUÉBEC AVEC LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

À ce propos, il convient, tout d'abord, de mettre en relief divers facteurs de l'environnement interne et international du Québec ayant compromis certains résultats de diversification escomptés dans ses relations avec les Communautés européennes. Notons du reste que la plupart de ces facteurs sont également d'application dans le cas du Canada¹⁸.

Au niveau interne, on note plusieurs facteurs :

- certains phénomènes de fragmentation politique et économique au Canada ont empêché une politique cohérente de diversification internationale, appuyée sur une stratégie économique (industrielle, commerciale, etc.) nationale ; à ce propos, il y a entre institutions fédérales (par exemple entre ministères), entre le gouvernement fédéral et les provinces, celle, enfin, entre les provinces elles-mêmes ; il s'agit d'une fragmentation politique et administrative, vu les deux niveaux de gouvernement, et d'une fragmentation économique due aux différences de structures économiques des diverses provinces et régions du Canada, qui ont sous-tendu, par périodes, des politiques divergentes face à la question du continentalisme et de la diversification¹⁹ ;
- la crise socio-économique au pays a freiné le dynamisme d'un entrepreneurship et d'un « marketing » innovateurs, à la recherche de nouveaux marchés, la voie continentale de relations déjà tracées apparaissant plus facile que les bouleversements des réorientations diversifiées (ceci surtout au niveau des P.M.E.) ;
- les élites économiques n'ont pas toujours voulu, pour des raisons structurelles, d'attitude ou perceptuelles, s'atteler systématiquement à des tâches de diversification et d'ouverture vers les Communautés européennes ;
- le nationalisme économique des divers segments de l'opinion publique a régressé, surtout à partir de la seconde moitié des

18. Pour un examen de certains de ces facteurs, voir BOARDMAN, MICHELMANN, PENTLAND et SOLDATOS, *op. cit. supra*, note 9, pp. 53-59.

19. Aujourd'hui, en revanche, le consensus sur cette question est assez prononcé vu l'appui des provinces au libre-échange (encore que l'on observe des oppositions du côté ontarien).

années soixante-dix, la crise socio-économique y contribuant grandement. Ainsi, une volonté de rapprochement avec les États-Unis se dessine, l'« option Europe » perdant une partie de son élan ;

- l'État québécois, aussi interventionniste qu'il soit, n'a pas pu aiguillonner suffisamment le secteur privé dans la voie de la diversification vers l'Europe, laissant, par là même, apparaître les limites du rôle de l'État libéral dans la réorientation d'une politique économique internationale²⁰ ;
- il y a aussi l'inefficacité de certaines politiques canadiennes (voyez, par exemple, le cas de l'A.E.I.E./F.I.R.A. et ses insuffisances du point de vue de la diversification) ;
- la dépendance structurelle de l'économie québécoise, et notamment la concentration du commerce avec les États-Unis, la propriété et le contrôle américains dans l'économie du pays, un certain type de dépendance des filiales américaines au Québec à l'égard de leur société-mère, avec le commerce intra-firme y afférant, renforcé par la législation américaine en matière d'extraterritorialité, sont autant d'hypothèses ayant compromis le succès de l'« option Europe ».

Sur le plan international, on note plusieurs facteurs :

- la crise internationale ayant, notamment, frappé l'Europe, a freiné le processus de conquête de nouveaux marchés ;
- dans le cas des Communautés européennes, un certain désintéressement (lié, entre autres, à un certain désenchantement, devant les hésitations de nos politiques de diversification, et aux problèmes intégratifs internes des Communautés) des autorités de Bruxelles et de certains milieux économiques européens face à notre « option Europe » ainsi que le maintien, au sein des Communautés, de politiques économiques essentiellement nationales, donc fragmentées, dans plusieurs domaines (politiques industrielles, politiques énergétiques, etc.) ont diminué l'efficacité du cadre bi-multilatéral de l'Accord de 1976 ;
- la compétitivité limitée de nos produits finis sur les marchés européens a aussi empêché notre pénétration de ces marchés ;

20. On constate, d'ailleurs, les mêmes difficultés et limites dans l'effort de l'État québécois de promouvoir les relations économiques avec la France, et ceci, malgré la grande mobilisation des ressources humaines, institutionnelles et financières.

- le développement constant d'un continentalisme transnational (surtout au niveau des firmes multinationales), d'un continentalisme sectoriel (par exemple, Pacte de l'automobile ou production de matériel de défense) et, enfin, d'un continentalisme transfrontalier (entre le Québec et plusieurs États américains) hypothèque une diversification d'affranchissement face aux États-Unis et à une « option Europe » ;
- le processus de libéralisation tarifaire, décidé au sein du G.A.T.T. pour la présente décennie, impliquant la libéralisation de la majeure partie de notre commerce avec les États-Unis, nous a conduits, en partie, vers le continentalisme, renforçant davantage les échanges avec les États-Unis ;
- certaines stratégies européennes d'investissement au Canada, orientant dans certains domaines, l'investissement direct vers l'acquisition de compagnies canadiennes plutôt qu'étrangères ou préférant le secteur des services au secteur industriel, n'ont pas favorisé nos politiques de diversification ²¹ ;
- on peut également ajouter ici une certaine lourdeur et parfois inefficacité des mécanismes de l'Accord-cadre comme facteurs affectant la coopération avec les Communautés ²².

Ceci dit, il y a un faisceau de politiques d'actualisation de cette « option Communautés européennes », politiques qui, dans le cadre des paramètres limitatifs que nous venons d'esquisser, ont eu des résultats limités mais réels depuis l'Accord-cadre. Le Québec, d'un profil de commerce extérieur plus communautaire que celui du Canada, a réussi, dans son commerce extérieur, et pour la plupart des années (il y a eu certaines fluctuations et tendances à la baisse après 1982), à accroître, en valeur de marchandises, ses échanges avec les Communautés européennes, même s'il y a eu, parallèlement, des périodes de baisse en pourcentage et que la structure du commerce extérieur de la province n'a pas beaucoup changé.

Dans cet effort, le rôle du gouvernement du Québec et des entreprises publiques dans la promotion des relations avec l'Europe (par exemple au niveau de l'encouragement des P.M.E. ou des investissements étrangers)

21. Sur ces stratégies, voir M. AZOULAY, « L'Accord-cadre et les nouvelles orientations des investissements des pays des Communautés européennes au Canada », (1979-80) 3 *Revue d'intégration européenne* 181-196.

22. Voir BOARDMAN, MICHELMANN, PENTLAND et SOLDATOS, *op. cit. supra*, note 9, p. 34.

a été fort important, même si l'interventionnisme étatique connaît des limites d'efficacité dans une économie libérale (comme déjà indiqué, un certain « plafonnement » des relations économiques avec la France, malgré les efforts publics déployés, en donne la preuve).

V. — L'AVENIR INCERTAIN DES RELATIONS QUÉBEC-COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Si l'on se tourne maintenant vers l'avenir et si l'on s'efforce de scruter l'évolution future de nos relations avec les Communautés européennes, l'on serait en présence d'un certain nombre d'éléments d'incertitude :

- certes, le Québec continuerait à tenir compte, dans ses relations extérieures, d'un déterminisme historico-culturel qui l'inciterait à maintenir, et si possible à élargir, ses liens avec l'Europe communautaire ; une constante historico-politique sous-tendrait pareille orientation. Il en irait de même au niveau de l'interaction économique, limitée mais réelle ;
- un éventuel rapprochement libre-échangiste avec les États-Unis rendrait, aux yeux de certains, davantage impérieux le besoin de renforcement de l'identité culturelle du Québec et ceci dans le but d'éviter l'homogénéisation et l'absorption ;
- l'acquis économique des relations Québec-Communautés européennes pourrait ne pas être abandonné en cas de libre-échange canado-américain, pour s'élever au rang d'un contrepoids face à cette relation continentaliste ;
- en cas d'échec du projet canadien de libre-échange, le renforcement du *partnership* avec l'Europe deviendrait une solution de rechange essentielle.

Ceci dit, l'éventualité de voir les forces continentalistes réduire les possibilités d'une accentuation de l'ouverture du Québec vers l'Europe communautaire n'est pas à exclure complètement. Un libre-échange canado-américain auquel pourrait, sous certaines conditions, souscrire le Québec, aurait plusieurs conséquences de transformation continentaliste de la province ; le besoin d'institutionnaliser suffisamment cette zone de commerce canado-américain, les nécessités d'harmonisation dans les politiques économiques, devant compléter la libre circulation des marchandises et aussi remédier aux arythmies d'un libre-échange asymétrique, la culture économique et politique américaine, sont autant de facteurs

susceptibles d'éloigner le Québec de l'Europe communautaire. Aussi, le déterminisme économique pourrait-il éclipser ou restreindre le déterminisme politique et culturel, appuyé en cela par des facteurs de géo-politique. Dans une telle perspective continentaliste de libre-échange, seul un volontarisme politique et culturel des élites et de la population du Québec se présenterait au service de l'« option Communautés européennes ». Mais encore là, dans une société post-industrielle, sous-tendue par la rationalité économique et par la logique des articulations des espaces économiques à proximité, le poids de l'histoire et de la culture serait d'une efficacité atténuée.

Est-ce à dire que le virage continentaliste est sur le point d'être pris et que l'Europe communautaire serait un partenaire relégué au second ou même au troisième rang (après le Japon)? On n'en est toujours pas certain. Malgré le Traité de réciprocité du siècle dernier avec les États-Unis et le débat sans cesse renouvelé tout au long de la « Confédération » sur l'opportunité d'un libre-échange avec les États-Unis, le Canada et le Québec ont, jusqu'à présent, résisté à l'institutionnalisation intergouvernementale (par la voie d'un traité de libre-échange) de leurs relations économiques avec le grand voisin américain. Les craintes, les doutes, les incertitudes et les ambiguïtés ont toujours freiné l'ouverture institutionnalisée vers le grand large du Sud. Seraient-ils d'un rôle analogue aujourd'hui? La réponse n'est pas évidente et les comparaisons historico-politiques demeurent hasardeuses dans un monde dominé par l'impératif économique et dans un pays qui, bien qu'ayant toujours essayé de ne pas laisser la géographie lui dicter les orientations de politique étrangère, se trouve aujourd'hui, plus que jamais, intégré dans l'économie nord-américaine. Mais peut-être que toute cette évolution à prévoir ne saurait être sous-tendue par la seule force d'attraction des États-Unis. Le maintien d'une « option Communautés européennes » ne dépend pas uniquement de l'état de nos relations avec les États-Unis. Si l'Europe communautaire réussit à surmonter ses crises économiques structurelles, à compléter son unité économique et à faire son unité politique, son rayonnement et sa capacité d'influence permettront peut-être au Québec d'y trouver un partenaire de contrepoids face à l'Amérique du Nord et de coopération pour un redéploiement au sein de l'économie mondiale. En interaction constante avec trois cercles intégratifs, le Canada, l'Amérique du Nord et l'Europe, la trajectoire québécoise a toujours été influencée autant par l'évolution de ces cercles que par sa propre réalité et volonté d'orientation internationale.

* * *

Promouvoir une libéralisation économique nord-américaine contrôlée, une libéralisation internationale plus vaste, un rééquilibrage systémique canadien, une vie internationale diversifiée et une personnalité québécoise distincte, voilà cinq objectifs de politique extérieure québécoise que nos décideurs politiques s'efforcent d'harmoniser dans un dessein global de politique internationale où l'on souhaite que l'Europe communautaire ait sa place, mais où l'on n'est pas toujours sûr de son poids dans l'équation de la diversification ou celle, plus probable, du continentalisme.

On pourrait donc conclure en disant que la diversification québécoise vers l'Europe communautaire et ses États membres est un choix politique, culturel et économique, hypothéqué par la géographie et par l'économie régionale et continentalisée du sous-continent américain. Ceci amène les autorités québécoises à réaliser qu'elles n'ont pas toujours les moyens de leurs politiques, surtout dans un État provincial qui doit agir dans les limites de sa juridiction et dans celles d'une économie libérale ne pouvant, de la sorte, ni faire cavalier seul dans ce domaine ni déployer un dirigisme économique poussé.

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30