

LE QUÉBEC ET LES ÉCONOMIES ÉMERGENTES

Mathieu Arès et Serge Granger***

En mai 2006, le gouvernement du Québec a dévoilé sa nouvelle politique internationale soulignant au passage un « nouvel ordre mondial marqué par l'ascension des économies émergentes ». Cette nouvelle politique internationale rappelait qu'il ne fallait pas abandonner les partenaires traditionnels comme les États-Unis et l'Europe, mais promettait de développer de nouveaux marchés clairement identifiés aux économies émergentes comme celles de la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique. Après une décennie de réalignement de la politique internationale québécoise axée sur les économies émergentes, un bilan s'impose.

In May 2006, the Quebec government unveiled its new international policy, observing in passing that there exists a “new world order marked by the rise of emerging economies”. This new international policy underlined that traditional partners must not be abandoned, such as the United States and Europe, but held out a promise to develop new markets clearly identified as being in emerging economies such as those of China, India, Brazil and Mexico. After a decade of Quebec's international policy realignment centred on emerging economies, a review is in order.

En mayo de 2006, el gobierno de Quebec descubrió su nueva política internacional que subrayaba de paso un " nuevo orden mundial marcado por la ascensión de las economías emergentes ". Esta nueva política internacional recordaba que no había que abandonar a los socios tradicionales como los Estados Unidos y Europa sino prometía desarrollar nuevos mercados claramente identificados a las economías emergentes como las de China, la India, Brasil y México. Después de una década de realineamiento de la política internacional quebequense orientada sobre las economías emergentes, un balance se impone.

* Professeur agrégé, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke.

** Professeur agrégé, École de politique appliquée, Université de Sherbrooke.

Le Québec a de tout temps compté sur le commerce et l'investissement direct étranger pour assurer son développement et sa prospérité. Ce fut d'abord avec le reste du Canada, les États-Unis, les pays européens, et plus récemment, avec les économies en émergence en Asie et en Amérique latine, répondant ainsi aux profonds changements structurels de l'économie mondiale des dernières décennies. Face à cette nouvelle réalité, le Québec, comme le reste du monde d'ailleurs, a dû s'investir dans des milieux très concurrentiels et peu explorés par la diplomatie québécoise. C'est en ce sens qu'il faut interpréter l'énoncé de politique de 2006¹, repris à leur compte depuis par les différents gouvernements qui se sont succédé², qui confirmait la nouvelle orientation de la diplomatie commerciale québécoise.

Bien que ses intérêts prioritaires se trouvent d'abord aux États-Unis puis en Europe, le Québec doit chercher à diversifier ses échanges économiques avec les marchés qui offrent le meilleur potentiel. Sa présence au sein de l'ALÉNA³ l'incite d'emblée à développer ses échanges avec le Mexique. Parallèlement, « la montée des économies émergentes lui commande de porter une attention particulière à la zone Asie-Pacifique »⁴. Accentuée par les difficultés des économies européenne et américaine, l'importance de diversifier ses partenaires commerciaux et d'accroître la présence québécoise dans les économies émergentes devient donc primordiale. Le gouvernement du Québec affirme ainsi « sa volonté de mener une action internationale forte, concertée et multilatérale, répondant à ses propres besoins »⁵, conformément à la doctrine Gérin-Lajoie, selon laquelle la paradiplomatie québécoise n'est que « le prolongement international des compétences internes du Québec »⁶. Cependant, il demeure que le commerce international et l'investissement étranger sont de compétences fédérales et que certains pays hésitent, telle la Chine, à ratifier des traités avec des États fédérés. C'est donc avant tout sur le plan de la promotion commerciale et de l'attractivité des investissements que la paradiplomatie commerciale québécoise trouve pleinement sa portée. C'est ainsi que le ministre des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF) a concentré ses efforts pour étendre son réseau dans les économies émergentes⁷. L'objet de la présente analyse est non seulement de démontrer comment le gouvernement du Québec a adapté sa diplomatie commerciale envers les marchés émergents, mais également d'en évaluer

¹ Ministère des Relations internationales, *La politique internationale du Québec, la force de l'action concertée*, Québec, Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2006 à la p IX [*Politique internationale du Québec*].

² Voir par exemple Ministère des relations internationales, *Le Québec: des ambitions mondiales*, allocution du Ministre Jean-François Lisée au Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM), Montréal, 11 février 2013.

³ *Accord de libre-échange entre le Gouvernement du Canada, le Gouvernement des États-Unis et le Gouvernement du Mexique*, 17 décembre 1992, RT Can 1994 no 2, 32 ILM 289 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1994) [ALÉNA].

⁴ *Politique internationale du Québec*, supra note **Error! Bookmark not defined.** à la p 47.

⁵ *Ibid* à la p IX.

⁶ Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, « La doctrine Gérin-Lajoie – motrice par excellence de l'évolution du Québec sur la scène internationale », en ligne : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/historique/doctrine-paul-gerin-lajoie/50-ans-doctrine>>.

⁷ *Politique internationale du Québec*, supra note **Error! Bookmark not defined.** à la p 35.

la performance exprimée par la croissance des échanges et des investissements au Brésil, en Chine, en Inde et au Mexique. En fait, comme le démontrera clairement cet article, le Québec semble en voie de gagner le pari de la diversification économique vers les économies émergentes. Pour conclure, nous exposerons les défis que posent ces nouveaux piliers de l'économie mondiale pour le Québec. Toutefois, un bref aperçu historique du déploiement de la diplomatie québécoise dans les économies émergentes s'impose préalablement. »

I. Développement diplomatique québécois dans les économies émergentes

Depuis le milieu du 18^e siècle, le commerce bilatéral du Québec s'est mondialisé. En échange de ses ressources exportées aux quatre coins de la terre, le Québec recevait des produits exotiques importés par des compagnies françaises ou anglaises. Par ailleurs, les missions catholiques des missionnaires canadiens-français en Asie et en Amérique latine prennent de l'ampleur durant la période de l'entre-deux-guerres, jetant ainsi en partie les prémises de l'action diplomatique québécoise, sur lesquelles sera bâtie la Doctrine Gérin-Lajoie, dont nous venons de célébrer le 50^e anniversaire.

Tableau 1 : Représentations officielles du Québec dans les économies émergentes⁸

Villes	Niveau	Activité
Asie		
Japon (Tokyo)	Délégation générale	1973–...
Hong Kong	Bureau d'immigration pour l'Asie (Délégation entre 1984 et 1996)	1978–...
Thaïlande (Bangkok)	Bureau	1979–1994
Singapour	Bureau	1979–1994
Taipei	Antenne	1991–2014
Séoul	Antenne	1997–...
Beijing	Bureau	1998–...
Shanghai	Bureau	1999–...
Mumbai	Bureau	2008–...
Amérique latine		
Mexico	Délégation générale	1980–...
Chili (Santiago)	Antenne	1998–2014
São Paulo	Bureau	2008–...

⁸ Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, « Représentations à l'étranger », en ligne: MRIF <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/representation-etranger>>.

Si, pour des raisons historiques, commerciales et culturelles évidentes, qui placent la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis au centre de la politique internationale du Québec, Paris (1961), New York (1940) et Londres (1963) accueilleront les premières représentations diplomatiques officielles québécoises, les économies émergentes ne seront pas en reste, l'Asie et l'Amérique latine étant désormais des priorités de la diplomatie du Québec (voir le Tableau 1).

Néanmoins, les premiers pas seront faits en Asie à partir des années 1960. C'est ainsi qu'en 1968, le ministère du Commerce et de l'Industrie du Québec a publié une brochure décrivant les raisons pour lesquelles une délégation en Asie était d'une importance stratégique. Il s'agissait notamment de stimuler les investissements au Québec, en particulier dans le secteur de la fabrication, de l'énergie et des ressources naturelles. La brochure soulignait par ailleurs que ces investissements pouvaient être effectués par des sociétés étrangères ou avec la collaboration du gouvernement du Québec⁹. Toutefois, ce n'est qu'en 1973 qu'une première délégation du Québec en Asie fut ouverte à Tokyo, le Japon étant à l'époque le pays asiatique le plus dynamique avec une croissance moyenne d'environ dix pourcent annuellement. Il s'agissait non seulement d'accéder à de nouveaux marchés, mais également d'attirer des capitaux japonais pour financer les projets hydro-électriques à la Baie James. Après deux expositions universelles (Montréal en 1967 et Osaka en 1970), où se tisseront des liens d'affaires, les Japonais avanceront 10 milliards de yens (33 millions de dollars) pour le développement de l'hydroélectricité dans le Nord québécois¹⁰. Cette première étape en Asie a été suivie par l'ouverture des bureaux de l'immigration à Hong Kong (1978), Singapour (1979) et Bangkok (1979-1994), qui étaient destinés à diversifier l'immigration et à attirer les investisseurs asiatiques¹¹. Également, un vaste programme d'accueil envers les réfugiés du Sud-est asiatique (parmi laquelle de nombreux *Boat-people* parlant français) reçut un fort soutien au Québec, mais l'objectif principal de la politique internationale du Québec en Asie demeurait et demeure économique¹².

De nouvelles réalités apportent de nouveaux ajustements. Les économies émergentes ont changé les priorités de la diplomatie du Québec, favorisant un réaménagement des effectifs et ses représentations¹³. Durant les années 1990, les économies émergentes se mondialisent, affectant le reste du monde, ce qui obligera une mise au point sur le plan de la représentation diplomatique. Il n'est donc pas surprenant que Québec ait ouvert quatre autres agences reflétant ces nouvelles réalités. Des bureaux à Beijing (1998), Shanghai (1999), Mumbai (2006) et São Paulo

⁹ Gilles Châtel, *La représentation du ministère de l'Industrie et du Commerce au Pavillon du Québec à Expo '70 Osaka*, Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce, 1968, cité dans Richard Leclerc, *Des lys à l'ombre du mont Fuji: histoire de la présence de l'Amérique française au Japon*, Sillery, Éditions du Bois-de-Coulonge, 1995 à la p 106.

¹⁰ *Ibid* à la p 124.

¹¹ Les bureaux de Bangkok et Singapour seront fermés en 1994.

¹² Gordon Mace, Louis Balthazar et Louis Bélanger, *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*, Québec, Éditions du Septentrion, 1993 à la p 298.

¹³ Manufacturiers et exportateurs du Québec, *Les exportations au Québec : Portrait de la situation et pistes d'actions* (mars 2011), en ligne: MEQ <http://qc.cme-mec.ca/_uploads/_media/gl3y0ia2.pdf>.

(2008) ont été ouverts et doivent maintenant s'attaquer à ces nouveaux marchés et trouver des moyens de promouvoir les produits et services québécois aux pays émergents.

Du côté des relations avec la Chine, profitant de l'ouverture économique de Deng Xiaoping, le gouvernement du Québec organise sa première mission en Chine à la fin des années 1970. On y ratifie notamment des échanges d'étudiants dans le domaine des technologies et de la formation linguistique. Il s'agissait surtout de tisser des relations d'affaires, ce qui du point de vue québécois générerait des opportunités d'affaires notamment dans le domaine de l'hydroélectricité. Il faut cependant attendre l'année 1979 pour que la relation bilatérale atteigne une certaine maturité, lorsque deux délégations chinoises se rendirent au Québec. Elles furent accueillies par le ministre Jacques-Yvan Morin, ancien directeur de l'Association Canada-Chine, qui en retour, fut invité à visiter la Chine. Les deux gouvernements signèrent un accord international sur l'éducation, devenant ainsi le premier accord signé entre la Chine et un État fédéré. En juin 1984, le bureau de Hong Kong devient une délégation complète, quelques mois avant la signature de la Loi fondamentale redonnant la colonie britannique à la Chine¹⁴. C'est dans ce contexte que le Canada devient la destination la plus populaire pour les émigrants de Hong Kong, qui quitteront la colonie à un taux de plus de vingt-mille par an (1987-1997) avec un pic de 44 272 personnes en 1994.

Le Québec a joué un rôle important dans l'élaboration de la politique canadienne envers la Chine. Avant 2009, tous les premiers ministres canadiens qui avaient visité la Chine provenaient du Québec. Dix ans après la parution de son livre *Deux innocents en Chine rouge*¹⁵, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau (1968-1979 ; 1980-1984) reconnut le régime chinois en octobre 1970, bien avant les États-Unis, avec une formule qui sera reprise par plusieurs pays. Trudeau sera le premier homme politique à appliquer la politique d'une seule Chine sur la scène internationale, en forçant la République de Chine à s'identifier comme Taïwan pendant les Jeux olympiques de Montréal de 1976. Le premier ministre Brian Mulroney (1984-1993), aussi du Québec, visita la Chine en 1986, et Jean Chrétien (1993-2003), dans le cadre d'Équipe Canada, y dirigera quatre missions. La première en 1994 réunit plus de six-cents participants canadiens séduits par le potentiel du marché chinois, malgré les problématiques des droits humains. Commerce et droits humains ont été clairement identifiés comme deux questions distinctes, créant ainsi des canaux bureaucratiques gérant ces questions sur des rythmes différents.

Les premiers ministres du Québec ont aussi visité l'Asie régulièrement au cours des trente dernières années. René Lévesque (1976-1985) fut le premier premier ministre du Québec à visiter la Chine en octobre 1984, initiant un pèlerinage politique

¹⁴ *Déclaration conjointe du gouvernement de la République populaire de Chine et le gouvernement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord sur la question de Hong Kong*, 14 décembre 1984, 2048 RTNU 73 (entrée en vigueur: 1^{er} juillet 1997) [*Déclaration conjointe sino-britannique*].

¹⁵ Jacques Hébert et Pierre Elliott Trudeau, *Deux innocents en Chine rouge*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1961.

suivi par les premiers ministres subséquents. Jean Charest (2003-2012) a été le plus actif des premiers ministres québécois, visitant la Chine à trois reprises (2005, 2008 et 2011) dans l'espoir d'attirer des investissements chinois pour le Plan Nord. Jamais un premier ministre du Québec n'a été aussi actif sur la scène internationale que Jean Charest. Durant son mandat de neuf ans comme premier ministre, il a souligné la nécessité d'être connecté au monde, négocié de nombreux accords internationaux, participé à plusieurs forums, mais aussi développé la diplomatie d'un État fédéré. Les initiatives internationales de Jean Charest peuvent sembler contradictoires étant donné qu'il a été élu premier ministre alors qu'il était chef du Parti libéral du Québec, promoteur québécois de l'unité canadienne. De toute évidence, la nécessité du développement économique et des gains électoraux l'ont poussé à adopter une politique internationale ambitieuse. L'action diplomatique de Jean Charest en Asie a été une pierre angulaire de son Plan Nord, les économies émergentes de la région se présentant à la fois comme des débouchés dynamiques pour les ressources naturelles du Québec et un important réservoir de capitaux pour les développées. Plus récemment, Philippe Couillard s'est rendu en Chine en octobre 2014 et la nomination de Jean-François Lépine comme représentant du Québec, par sa notoriété, témoigne de la priorité accordée par le gouvernement québécois à la relation avec la Chine.

L'intérêt marqué de la diplomatie québécoise pour l'Inde est plus récent. C'est à Jean Charest que l'on doit les premières missions du plus haut niveau en Inde (2006 et 2010). Depuis, les visites en Inde sont maintenues annuellement au niveau ministériel ; Clément Gignac (Libéral), ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation a notamment dirigé une importante mission et a participé au Delhi Sustainable Development Summit en 2011¹⁶. L'année suivante, le ministre de la Santé Yves Bolduc (Libéral) s'adressait à un auditoire de quelque quatre-cents personnes au Delhi Sustainable Development Summit en 2012 sur les actions et les initiatives prises par les États fédérés. Il a ensuite présenté le Plan Nord à environ deux-cents personnes¹⁷. En 2013, le ministre Jean-François Lisée (Parti Québécois) a également assisté au sommet de New Delhi tandis que Jean Charest y a été invité, et cela, même s'il avait perdu le pouvoir lors des élections précédentes.

Si l'Amérique latine apparaît également tôt au sommet des priorités de la diplomatie québécoise, force est de constater que les réseaux des représentations diplomatiques y sont moins développés qu'en Asie, le Québec n'y comptant désormais que deux délégations générales, celles de Mexico (1980) et de São Paulo (2008), depuis la fermeture en 2014 de l'antenne du Québec à Santiago. La délégation générale du Québec à Mexico fut la première dans une économie émergente, et sera longtemps la tête de pont du Québec pour toute l'Amérique latine, en assumant des fonctions administratives importantes pour l'ensemble du continent, comme jusqu'à récemment sur le plan de la sélection des immigrants latino-américains. Le premier groupe de travail Québec-Mexique fut établi en 1982 et contribuera à préparer la position gouvernementale du Québec à l'égard de l'ALÉNA, qui unit économiquement le Canada, les États-Unis et le Mexique. Depuis sa ratification, la

¹⁶ MRIF, *Québec@monde*7, no. 2 (mars 2011).

¹⁷ MRIF, *Québec@monde*8, no. 2 (mars 2012).

délégation générale du Mexique occupe une fonction tout à fait exceptionnelle dans le réseau diplomatique du Québec, multipliant les points de contacts à tous niveaux avec les acteurs politiques, économiques et culturels mexicains. La visite du président mexicain Carlos Salinas en 1991 fut suivie de missions québécoises au Mexique en 1995 et 1999. En 2003, le Québec fut l'invité d'honneur de la Foire internationale du livre de Guadalajara. Fait nouveau, les premiers ministres Jean Charest et Jean Raffarin ont mené une mission franco-québécoise l'année suivante. Dans le cas du Brésil, si les questions politiques et culturelles demeurent importantes, ce sont avant tout les préoccupations économiques qui déterminèrent finalement le choix de São Paulo comme lieu d'établissement d'une délégation générale, le gouvernement du Québec ayant un temps jonglé avec l'idée de l'établir à Rio. Depuis 1996, plus de huit missions ministérielles se sont rendues au Brésil et une entente multisectorielle a été signée en 2004, préparant ainsi la voie à une plus grande connectivité.

Comparé aux autres provinces du Canada, le Québec a été le plus actif dans l'ouverture de bureaux à l'étranger et fut la première province à créer un département spécifique consacré aux relations internationales (1967). En fait, sur les vingt-quatre représentations actuelles du Québec dans le monde, une dizaine de bureaux se retrouvent dans les économies émergentes. L'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont dix bureaux à l'étranger, gérés principalement par le ministère du Développement économique et du Commerce. Le Nouveau-Brunswick est également actif sur la scène internationale. Ainsi, le réseau des représentations diplomatiques du Québec est à la fois plus étendu et plus ancien que ceux des autres provinces¹⁸, et d'une manière générale, assume des fonctions administratives plus étendues, notamment dans le domaine de l'immigration¹⁹.

II. La diplomatie commerciale du Québec et les économies émergentes

Si la promotion économique ne constitue certes pas la seule fonction de la paradiplomatie du Québec et de ces représentations à l'étranger, il en demeure néanmoins une pierre angulaire. L'analyse qui suit permet d'en évaluer les retombées pour le Québec. Dans un premier temps, la discussion sera pour l'essentiel de nature quantitative, avec l'examen de l'évolution des volumes du commerce et de l'investissement entre le Québec et les économies émergentes sous étude. Puis, ce bilan sera contrasté avec ceux des autres provinces canadiennes avec ces mêmes partenaires.

¹⁸ Nelson Michaux et Marc T Boucher, *L'État québécois en perspective : Les relations internationales du Québec comparées*, Québec, Observatoire de l'administration publique, 2006 à la p 21.

¹⁹ En 1991, l'*Accord Canada-Québec relatif à l'Immigration et l'admission temporaire des aubains*, du 5 février 1991 [*Accord Gagnon-Tremblay-McDougall*] a été signé, donnant un rôle plus important pour le gouvernement du Québec dans le choix des immigrants. Ce type d'entente remonte à la *Entente sur la présence d'agents d'orientation du ministère de l'Immigration du Québec dans les bureaux fédéraux d'immigration à l'extérieur du Canada*, 18 mai 1971 [*Entente Lang-Cloutier*] qui accentue la responsabilité des États fédérés en matière d'immigration.

A. Le commerce du Québec : plus diversifié que celui des autres provinces

Le Québec semble en voie de gagner son pari d'une ouverture commerciale vers les économies émergentes. En cela, depuis l'énoncé de politique de 2006, le Québec a ainsi vu croître son commerce avec chacun des quatre partenaires de façon notable, et l'observation vaut autant pour les exportations que pour les importations du Québec en provenance ou à destination de ces pays, le volume des échanges passant de 13,7 à 20,0 milliards de dollars entre 2006 et 2014 (voir le Tableau 2). Sur le plan des exportations québécoises, si elles ont augmenté avec chacune des économies émergentes, il reste qu'en valeur absolue c'est avec la Chine qu'elles ont le plus progressées, avec un gain de 1,93 milliard de dollars sur la période (comparativement à seulement 215,2 millions avec le Brésil, 258,1 millions avec l'Inde et de 477,3 millions avec le Mexique). En fait, en 2014, hormis le cas du Brésil où le commerce bilatéral présente un surplus de 430,3 millions de dollars et, dans une certaine mesure, celui de l'Inde où il est en relatif équilibre, le Québec enregistrait de lourds déficits commerciaux avec le Mexique et la Chine, s'élevant respectivement à 3,262 et 6,865 milliards de dollars. Sous cet angle, le Mexique et surtout la Chine se présentent désormais tels des fournisseurs stratégiques de biens manufacturiers pour le Québec.

Tableau 2 : Le commerce du Québec avec les économies émergentes (2006 et 2014) (millions de dollars canadiens)²⁰

	2006			2014		
	X	M	Balance	X	M	Balance
Brésil	364,3	1718,3	-1354,0	579,5	149,2	430,3
Chine	886,2	6494,3	-5608,1	2817,0	9682,2	-6865,2
Inde	239,3	434,9	-195,6	497,4	603,3	-105,9
Mexique	737,5	2846,1	-2108,6	1214,8	4476,9	-3262,1
Total	2227,3	11 493,6		5108,7	14911,6	

Quoiqu'il en soit, comme l'indiquent les tableaux 3 et 4 ci-dessous, à l'échelle canadienne sur le plan des exportations le Québec fait particulièrement bien, se classant second fournisseur canadien pour chacune des économies émergentes. C'est ainsi que le Québec assure vingt-sept pourcent des livraisons canadiennes au Brésil, quatorze pourcent en Chine, quinze pourcent en Inde et vingt-et-un pourcent au Mexique (voir le Tableau 4). La Colombie-Britannique sur la côte du Pacifique bénéficie du meilleur avantage géographique sur les coûts de transport pour ses exportations vers l'Asie. Les Prairies et, dans une moindre mesure, l'Ontario jouissent également d'un meilleur emplacement que le Québec pour le commerce avec l'Asie. Cependant, les statistiques démontrent que le commerce du Québec avec ces économies émergentes se porte très bien. Compte tenu de l'éloignement relatif du

²⁰ *Base de données sur le commerce international canadien de marchandises*, 2016, Statistique Canada, en ligne:
<http://www5.statcan.gc.ca/cimt-cicm/home-accueil?lang=fra>
 [Statistique Canada, *commerce international*].

Québec, les résultats obtenus en Chine et en Inde sont particulièrement satisfaisants. Globalement, ils le sont encore plus si on les compare avec son voisin ontarien (voir le Tableau 3). Représentant en 2007 environ la moitié des exportations ontariennes, non seulement les exportations québécoises ont cru plus rapidement, le Québec exporte maintenant davantage que l'Ontario vers ces pays, passant entre 2007 et 2014 respectivement de 2,2 à 4,9 milliards de dollars et de 4,2 à 4,8 milliards de dollars. En fait, les exportations québécoises vers la Chine, l'Inde et le Brésil surpassent maintenant celles de l'Ontario. Étant une économie plus petite que l'Ontario, le Québec démontre nettement une plus grande affinité exportatrice avec l'Asie comme l'attestent les exportations totales de marchandises vers la Chine et l'Inde.

Plus surprenant encore, les exportations québécoises vers l'Inde ont surpassé celles de la Colombie-Britannique de 2006 à 2012 pour s'établir à 517 millions de dollars. Constituées aux trois quarts de produits végétaux (céréales, pois chiche, soya) la Saskatchewan mène le bal des exportations vers l'Inde (1,17 milliard). La Colombie-Britannique domine largement les exportations vers la Chine avec plus de six milliards de dollars. En fait, depuis 2007, la Colombie-Britannique a lancé l'Initiative Asie Pacifique destinée à accroître les exportations des petites entreprises et représente le principal concurrent du Québec.

Tableau 3 : Évolution des exportations de biens des principales provinces exportatrices (2007 et 2014) (million de dollars canadiens)²¹

	Brésil		Chine		Inde		Mexique		Total	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Québec	348	551	994	2743	277	488	590	1073	2209	4855
Ontario	354	366	1405	2078	276	308	2128	2047	4163	4799
Saskatchewan	223	578	1150	2821	591	1172	358	609	2019	5180
Alberta	138	154	3140	2863	117	132	720	938	3815	4087
Colombie-Britannique	201	307	2024	6297	241	517	196	111	2422	7232

²¹ Statistique Canada, *commerce international*, supra note 20.

Tableau 4 : Exportations par province – Pays choisis (2014)²²

	Brésil		Chine		Inde		Mexique	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
Terre-Neuve-et-Labrador	34,3	2	607,1	3	83,6	3	7,2	0
Nouvelle-Écosse	13,1	1	275,6	1	43,3	1	46,6	1
Nouveau-Brunswick	29,1	1	86,0	0	96,5	3	16,9	0
Île-du-Prince-Édouard	0,8	0	9,7	0	1,1	0	0,4	0
Québec	551,0	7	2821,2	4	464,9	5	1073,5	1
Ontario	366,1		2061,6	1	307,3	0	2054,0	9
Manitoba	34,3	2	1000,7	5	65,7	2	343,7	7
Saskatchewan	577,7	8	2821,2	5	1172,2	7	608,8	2
Alberta	154,4	7	2876,7	5	131,6	4	937,6	8
Colombie-Britannique	307,3	5	6422,7	4	590,2	9	111,0	2
Territoires	0,1	0	2,1	0	203,0	6	5,0	0
Canada	2068,2	0	18898,1		3159,5		5204,7	

Avec des échanges bilatéraux de plus de dix milliards de dollars, parmi les économies émergentes, la Chine est maintenant le premier partenaire commercial du Québec. Si la complémentarité économique entre le Canada et la Chine est importante, celle avec le Québec est meilleure²³. La production industrielle a été modernisée et diversifiée. En 2014, si le tiers des exportations vers la Chine se composait principalement de minerai de fer et de produits de base à faible intensité technologique (35,6%), il n'en demeure pas moins qu'une part non négligeable des exportations québécoises en Chine se composent de produits de haute technologie (35,6%), notamment dans les secteurs du matériel de transport (17%) et de la machinerie (10%). En cela, la gamme de produits exportés en Chine par le Québec est plus diversifiée que celle de n'importe laquelle des autres provinces canadiennes. Cependant, les minerais représentent plus de trente pourcent des exportations du Québec, le taux le plus élevé pour une province canadienne. En comparaison, les quatre principales exportations de produits canadiens vers la Chine viennent toutes de produits de base, à savoir : la pâte de bois (15,3%) ; les minerais (17,8%) ; le bois et articles en bois (10,1%) et les produits végétaux (18,2%)²⁴.

À peu de choses près, on peut faire le même constat avec les trois autres partenaires. Comme l'indique le Tableau 5, en ce qui concerne le Brésil (55,4%), la Chine (62,2%) et le Mexique (50,4%) plus de la moitié des exportations manufacturières québécoises se composent de biens de haute et de moyennement hautes technologies tandis que pour l'Inde ces dernières représentent tout de même 41,3 % du total. En fait, sur ce plan, en 2013, les exportations québécoises vers les

²² Statistique Canada, *commerce international*, supra note 20.

²³ Zhou Xingbao, « Bring China-Canada Economic Cooperation and Trade to the New Height: In Commemoration of the 40th Anniversary of the Sino-Canadian Diplomatic Relationship » dans Pitman B Potter et Thomas Adams, dir, *Issues in Canada-China Relations*, Ottawa, Canadian International Council, 2011, 282.

²⁴ Statistique Canada, *commerce international*, supra note 20.

économies émergentes sont de plus forte intensité technologique que l'ensemble des exportations manufacturières québécoises (42,5%) et se comparent avantageusement avec l'ensemble des exportations manufacturières canadiennes (51,2%)²⁵.

Tableau 5 : Intensité technologique des exportations manufacturières québécoises vers les économies émergentes (2006 et 2014) (millions de dollars)²⁶

Intensité technologique		2006	2014	2014 % exportations manufacturières
Haute	Brésil	75,6	192,6	34,6
	Chine	191,0	638,2	39,9
	Inde	110,4	106,4	23,4
	Mexique	260,7	287,6	23,9
Moyenne haute	Brésil	34,8	115,7	20,8
	Chine	131,8	357,4	22,3
	Inde	16,9	81,4	17,9
	Mexique	132,8	318,7	26,5
Moyenne faible	Brésil	63,0	82,3	14,8
	Chine	61,4	181,4	11,3
	Inde	9,4	22,3	4,9
	Mexique	223,8	436,6	36,3
Faible	Brésil	178,7	165,6	29,8
	Chine	243,0	423,0	26,4
	Inde	55,0	243,8	53,7
	Mexique	74,4	160,0	13,3
Total	Brésil	352,1	556,2	100
	Chine	627,2	1600,0	100
	Inde	191,7	453,9	100
	Mexique	691,7	1202,9	100

Force est ainsi de constater que depuis l'énoncé de politique de 2006, les commerces avec ces économies émergentes participent fortement à la diversification des partenariats économiques du Québec. Par exemple, si les États-Unis demeure, et de loin, le premier marché d'exportation du Québec, en l'espace d'à peine plus d'une décennie, la Chine est passée du septième au deuxième rang, le Mexique du huitième au sixième et le Brésil du quatorzième au dixième (voir le Tableau 6).

²⁵ Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, *Le Calepin – Le commerce extérieur du Québec*, Québec, Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, 2014 à la p 25.

²⁶ Institut de la statistique du Québec, « Commerce québécois et canadien par niveau technologique », en ligne: Institut de la statistique du Québec <<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/>>.

Tableau 6 : Diversification des partenariats économiques du Québec. Exportations vers les économies émergentes (% du total)²⁷

	X		Rang (Principaux partenaires)	
	2006	2013	2006	2013
États-Unis	77,6	70,7	1e	1e
Chine	1,21	6,30	7e	2e
Mexique	1,01	1,60	8e	6e
Brésil	0,50	0,80	14e	10e
Inde	0,33	ND	16e	ND

Néanmoins, compte tenu de l'ALÉNA et d'une présence diplomatique vieille de plus de trente-six ans, la performance québécoise au Mexique apparaît relativement décevante. Non seulement le volume des exportations québécoises ne s'élève qu'à 1214,8 millions de dollars, elles ne parviennent toujours pas à combler l'important volume d'importation en provenance du Mexique (4476,9 millions de dollars)²⁸. Compte tenu cette fois du relativement faible niveau d'échange entre le Québec et le Brésil (en fait, entre 2006 et 2014, les livraisons brésiliennes vers le Québec ont fortement régressé), la relation bilatérale apparaît également décevante. C'est sans doute pourquoi c'est en Asie que la diplomatie commerciale du Québec a été la plus active ces dernières années.

B. L'investissement étranger au cœur du Plan nord

Le nationalisme québécois a poussé les gouvernements à intervenir dans le développement des ressources naturelles, considéré comme un outil de redistribution de richesses. Après une période d'intervention étatique dans le secteur des ressources naturelles (1964-1982) qui a pris fin avec le déclin de fer, le Québec s'est tourné vers les intérêts privés et de capitaux étrangers pour l'exploitation des ressources naturelles et le développement économique. Avec le lancement du Plan Nord en 2011, le gouvernement du Québec s'est proposé de construire l'infrastructure nécessaire pour exploiter les vastes ressources naturelles de son territoire nordique. À terme, ce serait près de quatre-vingts milliards de dollars qui seraient investis dans le projet dont environ soixante pourcent pour les énergies renouvelables et de quarante pourcent pour les mines et les infrastructures. Étant la quatrième puissance du monde en l'hydroélectricité, le Québec assure l'accès énergétique aux exploitations minières et

²⁷ Simon Carreau, *Les relations commerciales du Québec. Portrait des exportations québécoises: les principaux produits (1990-2006)*, Montréal, Observatoires des Amériques, 2007; Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, *Le Calepin – Le commerce extérieur du Québec*, Québec, Ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, 2014.

²⁸ Toutefois, le Mexique se présente comme une destination importante de l'investissement étranger québécois, comme en témoigne les investissements de Bombardier dans les domaines du transport ferroviaire et de l'avionique. Voir Bombardier, « Bombardier : plus de 20 ans au Mexique » (2014), en ligne: Bombardier <<http://www.bombardier.com/content/dam/Websites/bombardiercom/countries/supporting-documents/Bombardier-CountryBrochure-Mexico-fr.pdf>>.

les routes nécessaires pour l'exportation. Le territoire du Plan Nord équivaut à celui de la taille de l'Afrique du Sud et les gisements miniers connus incluent le nickel, le cobalt, les métaux du groupe platine, zinc, minerai de fer, diamants, or, lithium, uranium et les terres rares²⁹.

Les investissements dans l'exploration et le développement de ressources historiquement inexploitées (diamants³⁰, terres rares, lithium et uranium) au Québec ont grandement crû ces dernières années. De 2001 à 2011, les investissements miniers pour les activités d'exploration et de développement ont augmenté de 590 % au Québec. Seulement en 2011, plus de 350 millions en exploration ont été investis au Québec et le Canada dans son ensemble représentait dix-huit pourcent des dépenses mondiales en exploration (contre dix-neuf pourcent en 2010), au premier rang dans le monde, l'Australie, deuxième, compte pour treize pourcent des dépenses mondiales. De 1999 à 2011, les investissements miniers ont triplé pour atteindre 3,2 milliards³¹. Entre 2000 et 2009, les investissements de la Chine au Canada ont augmenté au rythme annuel moyen de 174,2% et en 2009 seulement, la Chine et l'Inde ont investi près de 12,18 milliards au Canada³². L'année 2012 a été une année record pour les projets d'exploitation minière au Québec avec près de 5 milliards de dollars investis dans l'exploitation³³.

La Chine a été un des principaux investisseurs dans l'industrie minière au Québec. Jusqu'à présent, des investissements chinois de plus de 15 milliards sont projetés. L'ouverture du projet majeur de la Wuhan Iron and Steel Group Corporation avec Adriana Resources Inc. pour le minerai de fer du lac Otneluk, au Nunavik (nord du Québec) est prévue cette année et produirait une production annuelle de 50 millions de tonnes de minerai de fer pour une période de cent ans. Le projet comprend une nouvelle ligne de chemin de fer de 815 kilomètres et l'expansion des installations portuaires à Sept-Îles. Wuhan Iron Steel et Wisco ont injecté 240 millions de dollars à la mine de fer du Lac Bloom près de Fermont et Hebei Iron & Steel a investi 194 millions de dollars pour rénover ces installations de Fermont.

Les Chinois sont également actifs dans les mines de nickel du Grand Nord près du détroit de l'Ungava. Jilin Jien Nickel Industries y a investi 800 millions dans une mine de nickel située à Kangiqsujuaq, sur le territoire le plus au nord du Québec. La Chine est également très intéressée au lithium nécessaire pour la fabrication de piles. Tianqi Lithium, le plus grand transformateur de lithium en Chine, est également actif dans le projet Wabouchi. Il serait le deuxième plus important gisement au monde de spodumène, un minerai de la famille du lithium³⁴.

²⁹ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, en ligne: <www.mrn.gouv.qc.ca>.

³⁰ La mine de diamants Projet Renard de Stornoway Diamond Corporation a reçu un permis d'exploitation pour vingt ans.

³¹ Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, *supra* note 29.

³² Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Un plan d'action canadien pour une nouvelle économie mondiale: réponse à l'émergence de la Russie, de l'Inde et de la Chine*, Ottawa, Sénat du Canada, juin 2010 à la p 50.

³³ Dossier « Le Grand Nord », *Les Affaires*, 5 mars 2013.

³⁴ Suzanne Dansereau, « Terres rares: les projets progressent », *Les Affaires* (29 octobre 2011), en ligne: *Les Affaires* <<http://www.lesaffaires.com/dossier/grand-nord/terres-rares--les-projets-progressent/536802>>.

La participation de l'Inde dans l'industrie minière s'est concentrée sur le minerai de fer et les diamants. À peine existants il y a dix ans, les échanges bilatéraux entre le Québec et l'Inde ont atteint 1,1 milliard de dollars en 2014. Même s'il reste modeste, le commerce bilatéral continuera d'augmenter en raison de la demande croissante pour le fer. Un premier Groupe de travail mixte Québec-Inde pour la coopération minière se rencontra pour la première fois en 2012. Tata Steel a annoncé son engagement dans le projet Taconite situé à Kemag, près de Labrador, qui est estimé à 4,8 milliards de dollars. Le projet relancerait l'infrastructure exportatrice de Schefferville, abandonnée depuis 1982. L'achat de Cliffs Natural Resources par le gouvernement québécois en 2016 signale aux Indiens que l'investissement du groupe Tata Steel dans le fer sera pourvu d'infrastructures. Également, le phosphate du Lac-Saint-Jean intéresse les Indiens, parmi les plus grands importateurs mondiaux, qui prévoient investir aussi 1,4 milliard à Bécancour dans la production d'engrais³⁵.

Ceci dit, l'augmentation des investissements directs étrangers en provenance d'économies émergentes soulève également des questions géostratégiques sur l'éventuelle ouverture du passage du Nord-Ouest et l'acquisition de ressources stratégiques par des puissances rivales, en particulier de la Chine, et soulève des inquiétudes sur l'influence économique et politique qu'elles peuvent exercer. À titre d'exemple, le quasi-monopole de la Chine sur les exportations de terres rares a été utilisé contre le Japon, qui les utilise pour maintenir son avantage économique en technologies. Du point de vue japonais, non seulement s'agit-il de briser le quasi-monopole chinois sur les terres rares, mais il est déjà prévu que la Chine devra en importer³⁶, notamment du Canada³⁷. C'est en ce sens que la Japan Oil, Gas and Metals National Corporation (JOGMEC), qui relève du ministère japonais de l'économie, du commerce et de l'industrie, et qui a pour mandat d'investir dans des projets d'exploitation minière dans le monde entier, affirmait que « les terres rares lourdes sont importés principalement de la Chine, ce qui rend la diversité des approvisionnements japonais urgente et nécessaire »³⁸. En ce sens, le Québec jouit en quelque sorte de la concurrence internationale pour l'accès aux ressources naturelles.

Toutefois, le développement de la plupart des nouveaux projets miniers au Québec est tributaire des prix internationaux, eux-mêmes directement liés à l'activité

³⁵ Ce projet est suspendu pour l'instant.

³⁶ Alfonso Tejerina et al, « Mining in Quebec: Rare Earths and Strategic Minerals, Putting Québec on the Critical Resources Map », *Engineering and Mining Journal* (novembre 2011) à la p 77, en ligne: <<http://emj.epubxp.com/i/48281-nov-2011>>.

³⁷ Theodore H Moran, « Chinese FDI in Canada: Threat or Opportunity? », *Options politiques* (1^{er} septembre 2012), en ligne: <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/canada-in-the-pacific-century/chinese-fdi-in-canada-threat-or-opportunity/>>.

³⁸ Japan Oil, Gas and Metals National Corporation, « JOGMEC Signs Memorandum of Agreement for Rare Earth in Canada » (3 mars 2010), en ligne: JOGMEC <<http://www.jogmec.go.jp/english/news/release/release0043.html>> [notre traduction]. Ainsi, un projet d'exploration minière de Strange Lake dans le Nord québécois financé par la JOGMEC et exécuté par l'exploration de Midland montre que dix-sept éléments de terres rares se trouvent en quantités considérables. *Midland Exploration inc, Ytterby REE Project* (mars 2011), en ligne: Midland Exploration <<http://www.midlandexploration.com/fr/sites/Midland/CustomPage.aspx?Section=0&ResourceId=30c10eb0-8f81-4a95-9764-b17edd828669>>.

économique en Asie, et avec le ralentissement actuel, de nombreux projets annoncés en grande pompe font face à des moratoires, voire des abandons. Force est ainsi de constater les retards du Plan Nord dont la réalisation demeure conditionnelle à la force de la demande internationale, elle-même largement tributaire du dynamisme de l'Asie, de la Chine et de l'Inde en tête³⁹.

La création du Ministère des relations internationales en 1967 et l'établissement d'un réseau diplomatique ont démontré que le Québec voulait mener ses affaires dans des secteurs spécifiques en relations internationales. Sous la force croissante du nationalisme, centrée sur la culture et l'éducation pendant de nombreuses années, la diplomatie québécoise s'éveille aux marchés émergents au tournant du siècle. Ce tournant plus affairiste se confirme avec l'implantation de bureaux dans les économies émergentes.

Depuis les quinze dernières années, les exportations de marchandises vers la Chine du Québec ont quadruplé passant de plus de 700 millions en 2001 à plus de 2,743 milliards en 2014. La Chine est maintenant le deuxième marché d'exportation du Québec après les États-Unis, qui constituent encore, de loin, la principale destination des exportations québécoises (69 % en 2014). La Chine, l'Inde et des pays comme le Mexique et le Brésil représentent une augmentation substantielle des exportations pour le Québec. Cela est particulièrement vrai dans les exportations minières où les États-Unis ont toujours constitué la destination majeure. Depuis 1999, les exportations minières se dirigeant vers les États-Unis déclinent au profit de la Chine notamment, cette dernière étant la destination ayant connu la meilleure croissance depuis les quinze dernières années, avec une part atteignant désormais 7,3% des exportations minières. Si, on en croit Ressources naturelles Canada, bien que de moindre importance, une observation similaire peut être faite dans les cas des autres économies émergentes : « Les exportations vers le Brésil, d'une valeur de 1,1 G\$ en 2013, ont plus que quadruplé depuis 2000, tandis que les exportations vers d'autres pays, dont le Mexique, l'Indonésie, l'Inde et la Russie, ont également fortement augmenté au cours de la même période »⁴⁰.

La part globale du Québec dans les exportations canadiennes de marchandises a diminué de 17,6% en 2001 à 14,1% en 2014. Cela est dû principalement à l'augmentation de la part des provinces de l'Ouest, qui ont également bénéficié de l'émergence de l'Asie. La proximité géographique et les liens historiques (diasporas) favorisent la part du Québec dans les exportations canadiennes

³⁹ Alexandre Shield, « Couillard veut ressusciter le Plan Nord », *Le Devoir* (15 mars 2014), en ligne: *Le Devoir* <<http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/402746/couillard-veut-ressusciter-le-plan-nord>>.

⁴⁰ Ministère des Ressources naturelles du Canada, « Commerce des minéraux : bulletin d'information, juillet 2014 », en ligne : <<http://www.mnrc.gc.ca/mines-materiaux/publications/16469>>.

vers l'Europe, qui est plus élevée que celle vers les États-Unis (13,4% pour la période 2001-2011) où la plupart des provinces canadiennes y ont un accès direct. La part du Québec dans les exportations canadiennes vers la Chine s'élevait à 12,8%. Toutefois, la part du Québec dans les exportations canadiennes vers l'Inde s'élève à quinze pourcent aujourd'hui, bien au-dessus de la part des exportations vers les États-Unis et la part du Québec des exportations canadiennes vers la Chine. Les exportations québécoises vers la Chine ont atteint 2 743 millions en 2014 et représentent 14,5% des exportations canadiennes de marchandises vers la Chine tandis que l'Ontario a exporté pour 2 078 millions pour onze pourcent des exportations canadiennes vers la Chine.

Or, malgré les désavantages géographique et historique, le Québec a fait des gains plus que satisfaisants dans ses exportations vers l'Asie. En plus, comparé aux exportations canadiennes qui s'appuient trop sur les ressources naturelles⁴¹, le Québec a été en mesure d'exporter des produits de haute technologie.

Les économies émergentes ont des effets structurants pour la plupart des régions du Canada⁴². La consommation de matières premières du monde sino-indien augmentera la demande pour le pétrole albertain, le bois de la Colombie-Britannique, de la potasse et des céréales de la Saskatchewan et enfin des avions, de la pâte de bois et des minéraux pour le Québec. La Chine et l'Inde créeront une demande soutenue des produits de base dont le Québec regorge. L'équivalent de dix Manhattan doit être construit en Chine avant 2030, ce qui représente la construction de cinquante-mille bâtiments pour 221 villes de plus de un million d'habitants (l'Europe en a trente-cinq)⁴³. L'Inde a besoin de construire des installations urbaines pour recevoir plus de six-cent-millions habitants avant la même date⁴⁴.

Compte tenu de la proximité culturelle et géographique, de l'ALÉNA, et surtout des intenses liens bâtis ces dernières décennies, le Mexique continuera d'être un partenaire économique majeur du Québec. Longtemps considéré un concurrent direct du Québec sur les marchés internationaux, pensons seulement à l'avionique et aux produits de fer, le Brésil se présente de plus en plus comme un marché potentiel pour le Québec.

⁴¹ Derek H Burney, « Beyond NAFTA: Securing Our Economic Future », *Options politiques* (1^{er} septembre 2012), en ligne: Options politiques <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/canada-in-the-pacific-century/beyond-nafta-securing-our-economic-future/>>.

⁴² Martin Cauchon, Joseph P Caron et Michael G Woods, « L'essor de la Chine et les implications pour le Québec », *Options politiques* (1^{er} septembre 2012), en ligne: Options politiques <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/canada-in-the-pacific-century/chinas-rise-and-the-implications-for-quebec/>>.

⁴³ Jonathan Woatzel et al, « Preparing for China's Urban Billion » (février 2009), en ligne: McKinsey Global Institute <<http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/preparing-for-chinas-urban-billion>>.

⁴⁴ Shirish Sankhe et al, « India's Urban Awakening: Building Inclusive Cities, Sustaining Economic Growth » (avril 2010), en ligne: McKinsey Global Institute <<http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/urban-awakening-in-india>>.

Après cinquante ans de doctrine Gérin-Lajoie, le Québec dispose d'un réseau diplomatique qui a su profiter des économies émergentes. La croissance des exportations vers ces régions le démontre mais c'est surtout sa capacité à concurrencer les autres provinces qui retient l'attention. Cette capacité concurrentielle saura, sans doute, se mettre en valeur quand d'autres marchés émergents se présenteront, notamment en Afrique, compte tenu des dimensions culturelles partagées (langues) et des marchés futurs.