

Entre la discorde et l'indifférence : le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Francophonie internationale

Chedly Belkhodja

Numéro 9, 1999

Les relations entre le Québec et la francophonie nord-américaine

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1004948ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1004948ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université d'Ottawa
Centre de recherche en civilisation canadienne-française

ISSN

1183-2487 (imprimé)

1710-1158 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Belkhodja, C. (1999). Entre la discorde et l'indifférence : le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Francophonie internationale. *Francophonies d'Amérique*, (9), 7–20. <https://doi.org/10.7202/1004948ar>

ENTRE LA DISCORDE ET L'INDIFFÉRENCE : LE QUÉBEC, LE NOUVEAU-BRUNSWICK ET LA FRANCOPHONIE INTERNATIONALE

Chedly Belkhodja
Département de science politique
Université de Moncton

De nombreux travaux ont fait part des notes discordantes entre le gouvernement fédéral et le Québec en ce qui concerne la place acquise par cette province au sein de la Francophonie internationale¹. En revanche, on connaît peu de choses quant à la teneur des relations entre le Québec et le Nouveau-Brunswick, les deux gouvernements canadiens participants, membres de l'Agence de la Francophonie. Depuis 1970, le Québec a obtenu le statut particulier de gouvernement participant au sein de l'Agence de la Francophonie, statut octroyé au Nouveau-Brunswick en 1977. La participation d'acteurs non souverains au sein de cette organisation internationale constitue un caractère original mais aussi une source de tension pour un État fédéral comme le Canada.

Dans la présente étude, nous nous proposons de cerner les rapports entre le Québec et la province du Nouveau-Brunswick dans le contexte de leur engagement au sein de la Francophonie institutionnelle². Par des routes différentes, ces deux provinces francophones ont su définir un champ d'action internationale. Depuis les années 60, le Québec a été fort présent dans le processus de consolidation de la Francophonie naissante. Dans la gestion de ce dossier, le pouvoir provincial a toujours privilégié une approche spécifique qui tient compte de sa personnalité unique en tant que foyer principal de la langue française en Amérique du Nord et de la légitimité d'une action sans la médiation du gouvernement fédéral. Pour sa part, le Nouveau-Brunswick a adopté une attitude plus réservée, voisine de la position du Canada, en tant qu'acteur de la francophonie canadienne.

Dans le contexte politique canadien, la méfiance entre le Québec et les provinces minoritaires francophones l'a souvent emporté, ce qui a provoqué des conjonctures difficiles. Il est juste d'affirmer que le Québec s'est parfois senti

agacé par la présence du Nouveau-Brunswick dans les instances de la Francophonie. Faut-il pour autant, à l'instar de certains décideurs québécois, considérer cette province comme étant assujettie à la position du gouvernement fédéral qui cherche à banaliser la présence du Québec sur la scène internationale francophone? Dans cette recherche, nous tentons de mieux saisir le rapport Québec/Nouveau-Brunswick tout en souhaitant nous dégager de cette lecture trop « nationale » et trop « politisée » des rapports entre les provinces canadiennes et le monde de la Francophonie. En tenant compte des bouleversements mondiaux qui ont affecté les relations internationales, ne pourrait-on pas plutôt poser l'hypothèse de l'indifférence entre deux acteurs qui cherchent à se déplacer de façon autonome dans le nouvel espace de possibilités de toutes sortes qu'est la Francophonie? Dans ce contexte, le Nouveau-Brunswick semble avoir une longueur d'avance par rapport au Québec, dans le sens où il n'a pas de projet d'affirmation nationale.

Cette analyse reste exploratoire, car le matériel étudié provient de sources principalement secondaires. Néanmoins, quelques entrevues avec des personnes clés de la scène politique de la Francophonie nous ont permis de préciser certaines questions quant aux rapports entre les deux provinces. Dans un premier temps, il s'agit de présenter et de définir la place des provinces canadiennes comme acteurs sous-nationaux sur la scène internationale. Ensuite, il est important de brosser le parcours historique des deux provinces de façon à voir les grandes différences entre le Québec et le Nouveau-Brunswick. Enfin, pour répondre à notre hypothèse de travail concernant l'indifférence dans les relations entre le Québec et le Nouveau-Brunswick à l'égard de la Francophonie, il sera nécessaire de présenter les principales périodes de tensions qui ont existé depuis la fin des années 60.

La place des provinces canadiennes sur la scène internationale

Même si cela a été peu remarqué, plusieurs provinces canadiennes ont développé des relations extérieures. Il est intéressant de noter que les analyses de politique provinciale tendent à négliger cette dimension, puisqu'elles se limitent au rôle strictement national des provinces. Deux aspects portent à croire que la place des provinces canadiennes dans l'espace international est sujette à croître rapidement dans les années à venir. D'une part, le cadre particulier du fédéralisme canadien a toujours laissé un espace à conquérir aux unités fédérées. D'autre part, les bouleversements d'envergure comme la mondialisation ont pour effet d'internationaliser le rôle des provinces en tant qu'acteurs sur la scène internationale.

Le fédéralisme

En matière de relations extérieures, l'État fédéral est dans une situation différente de l'État unitaire. Les unités fédérées telles les provinces, les États ou les cantons sont amenées à développer des rapports avec l'environnement externe. Cette pratique peut parfois provoquer des tensions nationales con-

cernant l'équilibre entre le pouvoir central, gardien du principe sacro-saint du monopole de la souveraineté nationale, et les unités fédérées³. Sur le plan juridique, la Constitution canadienne (AANB de 1867 et Loi constitutionnelle de 1982) n'évoque pas le rôle des provinces, puisqu'elle considère que le fédéral assure la représentation de la souveraineté nationale. Selon Kim Richard Nossal: « *As a consequence, the Constitution Acts, 1867-1982, remain as silent today as the original act was in 1867⁴.* » En fait, l'absence de règle écrite permet une pratique de coopération entre les deux paliers de pouvoir. On évoque alors le pragmatisme canadien qui doit refléter les traits particuliers d'un nouvel État en processus de construction nationale. C'est dans cette optique que s'instaure un partage de compétences entre le fédéral et les provinces, entre ce que les spécialistes de politique étrangère ont défini comme les domaines de *High-Hard* et de *Low-Soft Politics*⁵. Le gouvernement fédéral est l'unique porte-parole de la fédération canadienne; il détient le monopole du pouvoir de décision en politique étrangère et exerce le commandement des forces armées du pays. De leur côté, les provinces développent des relations moins symboliques, plutôt de faible intensité mais tout aussi importantes, dans plusieurs champs concomitants. Elles défendent particulièrement leurs intérêts dans deux secteurs, soit les secteurs économique et environnemental⁶. Dans un contexte économique plus décentralisé, les provinces s'engagent volontairement aux côtés du fédéral dans la recherche de nouvelles opportunités économiques. On pense par exemple aux voyages d'affaires d'Équipe Canada en Asie du Sud-est, en Chine et au Mexique.

La mondialisation

Depuis les années 70, le monde des États s'est vu confronté à des logiques mondiales, notamment la crise du pétrole de 1973. Cette interdépendance croissante a annoncé une modification importante des relations internationales où l'acteur étatique est devenu plus conscient d'un processus de changement à l'échelle mondiale. Comme l'explique James Rosenau, le paysage international de l'après-guerre froide (1989-1991) ne se limite plus à la seule dimension étatique et il doit dorénavant coexister avec un univers multiculturel, c'est-à-dire un monde où gravite une panoplie d'acteurs: les forces transnationales, les firmes multinationales, les villes, les régions⁷.

De nos jours, réagir devant la mondialisation est devenu un passe-temps courant. Le débat intellectuel autour de cet enjeu est très présent dans nos sociétés. Or, il réduit souvent la question à une opposition de visions: celle des partisans optimistes de l'ouverture des frontières et des marchés, d'une part, et celle des prédicateurs apocalyptiques affolés par les conséquences d'une érosion de l'espace territorial, d'autre part⁸.

Il est difficile de dégager une définition de la mondialisation, car celle-ci n'est qu'une dynamique en cours. De nos jours, définir la mondialisation, c'est en fait tenir compte d'un profond bouleversement à plusieurs niveaux dans les habitudes du cadre national. Premièrement, au niveau économique,

on remarque un processus d'accélération des échanges qui modifie la nature de l'économie capitaliste classique: d'une économie structurée autour des échanges commerciaux entre pays, celle-ci devient une économie mondialisée, caractérisée par l'importance des flux financiers⁹. Deuxièmement, au niveau technologique, la mondialisation facilite la mise en place d'un univers sans frontières qui se passe de la notion de temps¹⁰. Enfin, au niveau politique, plusieurs observateurs soulignent que l'État-nation, cadre historique dorénavant confronté à l'émergence de nouvelles formes de solidarités transnationales et d'acteurs de toutes sortes, est dépassé¹¹.

Dans notre cas, les provinces canadiennes ont-elles la capacité de s'ajuster à ce nouveau contexte international? Selon Louis Bélanger, «les conditions d'exercice d'une province peuvent être affectées par les transformations actuelles de la scène internationale¹²». Une chose est certaine, le rapprochement entre le local, le national et le mondial bouleverse le cadre classique de l'activité économique des provinces. Dans le «village global», les provinces sont en mesure de participer activement, car l'impératif territorial perd de son importance au profit des relations transnationales. Comme d'autres provinces, le Québec et le Nouveau-Brunswick investissent beaucoup dans de nouvelles activités qui tendent à déborder le cadre statique de l'État. Depuis le début des années 90, le Nouveau-Brunswick, par exemple, a misé davantage sur les secteurs des nouvelles technologies et du tourisme. Comme nous le verrons, le Québec se lance également dans «l'univers des réseaux» mais il se distingue par le fait qu'il maintient intact le projet de reconnaissance de la souveraineté nationale. Cette logique territoriale de la diplomatie québécoise ne colle plus tellement à la réalité de la mondialisation, qui incite les États à se défaire de leurs réflexes nationaux.

De façon générale, en ce qui concerne le domaine des relations internationales, les provinces canadiennes ne cherchent pas à prendre le dessus sur le gouvernement central, car elles préfèrent plutôt développer des liens économiques avec l'étranger, principalement les États américains frontaliers¹³. Dans un sens, la Francophonie va à l'encontre de ce principe, en raison de la volonté politique d'une province déterminée de se propulser sur la scène internationale par le biais de ce nouveau forum.

Les provinces canadiennes et la Francophonie internationale

La Francophonie institutionnelle est une grande famille en expansion, constituée de 52 membres et environ 400 millions d'individus ayant en commun le français comme langue de partage. Cette organisation émerge à la fin des années 60, lorsque que plusieurs États africains décident de consolider leurs aspirations postcoloniales au sein d'une organisation internationale¹⁴. Au départ, la France préfère se tenir à l'écart, en raison du passé colonial et d'un désaccord quant à la dimension multilatérale souhaitée par les pays du Sud. Contrairement au Commonwealth qui rassemble les anciens dominions britanniques, la Francophonie apparaît, dès sa naissance, comme un espace à

construire. Plusieurs aspects de cette organisation sont novateurs: d'une part, la nouvelle organisation se réunit autour du principe unificateur de la langue française; d'autre part, elle va permettre à des acteurs non souverains sur le plan du droit international de participer aux travaux de l'organisme. En 1970 (Niamey II), le Québec obtient le statut de gouvernement participant, statut qui sera accordé au Nouveau-Brunswick en 1977. D'autres provinces comme l'Ontario et le Manitoba ont également eu la possibilité de jouer un rôle dans l'organisation sans pour autant aspirer à un statut comparable. Le parcours des deux provinces «canadiennes» participantes doit être brièvement présenté, car il met en présence des trajectoires particulières.

Le Québec: la quête d'un État souverain

Depuis la Révolution tranquille des années 60, il existe une constante dans la politique québécoise qui consiste à valoriser le projet de la construction nationale. Dès lors, la scène internationale devient un espace privilégié pour définir une personnalité distincte de celle du Canada. Micheal Keating distingue trois fondements dans l'institutionnalisation d'un espace extérieur pour l'État québécois¹⁵. Premièrement, plus que toute autre province au pays, le Québec a le désir de s'affirmer souverain à l'extérieur de ses frontières. Un important dispositif diplomatique sous-tend le projet international du Québec, dont notamment une représentation à l'extérieur des frontières et de nombreuses ententes signées avec des États souverains. En 1988, afin de s'ajuster au nouvel ordre international, le gouvernement québécois crée le ministère des Affaires internationales. Deuxièmement, dans le cadre de la politique du libre-échange et de la mondialisation des marchés, le Québec accorde une dimension de plus en plus importante aux échanges et aux investissements économiques à l'étranger, principalement avec les États-Unis qui absorbent plus de 80 % des exportations du Québec. Enfin, la promotion de la spécificité culturelle québécoise à l'étranger fait partie d'un projet à la fois économique et identitaire de défense de l'univers francophone considéré comme étant sous la menace du marché américain.

Dans le cadre de son engagement dans la Francophonie, le Québec développe rapidement une position d'autonomie, estimant que la province représente la spécificité francophone en Amérique du Nord. Depuis l'allocution du ministre de l'Éducation Paul Gérin-Lajoie, en 1965, jusqu'aux divers énoncés de principe du ministère des Affaires internationales, la Francophonie apparaît pour le peuple québécois tel un espace vital essentiel à l'intérieur duquel la province doit prendre des initiatives:

L'appartenance du Québec à la francophonie relève d'une nécessité vitale. Notre situation géographique nord-américaine risque constamment de mettre en péril notre spécificité culturelle qui a survécu et s'est développée depuis plus de quatre cents ans¹⁶.

D'après Louis Bélanger, la Francophonie constitue une voix d'accès vers l'universel: « En raison de sa valeur symbolique, la participation du Québec

à la Francophonie est indissociable de l'évolution des modes d'articulation de l'identité québécoise. Elle permet d'inscrire l'affirmation identitaire québécoise dans une perspective plutôt universaliste que particulariste¹⁷. » Dans la façon de mener le dossier, la province prend les devants et décide d'agir seule en interprétant la Constitution canadienne qui lui permet de lier des ententes internationales dans certains domaines de compétence, notamment l'éducation et la culture. En 1968, la province reçoit une invitation officielle et directe pour participer à une conférence, au Gabon, réunissant des ministres francophones de l'éducation. Dans le contexte international de l'époque, le Québec s'inscrit dans la mouvance de la décolonisation, ce qui lui permet de nouer des liens fraternels avec les anciennes colonies françaises d'Afrique et avec la France. Par conséquent, la quête d'un statut souverain apparaît légitime, car elle s'inscrit dans un discours nationaliste émancipé et légitime. À ce chapitre, comme nous le verrons plus loin, il est intéressant de constater que la lecture changera radicalement après la fin de la guerre froide.

La Francophonie multilatérale devient rapidement un enjeu de discordance entre le gouvernement fédéral et le Québec. Ce qui gêne Ottawa, c'est que le Québec agit de façon quasi-souveraine dans ses relations extérieures. La logique territoriale du gouvernement québécois modifie sensiblement les pratiques du passé caractérisées par des relations entre les francophones au sein de diverses associations issues d'un réseau traditionnel. Devant la montée d'un mouvement nationaliste québécois revendicateur, Ottawa décide de réagir afin de réduire la visibilité québécoise au sein du monde francophone. Dans la politique fédérale, deux critères sont nettement valorisés. Premièrement, en s'inscrivant dans la lignée du rapport de la Commission Laurendeau-Dunton et de la Loi sur les langues officielles de 1969, le Canada en tant que pays bilingue cherche à donner une voix à l'autre réalité francophone, soit celle des minorités francophones établies dans plusieurs provinces. Les grands rassemblements de la Francophonie sont donc des lieux propices où dévoiler l'expérience canadienne. Deuxièmement, afin de se dégager du giron américain, le gouvernement libéral fédéral cherche à accroître les rapports multilatéraux en politique étrangère. À l'instar du Commonwealth, de l'OTAN et de l'ONU, la Francophonie est donc l'un des forums internationaux où le Canada doit jouer un rôle de taille¹⁸.

La réaction du Québec sera vive. On accuse le fédéral de faire de la Francophonie un enjeu national et, par conséquent, de réduire, voire de banaliser la visibilité québécoise. Dans cette perspective, le gouvernement québécois voit d'un mauvais œil la participation « orchestrée » des provinces, comme celle du Nouveau-Brunswick.

Le Nouveau-Brunswick: un pragmatisme à saveur fédéraliste

Le Nouveau-Brunswick présente une autre réalité francophone constituée dans un milieu minoritaire. Avant les années 60, les gouvernements qui se succèdent ne considèrent pas véritablement le fait francophone. Il existe

néanmoins, en retrait du politique, un réseau associatif francophone plein de vitalité, qui repose sur des institutions traditionnelles telle la Société Nationale de l'Acadie (SNA) fondée en 1881. À l'extérieur des frontières, le peuple acadien est reconnu et représenté par des associations comme le Conseil de la vie française en Amérique et l'Ordre de Jacques Cartier¹⁹. En 1960, l'arrivée au pouvoir d'un premier ministre acadien ne bouleverse pas le paysage politique mais annonce la reconnaissance politique de la communauté acadienne au niveau provincial et un désir d'institutionnaliser des liens déjà existants entre cette communauté et le monde francophone, particulièrement la France. Plusieurs étapes marquent l'évolution des rapports entre le Nouveau-Brunswick et le monde de la Francophonie. Il ne s'agit pas ici de faire l'étude descriptive du parcours mais plutôt de retenir trois aspects, à nos yeux, déterminants²⁰.

D'abord, en ce qui concerne les relations avec le monde francophone, le contexte néo-brunswickois présente une situation assez différente de celle du Québec, caractérisée par une dualité ou un dédoublement de la « personnalité internationale ». Au Québec, même si le gouvernement Lesage (1960-1966) éprouve quelques difficultés à réduire la visibilité des acteurs traditionnels, le processus de construction nationale se fait sous la seule autorité de l'État et non du monde des associations. Comme nous l'avons mentionné, pendant longtemps, la communauté acadienne se trouve à être représentée par un réseau associatif structuré et non par le gouvernement provincial. C'est au nom du peuple acadien que les premiers rapprochements s'établissent avec l'étranger, par l'intermédiaire d'un réseau, notamment le Conseil de la vie française en Amérique qui sert de courroie de transmission. Durant les années 60, le gouvernement Robichaud cherche à réduire la portée symbolique du rôle de la SNA à l'étranger, portée par les relations bilatérales étroites que cette association entretient avec la France²¹. À plusieurs reprises, le premier ministre doit croiser le fer avec cette association, considérant que la SNA abuse de son pouvoir de porte-parole de l'Acadie²². Cette situation évolue rapidement avec la volonté de Fredericton de normaliser les relations franco-acadiennes et de s'activer au niveau de la Francophonie internationale.

Deuxièmement, le gouvernement provincial adopte un pragmatisme politique dicté par des impératifs à la fois externe et interne. En janvier 1969, alors qu'il est en vacances en Tanzanie, Louis Robichaud accepte de présider la délégation canadienne à la conférence des ministres de l'éducation francophones au Congo-Kinshasa²³. Fédéraliste convaincu, Louis Robichaud répond à l'appel du premier ministre Trudeau : « Si je pouvais rendre des services aux grands principes de la francophonie à l'intérieur du Canada, j'allais servir même si je servais d'outil... mais j'étais celui qui maniait l'outil²⁴. » Les actions pragmatiques et ponctuelles de Robichaud reposent sur trois principes : assurer sa compétence dans les domaines relevant de l'autorité gouvernementale, accepter le principe de banaliser le rôle international du Québec et développer les structures gouvernementales de sa province. Le

facteur Québec est omniprésent et, selon Roger Ouellette et Philippe Doucet, Robichaud « espérait que les relations culturelles internationales du Nouveau-Brunswick amenuiseraient quelque peu l'éclat des relations France-Québec²⁵ ». Comme le rappelle le sous-ministre de l'Éducation, Armand Saint-Onge, présent à ces réunions, Robichaud considère que sa province a toutes les raisons légitimes de siéger à ces conférences internationales qui traitent de l'éducation. D'une part, le Nouveau-Brunswick est la seule province canadienne bilingue à avoir reconnu les deux langues officielles au pays. D'autre part, le premier ministre Robichaud croit en ces moments de rassemblement entre les peuples, qui visent à réduire les inégalités et les injustices²⁶. En revanche, ce qui énerve le Nouveau-Brunswick et les autres provinces minoritaires, c'est le manque d'orientations données par le fédéral aux provinces, qui trouvent la situation parfois frustrante: « Nous sommes fatiguées d'être traitées comme des marionnettes. Nous sommes fatiguées d'aller à ces conférences pour l'unique raison que le Québec y est. Nous n'y allons pas seulement en tant que fédéraliste mais parce qu'il y a du travail intéressant à accomplir²⁷. »

Au cours des années 70, Richard Hatfield se retranche également derrière Ottawa qui invite fortement le Nouveau-Brunswick à se faire reconnaître en tant que gouvernement participant au sein de l'Agence de la Francophonie²⁸. La demande néo-brunswickoise se fait sans grand tapage médiatique, ce qui laisse supposer une stratégie politique timide destinée à ne pas éveiller la susceptibilité de la majorité anglophone ni celle des organismes acadiens. Depuis l'époque Robichaud, Fredericton a en effet souvent utilisé l'argument de la réaction anglophone au progrès de la cause acadienne. Ce qui se dégage de nos entretiens, c'est plutôt une sorte d'indifférence de la population anglophone, peu informée du projet.

Enfin, à partir de 1987, Fredericton établit une stratégie plus précise quant à son action internationale. La province commence à voir l'intérêt que présente l'élargissement de son champ de compétences au sein de la Francophonie, qui passe dans un premier temps par l'amélioration de l'appareil francophone au sein de la fonction publique. Premier geste de taille, le nouveau gouvernement dirigé par le libéral Frank McKenna crée le ministère des Affaires intergouvernementales et le charge de gérer le dossier de la Francophonie, auparavant rattaché au bureau du premier ministre²⁹. La lecture des rapports annuels permet de définir une ligne de conduite plus claire par rapport à la Francophonie. En se référant à l'article 3.3 de la Charte de l'ACCT, la province intervient de plein droit dans les secteurs considérés comme prioritaires, notamment l'éducation, la formation technique et professionnelle et les nouvelles technologies. Cet aspect se précise nettement à partir de 1995, lorsque le gouvernement provincial élabore une stratégie précise à l'égard de sa participation au sommet de Cotonou en 1995:

La tenue en décembre 1995, à Cotonou au Bénin, du Sommet des Chefs d'État et de gouvernements [*sic*] ayant le français en partage aura été l'un des événements majeurs de l'année dans les relations internationales du

Entre la discorde et l'indifférence

Nouveau-Brunswick. La province y a participé activement en fonction de trois priorités: les infrastructures, l'enseignement professionnel et technique ainsi que l'économie³⁰.

Ce qui ressort cependant est la valorisation de la dimension économique au détriment du lien identitaire. Dans le discours du Trône de 1988, le premier ministre McKenna reconnaît «l'importance de développer des liens économiques avec les pays du sommet de la Francophonie³¹».

Depuis le début des années 90, l'espace de la Francophonie constitue alors un lieu privilégié pour conclure des affaires. Le gouvernement y voit des circonstances favorables qui lui permettront de s'inscrire dans l'univers de la mondialisation et des réseaux transnationaux. Bernard Thériault, ministre des Affaires intergouvernementales et autochtones, affirme:

Notre participation à la Francophonie, qui s'inscrit dans le prolongement de la politique étrangère du Canada sur la scène internationale, représente une occasion unique pour le Nouveau-Brunswick de se faire connaître, tant sur le plan économique que culturel et social, en démontrant notre savoir-faire et notre dynamisme³².

En novembre 1997, au sommet de Hanoi, Raymond Frenette, premier ministre par intérim, va dans le même sens: «L'idée même de pouvoir accueillir le sommet de la Francophonie en terre d'Acadie constitue une reconnaissance à l'égard de son dynamisme et de sa vitalité. Au-delà des mots, l'Acadie d'aujourd'hui vit au signe de l'ouverture, du partage et des échanges³³.»

En adoptant une approche pragmatique, limitée au secteur de l'éducation, le Nouveau-Brunswick a su se démarquer en développant une action internationale dans des secteurs de pointe tels que les nouvelles technologies. Selon nous, cela a pour effet bénéfique de mieux définir un champ d'action précis, taillé à la mesure des moyens d'une province qui aspire à jouer un rôle au sein de la Francophonie.

Des tensions à l'indifférence

Entre les provinces canadiennes, il existe généralement un fédéralisme de collaboration qui repose sur des intérêts communs. Depuis les années 60, les provinces se rencontrent régulièrement dans le cadre des réunions des premiers ministres provinciaux et nombre d'entre elles ont signé des ententes de coopération, dont le Nouveau-Brunswick et le Québec, en 1969. Les relations entre le Québec et le Nouveau-Brunswick concernant leur engagement au sein de la Francophonie ont néanmoins connu des moments de friction, le plus souvent provoqués par la politique du gouvernement fédéral. Dans cette dernière section, nous nous proposons de faire un tour d'horizon des quelques conflits survenus entre les deux provinces et, ensuite, d'envisager l'incidence de facteurs mondiaux dans l'évolution des rapports entre les deux acteurs provinciaux.

Dès son arrivée au pouvoir en 1968, le premier ministre Trudeau souhaite voir les provinces francophones minoritaires jouer un rôle aux côtés du gouvernement fédéral. En 1969, le fait que le gouvernement Robichaud préside la délégation canadienne apparaît comme un compromis acceptable pour le Québec, qui obtient la vice-présidence mais qui ne se sent pas pour autant tenu de suivre les consignes d'Ottawa. Les histoires de querelles de drapeaux et de rendez-vous manqués, qui se produisent lors de ces rencontres, peuvent paraître insignifiantes. Il faut cependant y voir un signe de la détérioration des liens entre les deux paliers de pouvoir. Rapidement, Québec voit le rôle des autres provinces comme un moyen de marginaliser la place prépondérante qu'il occupe au sein de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) et tend par conséquent à déconsidérer le Nouveau-Brunswick. Selon Armand Saint-Onge :

Le Québec nous a toujours vus, dès ces premières conférences et tout au long de ces conférences auxquelles j'ai assisté, comme des encadreurs, des agents du fédéral. Cela ne nous a pas empêchés de nous parler amicalement, mais disons, dans la pensée officielle du Québec, nous étions des gens qui encadraient, des espions du fédéral. Ils ne se gênaient pas pour nous le dire: «vous êtes ici comme des petits accompagnateurs»³⁴.

En 1977, au lendemain de la victoire du Parti québécois aux élections provinciales de 1976, un durcissement des rapports entre le Québec et le gouvernement fédéral place le Nouveau-Brunswick dans une situation difficile. Le Nouveau-Brunswick obtient le même statut de gouvernement participant à la Francophonie, ce qui provoque une réaction du Québec qui y voit principalement une manigance politique de Trudeau. Il est intéressant de noter la façon dont le Québec va reconnaître l'adhésion de la province acadienne tout en marginalisant la place du gouvernement Hatfield. Dans le contexte de la Francophonie, il apparaît évident que le Québec ne cherche pas à légitimer le gouvernement «anglophone» de Fredericton, car il veut garder un rôle unique au sein de l'organisation. Le Québec prétend être le seul gouvernement francophone et il rappelle aussi que son cheminement au sein de la Francophonie s'est fait par une «haute lutte», dans un contexte d'hostilité de la part des autorités fédérales³⁵. On constate tout de même dans la presse québécoise et dans le discours officiel le désir de reconnaître le parcours du peuple acadien, qui va jusqu'à garantir sa protection. Le ministre québécois des affaires intergouvernementales, Claude Morin, accueille favorablement le «gouvernement participant de l'Acadie»: «Il paraissait en effet important d'établir une distinction entre le Nouveau-Brunswick et l'Acadie, tout en montrant qu'à la vérité l'arrivée des Acadiens dans l'ACCT était directement reliée à l'action extérieure du Québec³⁶.» En fait, l'accent mis sur la notion de peuple et communauté acadiens permet au Québec de diluer la notion de souveraineté étatique attachée au statut de gouvernement participant. Au Nouveau-Brunswick, la Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (SAANB) et, encore plus vigoureusement, le Parti nationaliste

acadien (PA) tiennent un discours proche de la thèse québécoise, selon lequel ils considèrent la place du Québec au sein de la Francophonie plus légitime que celle du gouvernement de Fredericton. On accuse surtout le gouvernement Hatfield de ne pas tenir compte des revendications de la communauté acadienne et le gouvernement fédéral de se servir de la communauté acadienne dans son opposition au nationalisme québécois³⁷.

L'attitude québécoise envers le Nouveau-Brunswick peut paraître ambivalente, dans le sens où Québec utilise deux discours politiques : d'une part, il vise à agir en tant qu'État souverain lorsqu'il s'agit des rapports avec l'étranger, mais, d'autre part, devant les minorités francophones nationales, il exploite certains mythes traditionnels, par exemple, la nation canadienne-française protectrice des minorités francophones dans l'ensemble du pays. Dans le cadre de la Francophonie, le Québec considère qu'il a une légitimité plus grande que le gouvernement fédéral et il tente alors de rassembler les minorités francophones du pays.

Ce qui ressort assez clairement de ces épisodes, c'est que les rapports entre les deux provinces évoluent en fonction du contexte politique national et de la conjoncture partisane en place. Pendant le règne des libéraux à Ottawa et des péquistes à Québec, la tension est forte. Elle diminue considérablement entre Brian Mulroney et Robert Bourassa. Au cours des années 80, les relations Ottawa-Québec-Fredericton connaissent en effet une période d'accalmie qui facilite l'accommodement. En 1985, lors de la tenue du premier Sommet de la Francophonie qui réunit les chefs d'État des pays francophones, le gouvernement Mulroney opte pour une stratégie de conciliation, appliquant la même règle au Québec et au Nouveau-Brunswick. Les deux provinces agissent en tant que participants actifs dans les secteurs leur revenant, soit la coopération culturelle et le développement international. Depuis le retour du Parti québécois au pouvoir, en 1994, la diplomatie québécoise se rapproche « de la doctrine traditionnelle telle que développée au cours des années 1960 à 1980³⁸ ». Par conséquent, il est logique de remarquer une détérioration des rapports entre Ottawa et Québec.

Le contexte externe offre un tout autre aperçu de l'état des relations entre les deux provinces. En considérant l'évolution de la scène internationale, trois éléments peuvent influencer l'action des provinces canadiennes. Ce qui nous paraît intéressant est le fait que ces mutations sont en train de modifier sensiblement la lecture auparavant favorable à l'endroit de la diplomatie québécoise.

Le premier élément, plus spécifique à l'évolution de la Francophonie, est la volonté de politiser l'organisation pour en faire un forum international plus crédible. Au dernier sommet, à Hanoi, l'Agence a cautionné un vaste processus de politisation souhaité par le premier secrétaire élu, le diplomate égyptien Boutros-Boutros Ghali. À l'image du Commonwealth, la Francophonie doit, par exemple, se pencher sur des enjeux précis tels les processus de transition démocratique et la protection des droits de la personne. Une

conséquence potentielle importante de ce nouveau virage est la marginalisation des acteurs non étatiques au profit d'un retour des États. C'est d'ailleurs la grande crainte du Québec, car les questions strictement politiques mettent au devant de la scène les États nationaux et non les provinces. Tout récemment, le problème s'est posé lors de la visite officielle au Canada du secrétaire général de la Francophonie, Boutros-Boutros Ghali. Au grand mécontentement du gouvernement Bouchard, qui considère avoir la légitimité d'accueillir au nom de l'État québécois tout dignitaire de la Francophonie, Ottawa a jugé nécessaire d'encadrer la visite du secrétaire général de l'Agence de la Francophonie, reçu à un titre analogue à celui de chef d'État. Pour sa part, le Nouveau-Brunswick ne se sent pas véritablement concerné par ce débat et il préfère développer l'optique du marché dans son action internationale.

Deuxièmement, depuis la fin de la guerre froide, la Francophonie suit de près l'évolution de la scène internationale, ce que plusieurs observateurs ont qualifié dans un premier temps de réveil démocratique à l'échelle planétaire, réveil qui se manifeste par une démocratisation en Amérique latine, en ex-URSS et en Afrique du Sud. Cette interprétation rationnelle d'un processus d'émancipation a laissé rapidement place à un réveil plus douloureux, caractérisé par la résurgence des expressions ethnique, religieuse et nationaliste. Devant cette ethnicisation du monde, de nombreux membres de la Francophonie, auparavant favorables aux revendications nationalistes du Québec, sont nettement plus réservés quant à la place accordée à l'État provincial. La modification des lunettes conceptuelles en relations internationales peut donc nuire au Québec, surtout dans un contexte international en proie à un amalgame rapide autour de la fragmentation ethnique. Comme le souligne Louis Bélanger, le Québec doit rappeler la spécificité de son nationalisme: «C'est la désagrégation d'une certaine structure cognitive présente au sein du fonctionnement des relations internationales et qui pourrait "sécuriser" un comportement atypique comme celui du Québec qui soulève le plus grand défi³⁹.»

Enfin, la mondialisation définit un nouveau contexte politique plus favorable aux unités non centrales. Le Nouveau-Brunswick représente ce que Michael Keating appelle des collectivités sous-nationales «qui n'ont pas de base territoriale déterminée et dont les structures institutionnelles ne correspondent pas à une structuration étatique⁴⁰». Il faudrait aller plus loin et distinguer entre des unités qui projettent une volonté d'affirmation nationale et des acteurs peu portés par cet enjeu.

Conclusion

Dans cette recherche, nous avons cherché à mieux cerner les rapports entre le Nouveau-Brunswick et le Québec dans le contexte de leur participation à la Francophonie. Ce qui se dégage de notre étude, c'est cette vision fondamentalement opposée entre Ottawa et Québec lorsque le Québec cherche

à obtenir une légitimité sur la scène internationale. Dès le début des années 70, Ottawa a réagi à la situation nouvelle d'une province plus nationaliste qui cherche à profiter de sa visibilité dans l'espace francophone afin de consolider le projet politique de la souveraineté. Encore aujourd'hui, l'affirmation d'une personnalité internationale québécoise déplaît au fédéral. Dans un sens, le Québec est prisonnier de la logique nationaliste qui caractérise plutôt l'attitude d'un État-nation et non celle d'une province. Pour sa part, le Nouveau-Brunswick a opté pour une approche pragmatique, au départ peu structurée, mais qui au fil des ans s'est consolidée et s'est définie surtout autour de considérations économiques. Depuis les années 90, la province s'inscrit dans la mondialisation, développant ainsi une expertise concrète auprès des États membres de la Francophonie.

NOTES

1. Voir les travaux de Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales/PUQ, 1977; Louis Balthazar, Louis Bélanger, Gordon Mace et collab., *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Québec, Centre québécois de relations internationales/Éditions du Septentrion, 1993.
2. Dans cette recherche, nous nous limitons à la Francophonie institutionnelle réunissant des États et des gouvernements participant aux diverses instances de l'organisation, soit les Sommets des chefs d'État et de gouvernement, l'Agence de la coopération technique et culturelle (ACCT), la Conférence des ministres de l'Éducation (CONFEMEN), et la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFESJES).
3. William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.
4. Kim Richard Nossal, «Anything But Provincial: The Provinces and Foreign Affairs», dans Christopher Dunn, *Provinces: Canadian Provincial Politics*, Peterborough, Broadview Press, 1996, p. 505.
5. Voir Ivo D. Duchacek, «Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations», dans H.J. Michelmann et Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 1-33.
6. Kim Richard Nossal, *loc. cit.*, p. 507-510.
7. James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
8. De nombreux ouvrages ont abordé la question de façon polémique. Certains considèrent que la mondialisation est un processus favorable à l'accroissement logique des échanges économiques et à l'émergence d'une société internationale cosmopolite. D'autres y voient les maux d'une croissance effrénée, de la perte du sentiment national, voire de la disparition des États-nations. Pour un aperçu de ce débat intellectuel, voir les analyses suivantes: Guy Sorman, *Le monde est ma tribu*, 1997; Serge Latouche, *La mégamachine*, 1995; Ignacio Ramonet, *Géopolitique du chaos*, 1997; Paul Virilio, *Cybermonde: la politique du pire*, 1997.
9. Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
10. Zaki Laïdi, «Espace et vitesse à l'heure de la mondialisation», *Politique étrangère*, printemps 1996, p. 179-190.
11. Bertrand Badie et Marie-Claire Smouts, *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.
12. Louis Bélanger, «L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide: vers une compression?», dans Alain Gagnon et Alain Noël, *L'espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 1995, p. 71.
13. Ivo Duchacek, *loc. cit.*
14. François-Pierre Le Souarnec, *La Francophonie*, Montréal, Boréal, 1997.
15. Micheal Keating, *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, New York, St. Martin's Press, 1996, p. 103.
16. Ministère des Affaires internationales du Québec, *Le Québec dans la francophonie: les priorités*, <http://www.mri.gouv.qc.ca/dans_le_monde/francophonie/francophonie_quebec_fr.html>.
17. Louis Bélanger, «Les enjeux actuels de la participation du Québec à la Francophonie multilatérale: de la paradiplomatie à la

protodiplomatie», *Politique et sociétés*, vol. 16, n° 1, 1997, p. 39-59.

18. Janice Gross Stein, «Living with Uncertainty: Canada and the Architecture of the New World Order», *International Journal*, XLVIII, été 1992, p. 614-629.

19. Marcel Martel, *Le deuil d'un pays imaginé: rêves, luttes et déroute de Canada français*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa/CRCCE, 1997.

20. Pour une analyse historique de l'engagement du Nouveau-Brunswick au sein de la Francophonie, consulter: Michel Saint-Louis et Roger Ouellette, «L'Acadie et le Nouveau-Brunswick sur la scène internationale: de l'improvisation à la planification», *Égalité*, 1989, p. 53-71.

21. On se rappelle la fameuse visite de quatre représentants acadiens à Paris, officiellement invités par le général de Gaulle à l'Élysée.

22. Dans un entretien, Robert Pichette, chef de cabinet du premier ministre Robichaud, rappelle le cas d'un don important de livres par la France à l'Acadie. Dans l'esprit du programme de Chances égales pour tous, le gouvernement Robichaud entend gérer ce don plutôt que de le laisser entre les mains de la SNA. Entretien avec Robert Pichette, le 9 septembre 1998. Voir également l'ouvrage de Robert Pichette, *L'Acadie par bonheur retrouvée*, Moncton, Éditions d'Acadie, 1996.

23. Consulter la thèse de doctorat de Thomas Allen Levy, *Some Aspects of the Role of the Canadian Provinces in External Affairs: A Study in Canadian Federalism*, thèse de doctorat (science politique), Durham, Duke University, 1974.

24. Entretien avec Louis-J. Robichaud, le 29 août 1998.

25. Philippe Doucet et Roger Ouellette, «L'évolution de la structure des agences gouvernementales au Nouveau-Brunswick: 1960-1990», *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 1, printemps 1993, p. 28.

26. Entretien avec Armand Saint-Onge, le 25 août 1998.

27. Notre traduction, Thomas Allen Levy, *op.cit.*, p. 443.

28. «N.B. Gets Ottawa's Blessing To Seek Government Status», *Telegraph Journal*, 15 décembre 1977.

29. Philippe Doucet et Roger Ouellette, «L'évolution de la structure des agences gouvernementales au Nouveau-Brunswick: 1960-1990», *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 1, printemps 1993, p. 24-37.

30. Ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones, *Rapport annuel*, Fredericton, 1996. Document disponible à l'adresse internet < <http://inter.gov.nb.ca/iga/rapan96/partie39596.htm> >.

31. Cité dans Michel Saint-Louis et Roger Ouellette, *loc. cit.*, p. 65.

32. Ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones,

Communiqué: Participation du N.-B. au Sommet de Hanoi, Fredericton, le 6 novembre 1997. Document disponible à l'adresse internet <<http://inter.gov.nb.ca/cnb/newsf/iga/7f1795ig.htm>>.

33. Raymond Frenette, discours prononcé à Hanoi lors du septième Sommet de la Francophonie, le 16 novembre 1997, <<http://www.sommet97.org/communiqué/frenette.htm>>.

34. Entretien avec Armand Saint-Onge, le 25 août 1998.

35. Lise Bissonnette, «L'Acadie deviendrait gouvernement participant», *Le Devoir*, 7 décembre 1977.

36. Claude Morin, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal, 1987, p. 246.

37. Robert Poirier, «La SANB demande la non-reconnaissance du gouvernement du Nouveau-Brunswick», *L'Évangéline*, le 13 décembre 1977; «Le Parti acadien est indigné par les événements d'Abidjan», *L'Évangéline*, 17 décembre 1977.

38. Louis Bélanger, *loc. cit.*, 1995, p. 96.

39. *Ibid.*, p. 76.

40. Cité dans Serge Latouche, «Le Canada et le Québec à l'heure de la globalisation et de l'incertitude», dans Alain G. Gagnon et Alain Noël, *op. cit.*, p. 62.