



# LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE AU QUÉBEC

---

ESSAI RÉDIGÉ PAR  
FÉLIX BÉLANGER

JUIN 2021

*Cette page est laissée blanche intentionnellement*

## SOMMAIRE

Le Québec fait partie des États fédérés qui sont les plus présents à l'international avec des régions comme l'Écosse, la Flandre et la Catalogne. Selon les priorités des partis qui se succèdent à la tête de l'État québécois, les dossiers qu'ils décident de porter à l'international varient. Depuis l'arrivée de la Coalition Avenir Québec de François Legault au gouvernement, la vision internationale du gouvernement se tourne davantage vers l'exercice d'une diplomatie économique.

Une réforme administrative et législative importante a eu lieu dans les deux premières années du mandat pour opérationnaliser la vision économique internationale du premier ministre et lui permettre d'atteindre des cibles ambitieuses, entre autres en exportation et en attraction de l'investissement étranger. Cette réorganisation gouvernementale entraîne toutefois dans son sillage des zones grises propices aux dissensions entre les ministères et organismes concernés.

Cet essai brosse le portrait de cette réforme de l'action internationale jusqu'à mai 2021. Pour ce faire, huit sources impliquées dans le dossier ont partagé leur point de vue et ceux-ci sont mis en relief avec les lois et décrets applicables, les publications gouvernementales et allocutions publiques pertinentes et la littérature scientifique sur le sujet. L'objet de l'analyse n'est pas de se positionner sur le bien-fondé de la réforme ou sur ses effets à moyen et long terme, mais plutôt de vivre une réorganisation gouvernementale de l'intérieur et d'en tirer, au mieux des leçons, sinon des réflexions sur l'organisation de l'État.

# TABLE DES MATIERES

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Cadre conceptuel</b> .....	<b>4</b>
Publications gouvernementales .....	4
Littérature scientifique – Diplomatie économique .....	7
Fig. 1. Schématisation des courants de diplomatie économique .....	9
Diplomatie commerciale et sa pratique telle que recensée dans la littérature scientifique .....	10
<b>Cadre législatif</b> .....	<b>14</b>
Historique des structures et lois encadrant le commerce extérieur au Québec .....	14
Loi concernant principalement l’organisation gouvernementale en matière d’économie et d’innovation (projet de loi 27) .....	15
Tableau 1. Comparaison des modifications apportées à l’article 13 de la Loi sur le ministère des Relations internationales .....	19
Tableau 2. Mandats des ministères et organismes relatifs à la diplomatie économique depuis la sanction du projet de loi 27 .....	20
<b>Opérationnalisation</b> .....	<b>21</b>
Orientations.....	21
Tableau 3. Comparaison des articles relatifs aux recherches, études et analyses à effectuer par le MEI et le MRIF .....	25
Opérations .....	26
Tableau 4. Membres du comité de liaison sur le commerce international .....	31
<b>Conclusion</b> .....	<b>34</b>
<b>Annexe I - Questionnaire d’entrevue</b> .....	<b>37</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>38</b>

## LISTE DES ABBREVIATIONS ET DES SIGLES

AECG	Accord économique commercial global
CAQ	Coalition Avenir Québec
CORIM	Conseil des relations internationales des Montréal
CRIQ	Centre de recherche industrielle du Québec
DSMAIE	Direction Stratégies de marché et attraction de l'investissement étranger
IQ	Investissement Québec
IQI	Investissement Québec International
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
MEI	Ministère de l'Économie et de l'Innovation
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MI	Montréal International
MRIF	Ministère des Relations internationales et de la Francophonie
PARE	Plan d'action pour la relance des exportations
PDG	Président directeur-général
PME	Petites et moyennes entreprises
PTPGP	Accord de partenariat transpacifique global et progressiste
QI	Québec International
SQRC	Secrétariat du Québec aux relations canadiennes
VPE	Vice-présidence, Exportations
VPIDE	Vice-présidence, Investissements directs étrangers

## REMERCIEMENTS

La production de cet essai aurait été impossible sans l'appui de plusieurs personnes ressources.

D'abord, je remercie Christian Blais, superviseur de l'essai, et Valérie Bourdeau, bibliothécaire de référence, pour les remises en question en début de parcours. Vos commentaires ont permis de cadrer un sujet qui partait initialement dans tous les sens.

Une pensée également pour mes collègues qui ont pris le temps de lire et commenter les premières ébauches. Merci pour votre bienveillance.

Merci aussi à Krystal McLaughlin, superviseur de stage, pour ton soutien indéfectible tout au long du parcours.

Je ne peux exprimer toute la gratitude que je porte envers tous ceux et celles qui ont pris le temps de me rencontrer et de répondre à mes questions. Vos réponses ont amené ma compréhension de l'enjeu bien plus loin que je l'espérais. Évidemment, toutes erreurs de fait me reviennent.

Enfin, à vous qui entamez la lecture de cet essai, il me ferait plaisir de vous résumer ces 40 pages en échange d'une bière.

## **AVERTISSEMENT**

1. Dans le présent document, le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.
2. Les personnes qui ont témoigné en entrevue ne sont pas nommées ni citées textuellement dans l'essai. Cet anonymat, demandée par la plupart des individus interrogés, a permis d'avoir accès à des renseignements inédits dans le cadre d'entrevues semi-dirigées. Le lecteur peut être assuré de la pertinence des intervenants, de leur proximité avec le sujet et de leur diversité de points de vue. S'il y avait erreur sur les faits, l'auteur est unique responsable.

## INTRODUCTION

Le Québec a ceci de particulier qu'il a un réseau diplomatique anormalement vaste et bien établi pour un État fédéré. Sans commune mesure avec les autres provinces canadiennes<sup>1</sup>, il faut se tourner vers l'Europe pour identifier des comparatifs valables. Même lorsque l'on met en relief le Québec avec d'autres États non souverains d'envergure comme l'Écosse, la Bavière, la Catalogne, la Wallonie et la Flandre, on constate le caractère exceptionnel du Québec quant au nombre de représentations à l'étranger et d'employés y étant déployés, à l'étendu de l'affirmation de ses compétences externes et au nombre d'ententes signées avec des partenaires étrangers (Criekmans, 2010). Ce constat est corroboré par le *Wales Soft Power Barometer* qui plaçait le Québec au premier rang de son classement en 2018<sup>2</sup>. Loin d'être anodin, le classement du Québec « relativement au rayonnement international des États fédérés » (Gouvernement du Québec, 2020, p. 17) est même un indicateur suivi par le ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF) dans son *Plan stratégique 2019-2023*.

Bien que l'on puisse identifier les racines historiques du réseau québécois de représentations à l'étranger aussi loin qu'à 1816 avec l'Agence du Bas-Canada à Londres ou encore à la nomination formelle d'Hector Fabre en 1882 à titre d'agent général de la province de Québec, c'est communément à l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie qu'on associe les fondements modernes de la présence du Québec à l'étranger (LeDuc, 2011). Le 12 avril 1965, le ministre de l'Éducation et vice-premier ministre Paul Gérin-Lajoie clame dans une allocution publique que « [d]ans tous les domaines qui sont complètement ou partiellement de sa compétence, le Québec entend désormais jouer un rôle direct, conforme à sa personnalité et à la mesure de ses droits. » (Paquin, 2006, p. 50) Cet énoncé constitue, encore à ce jour, le socle du développement de l'organisation gouvernementale relative à la conduite des affaires internationales<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario sont les autres provinces les plus actives sur le plan international. En 2006, l'Ontario comptait sept établissements à l'étranger, l'Alberta trois et le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique aucune (L'Observatoire de l'administration publique, 2006). Bien que ces réseaux, surtout commerciaux, se soient développés depuis, on demeure loin des 33 représentations du Québec à l'étranger.

<sup>2</sup> Ce rapport visait à comparer le pays de Galles à d'autres régions du monde en ce qui a trait à son rayonnement et son influence. Le « soft power » y est défini comme étant « la capacité d'user d'attraction et de persuasion pour atteindre des objectifs de politique internationale (traduction libre) ». On y lit : « After collecting all of the data, running it through a normalisation process, and calculating the final scores for the index, Quebec finishes at the top of our rankings for regional soft power. » (McClory, 2018)

<sup>3</sup> Le lecteur intéressé par l'histoire des relations internationales du Québec trouvera que le Guide de la pratique des relations internationales du Québec (LeDuc, 2011) est une ressource riche.

Considérant les nombreuses compétences constitutionnelles du Québec et les crédits budgétaires limités accordés au MRIF<sup>4</sup>, cette position assumée de l'État québécois a pour corollaire la nécessité pour lui et pour son ministère responsable des affaires internationales de faire un choix dans les compétences qu'il entend porter à l'extérieur de ses frontières, ou, à tout de moins, l'obligation de prioriser celles-ci.

À cet égard, le gouvernement de François Legault se montre clair : les relations internationales du Québec s'orientent maintenant vers la diplomatie économique (concept qui sera défini plus clairement dans le corps de l'essai). Dès le discours d'ouverture de la 42<sup>e</sup> législature, le premier ministre affiche ses couleurs :

J'ai un message pour les entrepreneurs québécois. [...] Mmes, MM. les entrepreneurs, sortez les projets de vos tiroirs, on va vous aider à les réaliser maintenant. Donc, c'est le temps d'investir. J'ai commencé aussi à porter ce message à l'international. Je l'ai fait à Erevan, je l'ai fait à Boston, à Toronto, un message qui va être porté par le ministre de l'Économie et de l'Innovation, mais aussi par la ministre des Relations internationales. [...] Et les relations internationales du Québec vont prendre un accent qui va être beaucoup plus commercial pour promouvoir nos exportations bureau par bureau. [...] Donc, pour élever notre richesse, on doit, pays par pays, augmenter nos exportations, diversifier nos marchés parce qu'on a un voisin qui est plutôt protectionniste. (Journal des débats, 2018)

Cette position du premier ministre n'est pas inédite. Étudiant les relations internationales du Québec des années 1960 à 1990 et s'appuyant aussi bien sur les objectifs annoncés des gouvernements que sur les ressources et actions réelles recensées, le politologue Louis Balthazar et ses collaborateurs démontraient « la constante prédominance du secteur de l'économie et du commerce pour chacun des gouvernements en cause [Lesage, Johnson, Bertrand, Bourassa 1 et 2 et Lévesque 1 et 2] » (Balthazar, Bélanger, & Mace, 1993, p. 348). À titre d'exemple, on peut lire dans l'énoncé de politique internationale de 1991 du gouvernement de Robert Bourassa :

La prise en compte des divers intérêts n'exclut pas un ordre de priorité, bien au contraire. Les enjeux économiques occupent une place éminente dans les affaires

---

<sup>4</sup> Pour l'exercice financier 2020-2021, le budget de dépenses du ministère des Relations internationales et de la Francophonie atteignait uniquement 0,14% des dépenses de programmes (Gouvernement du Québec, 2020).

internationales: sous leurs divers aspects, investissements et développement industriel, commerce de biens et de services, ils seront au premier plan des activités internationales du Québec. (Gouvernement du Québec, 1991)

Malgré tout, l'étude de la diplomatie économique du Québec sous le gouvernement actuel revêt un intérêt particulier. La pertinence du sujet est associée avant tout aux nombreux changements législatifs et administratifs menés depuis l'arrivée au pouvoir de la CAQ en 2018 sur cet enjeu, par exemple la refonte d'Investissement Québec (IQ) et la création d'Investissement Québec International (IQI), la création d'un nouveau sous-ministériat adjoint au MRIF et la sanction d'un projet de loi d'envergure modifiant les lois constitutives du MRIF, du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI) et d'IQ.

Cet essai vise à brosser le portrait le plus juste de l'opérationnalisation de la vision internationale économique du premier ministre et de son gouvernement, aussi bien au Québec qu'à l'étranger. À cette fin, je m'intéresse aux nombreux acteurs mobilisés, aux relations entre eux et à leurs rôles dans l'objectif d'atteindre les cibles communes fixées par le gouvernement. Ma conception initiale à cet égard est que les changements législatifs et administratifs liés à la diplomatie économique depuis le début du mandat ont créé de nombreuses zones grises dans lesquelles les organisations concernées s'affrontent et que ces rivalités ne servent pas l'atteinte des cibles gouvernementales.

Pour tester cette hypothèse, je m'appuierai sur des entretiens menés avec différents intervenants impliqués de premier chef dans l'opérationnalisation de la vision internationale économique de l'actuel gouvernement et sur des éléments contextuels extraits de la littérature grise<sup>5</sup>. Le corps du document est séparé en trois parties : les deux premières présentent respectivement le cadre conceptuel (ce qu'est la diplomatie économique, la nature polysémique du terme, son étude dans la littérature scientifique) et le cadre législatif (les lois et décrets régissant l'action économique du Québec à l'international), puis, en troisième lieu, je présenterai comment la diplomatie économique du Québec se déploie ici et à l'étranger en présentant les acteurs principaux, leurs relations et leurs mandats. Tous ces éléments me permettront de brosser le portrait de l'opérationnalisation de la vision économique internationale du gouvernement en date de mai 2021. Le lecteur doit garder ce cadre temporel en tête lors de la lecture du document

---

<sup>5</sup> La littérature grise comprend, entre autres, les documents produits par les gouvernements et universités.

puisque la situation est évolutive. Également, il ne faut pas perdre de vue que la crise sanitaire liée à la COVID-19 était à son plus fort pendant certains mois à l'étude.

## CADRE CONCEPTUEL

La nature polysémique de l'expression « diplomatie économique » commande de bien définir les termes d'entrée de jeu. Cette section présente la définition portée par le gouvernement actuel, mais aussi celles que l'on retrouve dans la littérature scientifique.

### *Publications gouvernementales*

L'émergence de l'expression « diplomatie économique » dans la littérature gouvernementale québécoise est associée à la publication de la *Vision internationale du Québec - Le Québec : Fier et en affaires partout dans le monde !* publié en novembre 2019.

La *Vision internationale du Québec* vient préciser les intentions et les lignes directrices de l'action internationale qu'entend porter le gouvernement de François Legault. Avec cette mesure, le gouvernement cherche à « compléter et actualiser la Politique internationale du Québec » (Gouvernement du Québec, 2019, p. 7) présentée en avril 2017 par le premier ministre de l'époque, Philippe Couillard, et la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, Christine St-Pierre.

Sans parler de diplomatie économique en soi, on trouvait dans cette Politique du gouvernement libéral nommée *Le Québec dans le monde : s'investir, agir, prospérer* (Gouvernement du Québec, 2017) une place importante dédiée aux questions économiques et particulièrement aux relations commerciales. Il faut dire qu'au moment de la publication de la Politique, deux accords de libre-échange entre le Canada et différents partenaires commerciaux étaient en voie d'entrer en vigueur, soient l'Accord économique commercial global (AECG) avec l'Europe et l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) avec 10 pays adjacents à l'océan Pacifique. Dans ce contexte, la Politique faisait la promotion de l'internationalisation des entreprises québécoises et du développement de leurs marchés d'exportation. On y faisait mention d'autres enjeux économiques d'intérêt comme l'attraction d'investissements étrangers, l'immigration de talents stratégiques et la mobilité de la main-d'œuvre et des étudiants.

En ce qui concerne le gouvernement caquiste, sans qu'on y trouve une définition précise de ce qui est entendu par « diplomatie économique », on peut lire ceci dans la section « De la diplomatie d'influence à la diplomatie économique » de la *Vision internationale du Québec* de 2019 :

Ainsi, tout en poursuivant le développement de sa diplomatie d'influence, le Québec souhaite faire évoluer son action internationale afin d'être plus efficace sur le plan économique.

L'action internationale du Québec contribuera ainsi davantage à la fois à attirer les investissements étrangers, à accroître les exportations, à recruter la main-d'œuvre et les talents ainsi qu'à promouvoir l'innovation québécoise, le tout dans une perspective de développement durable. (Gouvernement du Québec, 2019, p. 14)

On retrouve dans la Vision de 2019, essentiellement les mêmes domaines d'action économique que ceux présentés dans la Politique du gouvernement précédent. En ce sens, lorsque François Legault parle d'un « virage économique », il semble référer à l'opérationnalisation des orientations plutôt qu'aux orientations elles-mêmes. Une analyse de cette opérationnalisation est présentée dans la troisième section de cet essai.

La diplomatie économique est également au cœur de deux documents présentés dans les derniers mois par le MRIF : le Plan d'action pour la relance des exportations (PARE), porté en partenariat avec le MEI, IQI et le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC), puis la Stratégie territoriale pour les États-Unis.

La diplomatie économique est omniprésente dans le PARE. On y fait référence avant tout comme étant un moyen « pour concrétiser davantage d'occasions d'affaires et protéger nos marchés extérieurs, autant au Canada qu'à l'international » (Gouvernement du Québec, 2021a, p. 8). Plus loin, lorsqu'on parle « [d']actions de diplomatie économique », on réfère à un ensemble d'actions que les représentations du Québec à l'étranger peuvent prendre pour repérer les occasions d'affaires à l'étranger pour les entreprises d'ici (p.27).

Le concept est également employé dans la Stratégie territoriale pour les États-Unis. C'est dans ce document, publié le 13 mai 2021, que l'on s'approche le plus d'une définition

formelle : « Le concept de diplomatie économique englobe l'ensemble des interventions gouvernementales à l'étranger pour favoriser la croissance des exportations et l'attraction d'investissements étrangers » (Gouvernement du Québec, 2021b, p. 18).

Cette conception plus commerciale de l'action internationale de l'État est en phase avec la vision personnelle de François Legault, telle qu'énoncée dans différents discours à titre de premier ministre ou même avant comme candidat à cette haute fonction. C'est lors d'une allocution publique précampagne électorale, prononcée devant le Conseil des relations internationales des Montréal (CORIM), que François Legault présente le plus explicitement sa vision :

Mais le domaine dans lequel je souhaite le plus augmenter cette présence à l'étranger, c'est celui du commerce. Comme le disait André [Lamontagne], c'est une des raisons de mon engagement politique. Je n'accepte pas que le Québec soit moins riche que le reste du Canada. [...] Et, faut se le dire, le Québec sera jamais riche avec un déficit commercial aussi important que le nôtre. [...] C'est pour ça que le commerce doit être tout en haut des priorités du prochain premier ministre du Québec, y compris dans nos relations internationales. [...] C'est très clair dans mon esprit, notre relation commerciale avec les États-Unis, donc avec le gouvernement fédéral, avec les États, avec les villes, avec les entreprises américaines, ça doit demeurer une priorité absolue du premier ministre du Québec. [...] Maintenant, nos délégations à l'étranger doivent en faire beaucoup plus pour aider nos entreprises à exporter davantage. Faut accélérer la diversification de nos marchés d'exportation, de nos liens commerciaux, que ce soit en Europe, en Amérique latine, en Asie, aussi en Afrique. [...] Pour prendre toute notre place dans le monde, on peut et on doit faire mieux en matière économique et commerciale. [...] Moi je vais m'attendre à ce que les délégations du Québec à l'étranger se posent ces questions-là : Comment je peux aider une compagnie québécoise à découvrir des nouveaux clients, des nouveaux réseaux de distribution ? Faut que ça devienne notre priorité. [...] Moi je pense qu'on doit être beaucoup plus agressif chez Investissement Québec pour aider nos entreprises à exporter, pis faut être beaucoup plus agressif dans nos délégations à l'étranger pour identifier des clients pour nos entreprises ici au Québec. Faut que ce rôle-là devienne beaucoup plus important. (Legault, 2018)

Une fois nommé premier ministre, il avait réaffirmé cette position lors du discours d'ouverture de la 42<sup>e</sup> législature. On verra dans une prochaine section que l'accent mis sur le développement des exportations dans cette allocution se reflètent effectivement dans

l'action actuelle du gouvernement en ce qui a trait notamment aux mandats des représentations du Québec à l'étranger et d'IQI.

Ainsi, la diplomatie économique telle que présentée par le gouvernement du Québec et son ministère des Relations internationales et de la Francophonie est concentrée avant tout autour du développement des exportations et de l'attraction d'investissements étranger. Elle inclut également l'innovation et l'attraction de talents.

Bien que les interventions du gouvernement canadien ne soient pas à l'étude dans cet essai, il peut être pertinent de noter que le concept de diplomatie économique a fait son apparition dans la littérature gouvernementale canadienne en 2013 dans le *Plan d'action sur les marchés mondiaux* du ministre fédéral du Commerce international de l'époque, Ed Fast. On le présente comme étant la « force motrice des activités de promotion des échanges commerciaux du gouvernement du Canada au sein de son réseau diplomatique international » (Gouvernement du Canada, 2013, p. 11). En ce sens, le ministre poursuit en précisant que « toutes les ressources diplomatiques du gouvernement du Canada seront mobilisées au nom du secteur privé en vue d'atteindre les objectifs établis dans les principaux marchés étrangers. »

#### *Littérature scientifique – Diplomatie économique*

S'il faut croiser les informations contenues dans de nombreux documents gouvernementaux pour mieux comprendre le sens accordé par l'État québécois à l'expression « diplomatie économique », il faut tout de même mentionner que le gouvernement de François Legault ne fait pas figure d'exception. En effet, le flou sémantique fait partie également de la réalité des politologues qui s'intéressent à la question.

D'entrée de jeu, voici trois définitions de la diplomatie économique que l'on retrouve dans des ouvrages scientifiques récents :

- a. Economic diplomacy involves the activities of the government and its (inter)national networks and can be defined as the use of government relations and government

- influence to enable international trade and investment<sup>6</sup>. (Moons & van Bergeijk, 2017)
- b. Economic diplomacy is decision-making and negotiation in core issues affecting international economic relations<sup>7</sup>. (Woolcock & Bayne, 2013)
  - c. [...] a comprehensive definition of economic diplomacy would see it as an umbrella term that refers to both the use of political means as leverage in international negotiations with the aim of enhancing national economic prosperity, and the use of economic leverage to increase a country's political stability<sup>8</sup>. (Okano-Heijmans, Economic Diplomacy, 2016)

À la lecture de ces extraits, on constate une variation dans l'interprétation d'une même expression. D'un côté du spectre, la définition fournie par Moons & van Bergeijk (2016) s'approche de celle que présentait le gouvernement fédéral en 2013, en ce sens qu'on s'intéresse ici strictement au commerce et à l'investissement. De l'autre, celle d'Okano-Heijmans (2016) est plus générique et implique un vaste domaine d'interventions et d'intentions.

Lorsqu'on s'intéresse à l'action économique de l'État dans ses relations internationales, on trouve dans la littérature scientifique bon nombre de concepts et d'appellations variées s'apparentant à la diplomatie économique : « *business diplomacy* », « *trade diplomacy* », « *commercial diplomacy* », « *economic security* », « *financial diplomacy* » ou encore « *economic statecraft* ». Il n'est pas toujours clair à quoi on fait référence lorsque l'on emploie ces différents termes (objectifs ou moyens) et qui sont les acteurs concernés (État, entreprise, agence privée). Maaïke Okano-Heijmans<sup>9</sup> soulève ces différents enjeux dans un article phare sur le sujet (2011). Face à ces ambiguïtés, la politologue propose dans ce même article une première grille analytique départageant les différents concepts.

---

<sup>6</sup> La diplomatie économique comprend les activités du gouvernement et de ses réseaux (inter)nationaux et peut être définie comme l'utilisation des relations gouvernementales et de l'influence gouvernementale pour favoriser le commerce international et l'investissement [traduction libre].

<sup>7</sup> La diplomatie économique est la prise de décision et la négociation portant sur des enjeux fondamentaux de relations internationales économiques [traduction libre].

<sup>8</sup> Une définition complète de la diplomatie économique caractériserait celle-ci comme étant un terme générique référant à l'utilisation de moyens politiques comme levier dans des négociations internationales avec pour objectif le développement économique national, mais également à l'utilisation de moyens économiques comme levier pour accroître la stabilité politique d'un pays.

<sup>9</sup> L'auteure est la seule politologue à proposer une conceptualisation générale de la diplomatie économique en incluant ses différents courants. Elle le fait d'abord dans un article de 2011 et le revisite en 2016.

La Figure 1 expose de façon schématique la conceptualisation proposée par Okano-Heijmans en 2011. On y distingue l’outil et l’objectif et l’on crée deux pôles opposés, soit la prospérité et la stabilité. Différents courants de diplomatie économique sont ensuite positionnés dans cette matrice : la « *commercial diplomacy* », la « *trade diplomacy* <sup>10</sup> », la « *financial diplomacy* », les incitatifs et les sanctions.

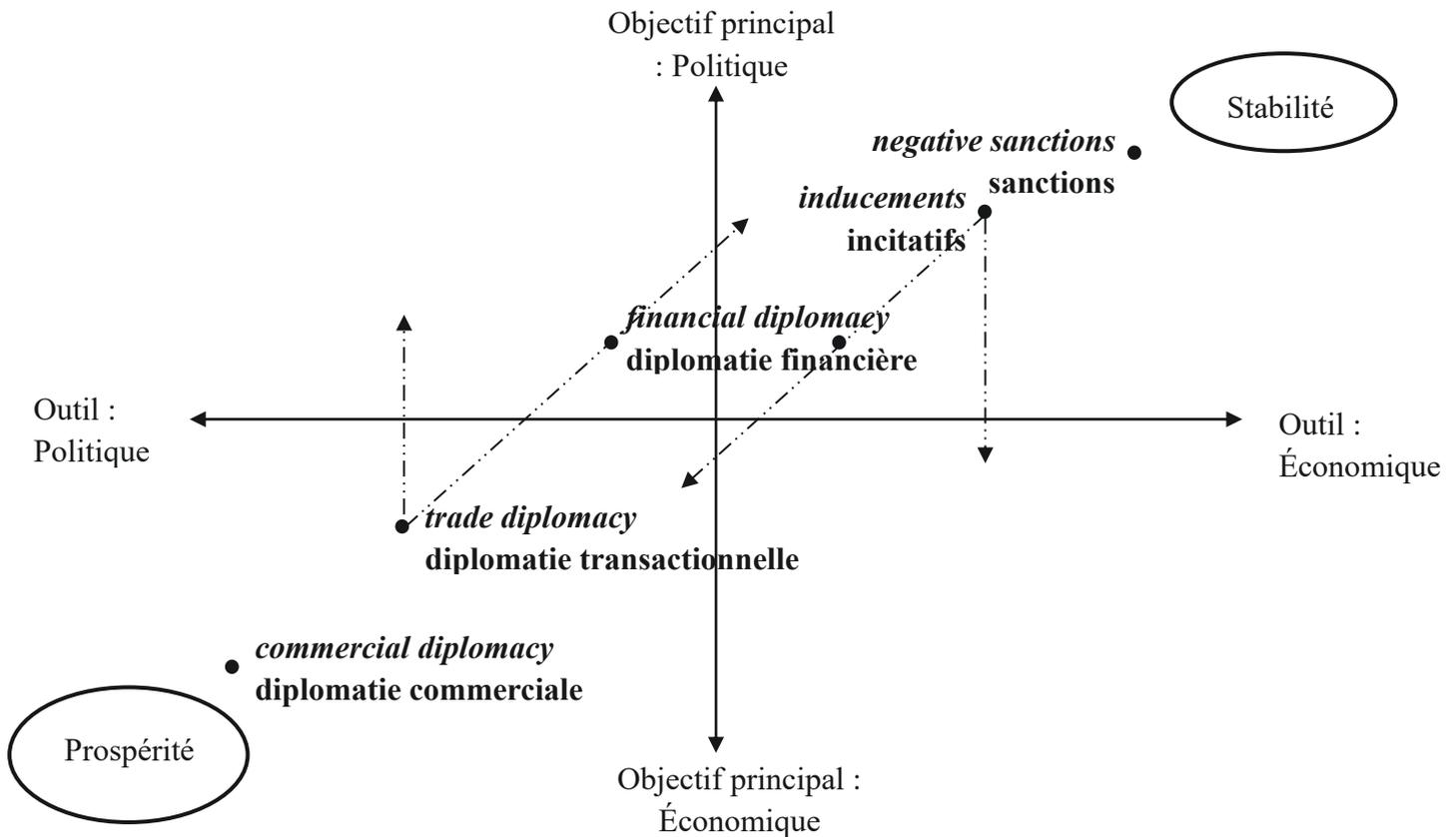


Fig. 1 Schématisation des courants de diplomatie économique<sup>11</sup>

Source : Okano-Heijmans (2011), traduit par l’auteur

Le pôle « Stabilité » fait référence aux actions économiques employées pour atteindre un objectif qui est, avant tout, de nature politique. Dans ce quadrant, on trouve principalement les incitatifs et les sanctions. Par exemple, il a été exposé dans la littérature scientifique que le gouvernement canadien de Stephen Harper instrumentalisait l’aide financière octroyée à

<sup>10</sup> La traduction littérale et plus juste de « *trade diplomacy* » serait également « diplomatie commerciale ». Pour éviter le doublon et les ambiguïtés, l’expression « diplomatie transactionnelle » a été retenue puisqu’elle est caractérisée par un ensemble de barrières tarifaires et non tarifaires pouvant être imposées par un État sur les transactions commerciales qu’il entretient avec un de ses partenaires.

<sup>11</sup> La figure présente les axes objectif et outil sur lesquels l’auteur situe les courants de diplomatie économique. Les flèches pointillées sont utilisées pour montrer que les points ne sont pas fixes et que certains cas justifieraient des déplacements sur la grille.

l'international selon différentes considérations politiques évolutives au courant de ses multiples mandats (2006 à 2015). À titre d'exemple, dans les deux premières années suivant l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur, les montants accordés à l'Afghanistan ont triplé. Stephen Brown (2016) associait donc l'outil économique (l'aide financière à l'étranger) à un objectif politique (assurer la défense nationale du Canada). Inversement, il existe aussi de nombreux exemples de sanctions commerciales utilisées à des fins politiques. L'imposition par la Chine de normes sanitaires et phytosanitaires exagérées pour des produits canadiens d'exportation, comme le canola, le porc et le bœuf en réaction à la détention de Meng Wanzhou en sol canadien est un exemple récent d'outil économique (barrière commerciale non tarifaire) employé dans un objectif de nature politique (appliquer de la pression pour que le Canada relâche une cadre chinoise de Huawei).

Il faut dire qu'en tant qu'État fédéré, le Québec n'a pas accès à tous les outils économiques que possède un pays indépendant, ce qui limite les types de diplomatie économique qui lui sont disponibles. Dans les faits, considérant que le gouvernement québécois ne peut pas négocier de premier chef ses accords de libre-échange et qu'il ne contrôle ni sa politique monétaire ni ses frontières internationales, il faut éliminer tous les courants présentés par Okano-Heijmans dans ses quadrants à l'exception de la diplomatie commerciale.

La diplomatie commerciale se situe dans le quadrant de la prospérité économique. Dans celui-ci, les courants conceptualisés par l'auteure sont marqués par l'utilisation d'outils politiques à des fins économiques. C'est ici que l'on trouve des outils comme la promotion du commerce et du tourisme et la prospection d'investissements directs étrangers.

Ainsi, lorsque le gouvernement de François Legault parle de diplomatie économique au sens large, il fait avant tout référence à ce qu'Okano-Heijmans présente comme étant la sous-division de la diplomatie commerciale. Pour cette raison, l'expression « diplomatie commerciale » est utilisée comme synonyme à « diplomatie économique » à partir d'ici lorsqu'il est question des actions gouvernementales québécoises.

#### *Littérature scientifique – Diplomatie commerciale*

Toujours dans l'objectif de situer l'action du gouvernement du Québec dans un cadre conceptuel mieux défini, il importe de présenter ce que certains politologues et économistes

ont publié au sujet de la diplomatie commerciale et de sa pratique. En effet, lorsque l'on raffine l'analyse de la diplomatie économique à l'un de ses sous-courants, il est plus facile de se prononcer sur les outils choisis et leur efficacité.

L'une des définitions les plus précises de la diplomatie commerciale est proposée par Kostecki et Naray (2007) : « Commercial diplomacy is a government service to the business community, which aims at the development of socially beneficial international business ventures.<sup>12</sup> » On retrouve dans cette définition les axes d'Okano-Heijmans en ce sens qu'on présente l'outil politique (le service gouvernemental) servant la fin économique (le développement d'initiatives entrepreneuriales bénéfiques à la société, c.-à-d. la prospérité).

À l'égard de la diplomatie commerciale, les politologues et économistes se sont intéressés à plusieurs axes de recherche, par exemple : les retombées économiques (Rose, 2007 ; Yakop & van Bergeijk, 2009), les rôles des diplomates commerciaux et leurs effets (Naray, 2011 ; Visser, 2011) et les facteurs organisationnels dans le pays d'origine (Mercier, 2007 ; Naray, 2008). Dans une majorité des cas, on s'interroge globalement sur une question de management public ; on souhaite trouver une façon d'optimiser le service gouvernemental qu'est la diplomatie commerciale pour s'approcher le plus efficacement de la prospérité économique.

Proposant des données de leur cru, mais plus pertinemment une synthèse de la connaissance scientifique sur le sujet, Zuidema et Ruël (2012) présentent ces quelques implications pratiques à l'intention des décideurs politiques :

1. The literature points to the importance of identifying potential partners and the facilitation of doing business with them is one of the key ingredients in successful commercial diplomacy<sup>13</sup>. (p.19)
2. Firms that prove to be unprepared, not serious, specific, realistic, etc. should be filtered out and they would be considered as not being entitled to receiving assistance from a commercial diplomat<sup>14</sup>. (p.19)

---

<sup>12</sup> La diplomatie commerciale est un service gouvernemental offert à la communauté d'affaires dans l'objectif de développer des initiatives entrepreneuriales internationales bénéfiques à la société. [traduction libre]

<sup>13</sup> La littérature marque l'importance d'identifier des partenaires potentiels et l'un des ingrédients clés d'une diplomatie commerciale réussie est de faciliter le développement d'une relation d'affaires avec ceux-ci. [traduction libre]

<sup>14</sup> Les entreprises qui ne sont pas suffisamment préparées, sérieuses, spécifiques ou réalistes devraient être filtrées et considérées comme n'ayant pas droit à l'assistance d'un diplomate commercial. [traduction libre]

3. [...] government bodies should not solely focus on hiring commercial diplomats who possess business experience or who have had a business education. Commercial diplomats who possess other backgrounds can also contribute to commercial diplomacy very much, for instance when a commercial diplomat knows the country's language or culture, or when a commercial diplomat can use his or her political influence<sup>15</sup>. (p.19)

Le cœur de cet essai porte sur l'organisation gouvernementale du Québec à l'égard de la diplomatie commerciale. Pour ultimement servir cette fin, il est pertinent de présenter ici une classification des modèles d'organisation gouvernementale possibles telle que proposée dans la littérature scientifique (Naray, 2011 ; inspiré de Rana, 2000). Naray retient six modèles d'organisation gouvernementale liée à la diplomatie commerciale. Il distingue ceux-ci par le partage effectif des rôles et responsabilités entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Commerce international et, si applicable, l'agence de promotion du commerce :

1. Modèle corporatiste : la diplomatie commerciale n'est pas intégrée aux activités de l'ambassade, mais est plutôt coordonnée par une agence externe publique ou semi-publique.
2. Modèle pragmatique : la diplomatie commerciale est coordonnée par une agence publique relevant à la fois du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Commerce international.
3. Modèle scandinave : les Affaires étrangères et le Commerce international sont inclus dans un même ministère.
4. Modèle Commonwealth : les Affaires étrangères et le Commerce international sont inclus dans un même ministère. On sépare toutefois les actions menées auprès des décideurs politiques liées au commerce (*trade policy*) et les actions dirigées pour les entreprises (*trade promotion*) dans les représentations à l'étranger.
5. Modèle classique : la diplomatie commerciale relève du ministère du Commerce international bien que les diplomates commerciaux puissent ultimement relever de l'ambassadeur nommé par le ministère des Affaires étrangères.

---

<sup>15</sup> Le gouvernement ne devrait pas seulement se concentrer sur l'embauche de diplomates commerciaux possédant une expérience en affaires ou une scolarité particulière à ce domaine. Les diplomates commerciaux ayant d'autres bagages peuvent également contribuer significativement à la diplomatie commerciale. C'est entre autres le cas pour ceux qui connaissent la langue et la culture du pays d'affectation ou quand un diplomate commercial peut utiliser son influence politique. [traduction libre]

6. Modèle des pays en voie de développement : le ministère des Affaires étrangères mène l'action internationale du pays, incluant tous les courants de diplomatie économique.

On reviendra sur les modèles d'organisation gouvernementale de Naray et les implications pratiques proposées par Zuidema et Ruël dans la troisième section de l'essai. À ce moment, il sera possible de situer le Québec dans cette classification selon les pratiques qu'on y présentera.

En somme, le concept de diplomatie économique est polysémique et une définition unique n'est pas employée par les gouvernements ni par les chercheurs. Le gouvernement du Québec, en mettant de l'avant des actions prioritaires (développement des exportations et attraction d'investissements étrangers, mais également, de façon périphérique, l'innovation et l'attraction de talents), précise tout de même ce à quoi il fait référence lorsqu'il utilise l'expression générale de « diplomatie économique ». En intégrant ces informations au cadre conceptuel d'Okano-Heijmans et en les mettant en relief avec diverses définitions de la diplomatie commerciale, on constate que c'est avant tout vers ce concept que tend le gouvernement de François Legault.

## CADRE LEGISLATIF

La présentation du cadre conceptuel dans les pages précédentes a permis de mieux cibler ce dont il est question quand le gouvernement de François Legault fait référence à la diplomatie économique et ce que la littérature scientifique enseigne à ce sujet. Dans un même souci d'offrir le plus de clés d'interprétation au lecteur, il importe de présenter les lois qui encadrent les actions que veut mener le gouvernement en matière de commerce extérieur qui, comme on l'a vu, est le point central de la vision internationale du premier ministre. Il sera donc question dans cette section de la *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* (projet de loi 27), dernière pièce législative adoptée à ce sujet, mais aussi des lois et décrets qui l'ont précédée.

### *Historique des structures et lois encadrant le commerce extérieur au Québec*

Le commerce extérieur, entendu comme étant l'ensemble « des politiques en matière de relations économiques et commerciales avec l'extérieur du Québec » (*Loi sur le ministère du Commerce extérieur*, 1982, art. 7) est coordonné en alternance par le le ministère de l'Économie et le ministère des Relations internationales (ou leurs appellations équivalentes dans le passé) depuis l'institution de ce dernier.

On reconnaît la *Loi modifiant la Loi du ministère des Affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes* de 1967 comme étant l'acte de naissance du ministère des Relations internationales. L'une des intentions du gouvernement de Daniel Johnson (père) est alors de « mettre un terme à la [...] dispersion entre divers ministères, des responsabilités administratives, notamment en ce qui concerne l'action extraterritoriale du Québec, particulièrement dans le cas des délégations générales du Québec à l'étranger » (*Journal des débats*, 1967). À l'époque, les activités des délégations sont coordonnées par le ministère de l'Industrie et du Commerce (ancêtre du MEI qui existe depuis 1935). On retrouvera pratiquement les mêmes mots prononcés par Robert Bourassa en mars 1988 dans le discours d'ouverture de la 2<sup>e</sup> session de la 33<sup>e</sup> législature : « Aussi, le gouvernement croit le moment venu de beaucoup mieux planifier, organiser et diriger l'action extérieure du Québec autant dans sa dimension proprement politique que dans, celle des échanges d'ordre économique, social et culturel » (*Journal des débats*, 1988). C'est dans cet esprit qu'est présentée la *Loi sur le ministère des Affaires internationales* en juin suivant.

À d'autres moments de l'Histoire, *a contrario*, on est venu exclure le commerce extérieur du champ de compétences du ministère des Relations internationales. Par exemple, lorsque Bernard Landry propose la création d'un ministère du Commerce extérieur, il le justifie comme suit : « [...] le gouvernement constate l'état de maturité de notre économie qui, après avoir *in concreto*, très pratiquement, développé un commerce extérieur important, décide maintenant, à l'instar de tous les gouvernements occidentaux responsables, d'en faire une priorité, de se donner de façon organique et précise des instruments pour promouvoir cette activité importante » (Journal des débats, 1982).

De 1988 à 2019, la *Loi sur le ministère des Relations internationales* incluait différents articles qui conféraient explicitement au ministre des Relations internationales des responsabilités en ce qui a trait au commerce extérieur. Toutefois, sans rouvrir la loi, différents gouvernements ont décidé de procéder à une délégation de ces responsabilités par décret. Par exemple, le décret 1497-98, adopté par le conseil des ministres du gouvernement de Lucien Bouchard, prévoyait que tout ce qui touchait au commerce international dans la *Loi sur le ministère des Relations internationales* devait relever dans les faits du ministre de l'Industrie et du Commerce. L'essence de ce décret a été réaffirmée à maintes reprises depuis ; le dernier décret adopté à cet égard étant le 820-2019 du gouvernement de François Legault.

En somme, il faut comprendre que le commerce extérieur a fréquemment changé de gouverne depuis l'institution d'un ministère des Relations internationales et qu'il n'est pas exceptionnel de le voir passer d'un ministère à l'autre selon le gouvernement en place. Depuis 2014, des décrets successifs font en sorte que c'est le ministère de l'Économie qui est responsable du commerce extérieur.

*Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation (projet de loi 27)*

Comme cela a été mentionné précédemment, François Legault considérait déjà opérer une réforme touchant ultimement la distribution des rôles et responsabilités liés au commerce extérieur lorsqu'il était sur les banquettes de l'opposition (Legault, 2018). Il envisageait également une réforme d'Investissement Québec depuis plus de 20 ans, comme mentionné dans son livre *Cap sur un Québec gagnant : le projet Saint-Laurent* : « Je n'ai guère eu l'occasion d'accomplir beaucoup dans la courte période de deux mois où j'ai occupé ce ministère [de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie], mais cela fut suffisant pour

me permettre de comprendre que des changements devaient être faits chez Investissement Québec » (Legault, 2013).

Pour assurer cette réforme, le premier ministre François Legault a confié au ministre de l'Économie et de l'Innovation, Pierre Fitzgibbon, « le mandat de remodeler Investissement Québec pour lui permettre d'être plus agile, plus audacieuse et entreprenante auprès des entreprises et de revoir les façons de faire au MEI » (Fitzgibbon & Proulx, 2019). Par cette réforme, en plus d'autres objectifs comme le virage technologique des PME ou encore la croissance des investissements des entreprises, « le gouvernement souhait[ait] également une plus grande efficacité à l'international pour attirer les investissements étrangers et accroître les exportations ».

Pierre Fitzgibbon et la ministre déléguée au Développement économique régional de l'époque, Marie-Ève Proulx, ont donc entrepris dans la première année du mandat de la Coalition Avenir Québec de déposer un projet de loi qui viendrait modifier le cadre législatif en vigueur. On en discute ultimement au conseil des ministres du 6 juin 2019 et l'on présente en Chambre le projet de loi 27 la semaine suivante. La *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* est sanctionnée le 11 décembre 2019.

Plusieurs modifications législatives entraînées par l'entrée en vigueur du projet de loi 27 ont des conséquences sur l'opérationnalisation de la diplomatie commerciale. D'abord, la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* vient remplacer la *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* en incluant les implications légales de l'application successive des décrets concernant le commerce extérieur dont il a été mentionné précédemment. À cet effet, on explicite dans la section II les responsabilités du ministre de l'Économie ayant trait à la politique commerciale du Québec et aux relations commerciales qu'entretient l'État avec ses partenaires étrangers. Entre autres, à l'article 10, on réserve au MEI le rôle :

[...]

2. de planifier et d'organiser l'action en matière commerciale du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, de même que de donner une direction à cette action et de coordonner les activités de ceux-ci en ces matières ;

[...]

7. de réaliser des recherches, des études et des analyses sur les pays et leur situation et leur potentiel économiques afin d'évaluer les possibilités d'y développer ou d'y exporter des innovations ou d'autres produits et services québécois et d'y promouvoir les investissements étrangers au Québec ;

On mentionne également, à l'article 2, que :

Le ministre a pour mission, en matière d'économie, de soutenir l'entrepreneuriat, le repreneuriat, la croissance des entreprises de toutes les régions du Québec, de même que le développement de leurs marchés, au Québec, ailleurs au Canada ou à l'étranger, de même que la croissance de l'investissement au Québec de capitaux qui y sont obtenus ou qui le sont ailleurs au Canada ou à l'étranger.

On y rappelle encore une fois le rôle principal que doit jouer le MEI dans le développement des marchés d'exportation et dans l'attraction d'investissements étrangers, les deux actions clés de la diplomatie économique comme entendu par le gouvernement de François Legault. Cette participation du MEI passe par la coordination de la politique commerciale du gouvernement et par la réalisation d'analyses en support à l'exportation et à l'attraction d'investissements étrangers.

Le projet de loi vise également à redéfinir les responsabilités d'IQ et l'on y inclut donc des dispositions pour modifier la *Loi sur Investissement Québec*. En ce qui a trait à la diplomatie commerciale, la première modification importante survient à l'article 4. En effet, s'il est vrai qu'IQ était d'ores et déjà responsable de « la conduite de la prospection d'investissements étrangers », on modifie l'article pour inclure des mentions aux exportations et au commerce qui s'ajoutent alors à son mandat. On précise ce nouveau rôle à l'article 20.1 :

La société, conformément au mandat que lui confie le gouvernement, assure la conduite de la prospection d'investissements ailleurs qu'au Québec, au Canada ou à l'étranger, aide les entreprises à y développer leurs marchés et réalise des interventions stratégiques [...]. Elle exécute ce mandat sous le nom de « Investissement Québec International ».

Il faut retenir de ces modifications législatives impliquant la création d'Investissement Québec International que c'est maintenant elle qui, non seulement conduit la prospection d'investissements étrangers comme c'était déjà le cas chez IQ, mais aussi accompagne les entreprises québécoises dans leur conquête des marchés d'exportation.

À titre de rappel, c'est le ministre de l'Économie et de l'Innovation et la ministre déléguée au Développement économique régional qui étaient les porteurs du projet de loi 27. La ministre des Relations internationales et de la Francophonie a toutefois été consultée en cours de route puisque le projet de loi implique des modifications à la *Loi sur le ministère des Relations internationales* (Fitzgibbon & Proulx, 2019). D'abord, à l'article 11, la loi prévoit maintenant que le ministre des Relations internationales est d'office « le représentant du gouvernement en matière de diplomatie économique et d'influence ». L'absence de définition gouvernementale explicite du concept de diplomatie économique peut poser un problème en ce qui a trait à l'interprétation de cet alinéa.

L'une des modifications les plus importantes à la *Loi sur le ministère des Relations internationales* est la refonte de son article 13. Le Tableau 1 présente les deux versions de l'article en question.

Une première modification est la suppression complète du deuxième alinéa qui prévoyait que le MRIF était amené à faire des missions commerciales pour promouvoir les produits et services québécois. Ce retranchement vient refléter ce qui était dans les faits réaffirmé dans des décrets successifs adoptés depuis 1998 à l'effet que c'est plutôt au ministère de l'Économie d'être responsable de ces actions.

D'autre part, dans le premier alinéa, bien que le MRIF conserve la responsabilité de faire des analyses sur les pays et leur situation économique, on lui retire le rôle de faire ces recherches pour faire de la prospection de marchés d'exportation ou encore d'investissements étrangers. On remplace ce mandat par celui d'assurer une veille, entre autres économique et commerciale. Cette modification, d'apparence banale, est un des points litigieux quant à l'organisation gouvernementale actuelle entre le MEI, le MRIF et IQI. On y reviendra dans la troisième section de l'essai.

Par ailleurs, le projet de loi 27 ne modifie pas le rôle du MRIF à l'égard des représentations à l'étranger, et donc, il conserve la direction de celles-ci. On souligne à cet égard, dans la *Loi sur Investissement Québec*, que la société « ne peut établir des bureaux à l'étranger ni y pourvoir un emploi sans avoir obtenu l'autorisation du ministre des Relations internationales ».

Tableau 1. Comparaison des modifications apportées à l'article 13 de la Loi sur le ministère des Relations internationales

Avant la sanction du projet de loi 27	Après la sanction du projet de loi 27
<p>Le ministre effectue des recherches, des études et des analyses sur les pays et leur situation géopolitique et économique afin d'informer les ministères et organismes notamment quant aux possibilités d'y exporter des produits et services québécois ou d'y promouvoir les investissements étrangers au Québec.</p> <p>Il fait la promotion à l'étranger des produits et services québécois, notamment au moyen de missions, de stages, d'expositions ou de programmes d'aide financière, et coordonne les activités des ministères et organismes concernés.</p>	<p>Le ministre effectue des recherches, des études et des analyses sur les pays et leur situation géopolitique et économique et assure une veille internationale économique, commerciale, politique et géopolitique en lien avec les priorités internationales du gouvernement afin d'informer les ministères et organismes.</p>

Enfin, le projet de loi 27 institue un mécanisme de coordination entre le MEI, le MRIF et IQ. D'abord, comme on l'a mentionné, l'article 10 de la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* prévoit que c'est le MEI qui est en charge de tout ce qui touche l'action commerciale du gouvernement et qu'il a le rôle de coordonner cette action à travers les ministères et organismes. Il doit cependant le faire en consultant et en informant le MRIF. Pour ce faire, afin « de coordonner les activités relevant du ministre en matière de commerce international et de prospection d'investissements étrangers », l'article 11 de la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* prévoit que le MEI doit voir à l'établissement d'un plan de déploiement qui « comprend notamment les régions, les marchés et les secteurs à prioriser et la planification des missions ministérielles à caractère économique et commercial. Le plan est établi de manière à favoriser la complémentarité avec les organismes ayant une expertise en matière de commerce international et de prospection d'investissements étrangers. » Comme convenu à l'article 12, le plan de déploiement est élaboré par le MEI et le MRIF. Il est intégré au plan de déploiement pluriannuel de l'action internationale du Québec mené par le MRIF, comme prévu à l'article

11.1 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*. Enfin, en vertu de l'article 18.1 de cette même loi, un « comité de liaison en matière de commerce international [...] est chargé d'assurer la cohésion et la coordination de l'action et des activités, exercées par le ministre [des Relations internationales], le ministre de l'Économie et de l'Innovation ou Investissement Québec, visant la mise en œuvre du plan de déploiement ».

En plus de ce comité de liaison en matière de commerce international, un comité de coordination est prévu dans la *Loi sur Investissement Québec* et « est chargé de conseiller le président-directeur général [d'IQ] dans la mise en œuvre du plan de déploiement » du MEI. Les mandats similaires entre le MEI et le MRIF et le partage du leadership de certains dossiers, dont le plan de déploiement, sont des points de friction discutés entre les ministères.

Tableau 2. Mandats des ministères et organismes relatifs à la diplomatie économique depuis la sanction du projet de loi 27

MEI	MRIF	IQI
Planifier et coordonner l'action commerciale du gouvernement	Diriger la représentation du Québec à l'étranger	Assurer la prospection des investissements directs étrangers
Effectuer des analyses en support à l'exportation et à l'attraction d'investissements directs étrangers	Effectuer des analyses sur les pays et leur situation économique	Assurer le soutien aux entreprises pour le développement des exportations
Voir à l'établissement d'un plan de déploiement	Assurer une veille internationale (entre autres) économique et commerciale	
Élaborer le plan de déploiement conjointement avec le MRIF	Élaborer le plan de déploiement conjointement avec le MEI et l'intégrer au plan pluriannuel d'action internationale	
Participation au comité de liaison en matière de commerce international		
Participation au comité de coordination chargé de conseiller le PDG d'IQ		

## OPERATIONNALISATION

Les deux premières sections de cet essai ont servi à présenter les cadres conceptuel et législatif dans lesquels puisent les différents ministères et organismes pour appuyer leurs actions. Le lecteur a pu constater l'existence de multiples définitions du concept de diplomatie économique et a pris connaissance des dispositions législatives parfois ouvertes à l'interprétation y étant afférentes. Il est ainsi à même d'apprécier la zone grise dans laquelle naviguent les différents acteurs. Dans cette troisième section, il est question de l'opérationnalisation sur le terrain et du partage réel des responsabilités. Pour ce faire, on présente les protagonistes, leurs relations et leurs actions en les mettant en contexte avec ce que prescrivent les lois<sup>16</sup>. La section présente en premier lieu les orientations, qui incluent l'intelligence d'affaires et la vision globale de la diplomatie économique, et ensuite les opérations, caractérisées par l'accompagnement des entreprises et le travail sur le terrain.

### *Orientations*

Le MEI doit planifier et coordonner l'action commerciale du gouvernement. Bien qu'on le réaffirme avec l'entrée en vigueur de la *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* en décembre 2019, ce n'est pas un nouveau mandat en soi et la quasi-totalité des gouvernements depuis 1998 adopte des décrets en ce sens. Le ministère avait donc déjà les ressources humaines et la structure ministérielle nécessaire pour exécuter ce mandat.

Il importe de réaffirmer la distinction entre la politique commerciale et les relations commerciales. Le MEI touchait aux deux jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de loi 27, mais par l'entremise de deux structures internes distinctes. Ce qui relève de la politique commerciale (négociation d'accords commerciaux, défense des intérêts du Québec lors de litiges commerciaux, stratégies de marché) demeure au MEI dans la direction générale Politique commerciale et relations extérieures. On y a créé, au courant de l'été 2020, la nouvelle direction Stratégies de marché et attraction de l'investissement étranger (DSMAIE). Celle-ci est notamment responsable du paragraphe 7 de l'article 10 de la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* et a donc comme mandat « de réaliser des recherches, des études et des analyses sur les pays et leur situation et leur potentiel

---

<sup>16</sup> Bien que leur apport ait été précieux pour la rédaction des deux premières sections, les sources rencontrées lors de la phase de recherche de l'essai montrent ici toute leur richesse.

économiques afin d'évaluer les possibilités d'y développer ou d'y exporter des innovations ou d'autres produits et services québécois et d'y promouvoir les investissements étrangers au Québec ». Si l'expertise en attraction d'investissements étrangers au MEI était moins présente qu'en exportation et plus éclatée dans l'organigramme dans les dernières années, la croissance de la DSMAIE vise, entre autres, à pallier ces lacunes. L'intelligence d'affaires donc, sur le plan macroscopique, est assurée principalement par ces équipes. On reconnaît d'ailleurs « l'expertise analytique du MEI » dans le PARE.

Bien que le cadre législatif fasse référence au MRIF comme une entité monolithique (ou presque), aux fins de la présente analyse, il est utile de séparer le ministère et ses fonctionnaires travaillant au Québec (le Siège) et le réseau des représentations du Québec à l'étranger qu'il coordonne. Le réseau de représentations contribue à la force d'intelligence d'affaires en identifiant des opportunités à la pièce sur le terrain. D'ailleurs, depuis l'arrivée du gouvernement de François Legault, on accorde une importance particulière au profil économique des nouveaux délégués, que ce soient des ressources issues du milieu des affaires ou encore disposant d'un bon réseau de contacts dans ce domaine. À titre de rappel, Zuidema et Ruël (2012) invitaient toutefois les autorités politiques à ne pas sous-estimer les candidatures non économiques pouvant atteindre parfois de meilleurs résultats en matière de diplomatie commerciale grâce à une connaissance accrue de la langue et de la culture du pays ou à une influence politique marquée.

Si le MEI peut identifier et quantifier les paramètres pertinents pour l'action commerciale du gouvernement de façon macroscopique (la valeur des échanges commerciaux par produits, l'effet des dispositions légales des accords de libre-échange sur le commerce, les secteurs d'activité et les zones géographiques à fort potentiel), les représentations peuvent, quant à elle, déceler d'autres aspects plus ciblés (les changements dans le comportement des consommateurs, les tendances et entreprises émergentes). Par exemple, un chef de poste travaillait récemment sur une tendance observée dans son pays : la consommation croissante de collation santé comme des sachets de baies séchées. Cette détection, d'apparence banale, peut devenir une occasion intéressante pour les producteurs de canneberges québécois qui exportent déjà dans des pays voisins.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> La canneberge est un des produits bioalimentaires les plus exportés par le Québec.

Selon les intervenants rencontrés, les équipes du MEI et du MRIF ont une appréciation différente de ce type de repérage à la pièce. Au MEI et chez IQI, on considère que ce n'est pas la manière la plus efficace de travailler avec les ressources disponibles. Dans le réseau des représentations, on ne se sent pas écouté, mais plutôt contraint de suivre des orientations qui ne sont pas collées sur la réalité du terrain. L'élaboration du plan de déploiement a lieu dans pareil contexte de dissensions. Le sous-ministre à l'Économie et l'Innovation voit le plan de déploiement comme étant « une espèce de plan stratégique [...] qui fait que tout le monde est enligné puis travaille dans les... dans la bonne direction » (*Journal des débats*, 2019). Le ministre de l'Économie et de l'Innovation a présenté sa vision du plan de déploiement en étude détaillée du projet de loi 27 :

Les délégués [du réseau de représentations à l'étranger] vont exécuter le plan. On ne peut pas donner aux délégués la responsabilité de doubler les investissements étrangers. Si c'est à Munich, tu fais quoi, là, tu sais. Alors, ça ne marche pas, il faut qui aille chasser les bonnes affaires. Ça fait que, moi, je pense qu'il faut voir ça comme étant MEI dicte les... fait le plan de concert, de consultation, sont où nos ressources, sont où nos secteurs privilégiés, on fait le plan, après ça, on donne des mandats. Alors, il est possible que la déléguée à Paris ait un objectif d'exportation, de chiffre d'exportation, si on pense qu'elle est capable d'avoir près de cinq PME qu'elle va aider. Alors, il va falloir moduler les objectifs par délégation, j'irais jusque-là. Mais c'est pour ça que ce qu'on veut [...] que le MRIF soit partie prenante de l'élaboration du plan de déploiement avec ultimement le MEI qui va être responsable de leadership, bien, il faut travailler avec eux autres. (*Journal des débats*, 2019)

On retient que pour le ministre de l'Économie et de l'Innovation et son sous-ministre, il existe « une bonne direction », des « bonnes affaires », et que le MEI a la responsabilité de les déterminer pour ensuite « donne[r] des mandats » aux délégués.

Ainsi, dans la zone grise qui entoure le plan de déploiement dans le projet de loi 27, on constate que le MEI choisit d'interpréter la chose comme étant sous sa responsabilité. Il peut s'appuyer pour ce faire sur le fait que le ministre Pierre Fitzgibbon était le porteur du projet de loi, que le plan de déploiement est prévu dans sa loi organique et qu'à l'article 11 de celle-ci on lui confie la responsabilité de « voir à l'établissement d'un plan de déploiement ». De l'autre côté, le MRIF, intéressé à participer également, peut argumenter que l'article 12 de la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation* prévoit que « [l]e plan de déploiement est élaboré par le ministre [de l'Économie et de l'Innovation] et le ministre des Relations

internationales » et que les délégués doivent être consultés, que le plan de déploiement économique est intégré au plan de déploiement pluriannuel du MRIF et que le comité de liaison chargé d'assurer la coordination visant la mise en œuvre du plan est prévu à la *Loi sur le ministère des Relations internationales*.

En plus du MEI et du réseau des représentations à l'étranger, le Siège participe également à la force d'intelligence d'affaires. Même si, aux dires de plusieurs intervenants rencontrés, l'économie est un domaine moins naturel pour le MRIF, le plaidoyer politique fort et clair pour un virage économique de l'action internationale du Québec a convaincu les autorités du ministère de procéder à un réaligement. Pour signaler aux employés à l'interne et aux autres ministères et organismes qu'il y aurait bien un changement de cap au MRIF, on a, entre autres, créé un nouveau sous-ministériat adjoint aux Relations économiques et interministérielles. Ce dernier est composé de quatre directions : deux rapatriées d'ailleurs dans l'organisation avec une adaptation des mandats (Affaires interministérielles et Intelligence d'affaires et stratégique) et deux créées expressément pour appuyer le virage économique au MRIF.

Cette nouvelle structure ne fait pas l'unanimité chez les acteurs gouvernementaux rencontrés. Les deux directions rapatriées, bien qu'on se soit méfié de ce que seraient leurs nouveaux mandats initialement, sont moins au cœur des litiges. En effet, ces équipes d'expérience misent sur la collaboration avec les autres ministères et la pédagogie de ce qu'ils ont comme responsabilités pour minimiser les frictions. Dans cette refonte, par exemple, la veille internationale assurée par la direction Intelligence d'affaires et stratégique a pris un virage plus collaboratif avec le déploiement d'une nouvelle plateforme de partage interministériel de l'information stratégique, le Système de partage d'information internationale (SPII). Différents comités interministériels se rencontrent pour voir à une concertation des actions, dont un comité directeur dédié au suivi du déploiement de la nouvelle plateforme. C'est lors de ces rencontres, par exemple, que les faiblesses perçues par le MEI quant à une autre plateforme du MRIF (Système de rapports diplomatiques) ont été discutées afin d'éviter certains écueils dans le déploiement du SPII. Une tournée des ministères sectoriels concernés a également eu lieu pour intégrer leurs commentaires.

Bien qu'on en ait peu discuté dans l'essai, les intervenants rencontrés reconnaissent la qualité et la pertinence des éléments d'intelligence d'affaires de ces ministères sectoriels,

notamment du ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation (MAPAQ), mais aussi du ministère de la Culture et des Communications (MCC) et du ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), par exemple. La participation active des différents acteurs à cette plateforme est d’ailleurs encouragée dans le PARE.

Les risques de dédoublement de tâches entre le sous-ministériat adjoint aux Relations économiques et interministérielles (MRIF) et le sous-ministériat adjoint aux Politiques économiques et relations extérieures (MEI) sont apparents, entre autres lorsqu’il s’agit du suivi des statistiques d’exportation du Québec ou de l’identification des secteurs d’activité et des zones géographiques à fort potentiel. Cela étant, il faut dire que, loin de la mauvaise foi, les différentes équipes s’appuient sur des articles de loi assez similaires présentés dans le Tableau 3. Quant aux deux directions créées de toute pièce avec le nouveau sous-ministériat adjoint au MRIF, il en sera question dans la section Opérations.

Tableau 3. Comparaison des articles relatifs aux recherches, études et analyses à effectuer par le MEI et le MRIF

<b>Loi sur le ministère de l’Économie et de l’Innovation (extrait de l’article 10)</b>	<b>Loi sur le ministère des Relations internationales (article 13)</b>
<p>[L]e ministre doit notamment favoriser la participation des entreprises du Québec au commerce intérieur canadien de même qu’au commerce international.</p> <p>Il est en conséquence responsable :</p> <p>7° de réaliser des recherches, des études et des analyses sur les pays et leur situation et leur potentiel économiques afin d’évaluer les possibilités d’y développer ou d’y exporter des innovations ou d’autres produits et services québécois et d’y promouvoir les investissements étrangers au Québec;</p>	<p>Le ministre effectue des recherches, des études et des analyses sur les pays et leur situation géopolitique et économique et assure une veille internationale économique, commerciale, politique et géopolitique en lien avec les priorités internationales du gouvernement afin d’informer les ministères et organismes.</p>

En somme, pour ce qui est des orientations de la diplomatie commerciale du Québec, la pièce maîtresse demeure le plan de déploiement, en cours d’élaboration, qui « comprend[ra] notamment les régions, les marchés et les secteurs à prioriser et la planification des missions ministérielles à caractère économique et commercial ». Les points de vue des acteurs rencontrés diffèrent à savoir qui devrait être en charge et qui devrait être

consulté. Pour l'instant, le MEI s'est saisi du dossier et le MRIF et IQI sont appelés à commenter. Cela dit, le MRIF développe parallèlement à ce plan des stratégies territoriales qui pourraient être en porte-à-faux avec les régions et marchés ciblés par le MEI. La Stratégie territoriale des États-Unis, on y a fait référence dans la première section, a même d'emblée été publiée et comprend une dizaine de pages sur les territoires et secteurs prioritaires. Ce manque de coordination, mal reçu au MEI, reflète bien la zone grise de laquelle doit émerger des orientations cohérentes. Le PARE, qui se lit pratiquement comme un document de travail dans lequel on se divise les tâches, avait le potentiel de marquer un point tournant dans la concertation des parties prenantes. Des intervenants rencontrés critiquent toutefois quelques imprécisions dans le plan qui ne permettent pas aux différents acteurs d'être mieux aiguillés (jusqu'à quatre organisations porteuses d'un même dossier, pas de cibles chiffrées détaillées ni de mécanisme de reddition de compte).

C'est dans ce contexte que doivent s'inscrire les opérations sur le terrain

### *Opérations*

Dans le cadre législatif, c'est à Investissement Québec de mettre en œuvre les politiques, stratégies et programmes établis par le MEI, « notamment en matière de commerce et de prospection d'investissements étrangers ». Il assure la conduite des opérations conformément au plan de déploiement qui, selon les personnes rencontrées, n'est pas complété et est source de litiges.

Comme mentionné dans la deuxième section, IQ était d'ores et déjà responsable de la prospection d'investissements directs étrangers, et ce, depuis 2010. La *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* prévoit que cette tâche demeure à IQ et qu'elle est plus spécifiquement à la charge d'une nouvelle entité : Investissement Québec International. Les équipes en place avant la refonte et de nouvelles ressources forment la vice-présidence Investissements directs étrangers (VPIDE). Ce rôle s'opérait également à l'étranger où des démarcheurs internationaux menaient la prospection sur le terrain. Si ces agents sont présents physiquement dans les bureaux des représentations du Québec à l'étranger et qu'ils collaborent avec le chef de poste, il est important de préciser que leur lien d'emploi était, et est toujours, avec IQ et non le MRIF. Selon les acteurs rencontrés, les attachés commerciaux qui s'occupaient des exportations des entreprises québécoises n'étaient pas amenés à travailler de près avec leurs homologues

d'IQ en prospection d'investissements, et ce, même s'ils occupaient parfois les mêmes bureaux.

Le transfert d'Export-Québec du MEI vers IQI dans le cadre de l'adoption du projet de loi 27 vise à développer la synergie potentielle entre l'exportation et l'attraction d'investissements étrangers. On crée ainsi une deuxième vice-présidence Exportations (VPE) chez IQI. La logique sous-jacente est qu'une entreprise étrangère intéressée à investir au Québec est attirée, possiblement par les 8 millions de consommateurs québécois, mais surtout par le bassin de 500 millions de personnes en Amérique du Nord. Ou alors, une entreprise américaine peut être intéressée par une usine au Québec parce qu'elle lui ouvre la porte vers le marché européen du fait de la participation du Canada à l'AECG. Sous cet angle, l'attraction d'investissements étrangers n'est qu'un premier pas dans l'accompagnement de cette entreprise et lui offrir des services pour qu'elle puisse exporter vers le marché américain en est la suite logique. Inversement, IQI se place comme facilitateur pour les entreprises exportatrices québécoises qui seraient intéressées à intégrer la chaîne de valeur d'une multinationale étrangère avec qui IQI a possiblement déjà des discussions.

Pour appuyer ses opérations, IQI utilise principalement l'intelligence d'affaires du MEI. On reconnaît chez IQI que la cohabitation avec le MEI est plus naturelle et que le contact est plus facile et direct, entre autres parce que le ministre de l'Économie et de l'Innovation est responsable de l'application de la *Loi sur Investissement Québec* (article 182). Il faut dire aussi qu'une majorité des professionnels de la VPE arrive du MEI. À mots à peine couverts, différents intervenants rencontrés font savoir qu'ils ne reconnaissent pas (encore) la compétence économique du MRIF.

La prépondérance d'IQI dans les opérations sur le terrain se fait dans un écosystème complexe d'autres joueurs. D'abord, dans les représentations à l'étranger, le partage des responsabilités n'est pas encore arrêté. Si le MRIF et ses délégués demeurent officiellement les chefs d'orchestre de l'action internationale, on ne s'entend pas sur le rôle économique que celui-ci doit jouer. Au MRIF, on accorde beaucoup d'importance au fait d'être le maître d'œuvre et de, conformément à l'article 27 de sa loi organique, diriger la représentation du Québec à l'étranger. Comme mentionné précédemment, pour crédibiliser le chef de poste

et s'assurer qu'il puisse être au cœur des dossiers commerciaux, le MRIF accorde maintenant une grande importance au bagage économique des nouvelles affectations.

Chez IQI, on perçoit plutôt le rôle de délégué comme étant un partenaire en matière de diplomatie commerciale. Si le chef de poste, par son réseau de contacts dans le pays d'accueil, peut faciliter une transaction, on souhaite qu'il le fasse. On pense toutefois que même s'il est la tête d'affiche de la représentation, il n'est pas toujours le mieux placé pour faire avancer les dossiers économiques et que son implication doit être reconsidérée au cas par cas. Par ailleurs, on estime chez IQI qu'en période post-pandémique, le chef de poste pourrait manquer de temps à consacrer aux questions commerciales. La polarisation des points de vue amène donc une impasse qui ne se démêlera pas avant que les représentations à l'étranger retrouvent leur vitesse de croisière.

Un autre point litigieux dans les représentations est le lien d'emploi des employés économiques. On l'a vu précédemment, les démarcheurs internationaux en matière d'attraction des investissements étrangers ont toujours relevé d'IQ. Toutefois, les autres employés à vocation économique faisaient partie de la fonction publique et leurs conditions de travail étaient normées par une même convention collective (qu'ils soient attachés formellement au MRIF, au MEI ou ailleurs dans les ministères concernés). Ce n'est plus le cas. Depuis l'hiver 2020-2021, les employés économiques québécois affectés à l'étranger font partie d'IQI et ont les conditions salariales qui y sont associées.

Quant aux employés économiques recrutés à l'étranger, ils relèvent toujours du MRIF. Selon l'article 32 de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, le MRIF est le seul à pouvoir recruter des personnes à l'étranger pour exercer des fonctions dans les représentations du Québec. Également, l'article 20.1 de la *Loi sur Investissement Québec* rend illégal pour IQI de pourvoir un emploi dans un bureau du Québec à l'étranger sans l'autorisation du MRIF. Aux fins d'illustration, actuellement, on peut avoir, dans une délégation générale, un chef de poste relevant du MRIF, un directeur des affaires économiques relevant d'IQI, des démarcheurs internationaux d'IQI et des attachés commerciaux à différentes conditions salariales selon s'ils sont du pays d'origine ou du pays d'accueil. Cette situation crée des frictions, non seulement quant aux conditions de travail différentes, mais aussi quant aux ambiguïtés afférentes aux autorités que l'on sert et aux objectifs qu'ils poursuivent. Inversement, certains chefs de poste craignent de perdre

de leur autonomie si IQI prend trop de place dans les politiques commerciales des délégations et dans la gestion du budget des équipes économiques.

Tout de même, présentement, on marche sur un fil. Si le MRIF ne priorise pas les mêmes secteurs d'activités et zones géographiques que le MEI, que le MRIF est responsable des affectations à l'étranger, mais qu'IQI est imputable de la mise en œuvre du plan de déploiement du MEI et de l'atteinte de ses cibles, il y a là un enjeu important. Par exemple, comment IQI peut-il atteindre ses cibles si le MRIF double les postes à Houston, mais que le MEI cible plutôt Boston ? La situation a été discutée au bureau du premier ministre le 16 mars 2021. Selon les informations parcellaires qui en ont émergé, l'impasse ne semble pas avoir été dénouée.

L'arrivée de deux nouvelles directions dans le tout aussi nouveau sous-ministériat adjoint aux Relations économiques et interministérielles au MRIF, dont il a été question précédemment, crée également une nouvelle zone de friction entre le MRIF et IQI. C'est que chez IQI, on vise à être avant toute chose le partenaire privilégié des entreprises. Il faut dire que c'est la nature même d'IQI qui fournit également des services de financement et d'accompagnement en innovation et en normalisation. Malgré la multitude d'acteurs impliqués, le PARE consacre IQI comme étant le guichet central de cet accompagnement des entreprises. À ce sujet, on laissait entendre au moment des entrevues (mars 2021), que les nouvelles directions du MRIF (Initiatives et projets économiques et Affaires économiques) pourraient être amenées à établir des contacts avec des entreprises, au Québec comme à l'étranger, et avec des partenaires institutionnels comme des chambres de commerce et des grappes industrielles. La possibilité de dédoublements opérationnels avec ce que fait IQI est non-négligeable. Des consultations avaient lieu avec le réseau de représentations pour voir à établir une offre de service complémentaire à ce qui existe déjà.

Les missions économiques à l'international présentent également des défis importants en termes de coordination interministérielle, bien qu'on n'ait pas affaire ici à des litiges en soi. Il faut savoir que les missions gouvernementales, qu'elles soient à vocation économique ou non, sont sous la responsabilité première du MRIF. Par exemple, lorsque le premier ministre se rend au World Economic Forum de Davos, la mission s'organise au MRIF en collaboration avec les ministères concernés, notamment si des membres du conseil des ministres accompagnent le chef du gouvernement. Les missions ministérielles du ministre

de l'Économie et de l'Innovation sont quant à elles organisées à l'interne. On peut penser au passage du ministre au Consumer Electronics Show de Las Vegas. Le MRIF et son réseau de représentations demeurent tout de même des ressources pour les organisateurs des missions ministérielles. Finalement, les missions commerciales d'accompagnement d'entreprises sont parrainées conjointement entre le MEI et IQI. À cette fin, on a assisté à la création d'une direction Missions chez IQI, relevant directement de la présidence.

Par ailleurs, bien que l'on accorde beaucoup d'importance au sein du gouvernement aux questions de commerce et d'attraction de l'investissement (ce qui se reflète sur le choix des sujets les plus développés dans l'essai), il ne faut pas faire complètement abstraction de deux autres composantes de la diplomatie économique, soient l'attraction de talents et l'innovation. Actuellement, la prospection de travailleurs et étudiants étrangers s'opère principalement par les délégations et leurs attachés dans les directions Immigration (ou Affaires économiques, ou Affaires publiques, selon les cas). Montréal International et Québec International, des agences de développement économique sur lesquels on reviendra, travaillent également dans le même sens. Toutefois, il faudra surveiller les actions d'IQI sur le sujet dans les prochains mois. En effet, on a récemment vu apparaître une direction Immigration – Talents dans l'organigramme de l'organisation. Pour l'instant, on assure chez IQI que l'attraction de talents ne figure pas dans les priorités de la société au même titre que les exportations et les investissements directs étrangers et qu'elle y joue un rôle secondaire.

En matière d'innovation, les représentations mènent plusieurs actions : partenariat avec des universités et centres de recherche, cofinancement de recherche, programme de mentorat d'entreprise à fort potentiel de croissance, etc. À cet effet, le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ), passé dans le giron d'IQI dans le cadre de la restructuration, représente une offre complémentaire aux entreprises québécoises et ne vient pas en compétition avec les initiatives des représentations à l'étranger.

Le triumvirat du commerce international, composé du MRIF, du MEI et d'IQI, se rencontre régulièrement, à différents niveaux, pour faire le point sur les orientations, les opérations et les zones grises qui demeurent. Comme mentionné dans la deuxième section, le projet de loi 27 impliquait l'élaboration d'un plan de déploiement et un comité de liaison sur le

commerce international était institué. C'est sur ce comité que siègent les autorités des trois organisations (voir Tableau 4).

Le comité s'est réuni à 26 reprises entre la sanction du projet de loi en décembre 2019 et le 19 mars 2021 à raison d'une heure trente minutes par rencontre (MRIF, 2021). Initialement, on se rencontrait tous les vendredis matin, puis aux deux semaines. En plus des mécanismes de partage des tâches et de communication des renseignements entre les acteurs, ce sont les discussions de ce comité qui ont permis l'aboutissement du PARE. Selon les dires des membres, si l'on s'est initialement concentré sur le b.a.-ba opérationnel, on discute depuis quelques mois particulièrement de stratégies. Les points contentieux y sont également encore débattus. Par ailleurs, le comité de coordination chargé de conseiller le président-directeur général d'IQ tel qu'institué dans la *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* n'est toujours pas constitué et c'est le comité de liaison qui agit en ce sens pour l'instant.

Tableau 4. Membres du comité de liaison sur le commerce international (MEI, 2021)

MEI	MRIF	IQI
Sous-ministre	Sous-ministre	Président
Sous-ministre adjoint aux politiques économiques et aux affaires extérieures	Sous-ministre adjoint aux Affaires économiques	Vice-présidente, Exportations
Directeur général de la politique commerciale et des affaires extérieures		Vice-président, Attraction des investissements directs étrangers

Il a été question de multiples sources d'intelligence d'affaires dans les pages précédentes et des acteurs qui utilisent ces sources dans leur travail sur le terrain. Différents éléments ressortent des entrevues de recherche menées avec des chefs de poste et des spécialistes économiques des délégations. D'abord, bien que l'on ait fait amplement mention du MEI et du MRIF et de leur rôle névralgique dans la force d'intelligence d'affaires, il ne faut pas négliger l'utilisation que les délégations font des ministères sectoriels concernés. À l'étranger, les conflits interministériels semblent (et sont littéralement) très loin. On accorde peu d'importance à qui nous fournit les renseignements dont on a besoin pour accomplir

nos mandats. Ainsi, les attachés commerciaux spécialisés en bioalimentaire travaillent sans problème avec le MAPAQ et sa direction Accès aux marchés. On est bien loin de se questionner sur la possibilité d'intégrer le bioalimentaire et les produits culturels à l'offre de service d'IQI. On note également que les secteurs d'activités qui débordent des responsabilités du MRIF et d'IQI sont parfois laissés de côté, sciemment ou non, lorsque les représentations souhaitent les développer. Un chef de poste donnait l'exemple d'opportunités d'exportation décelées dans le secteur des technologies minières pour lequel il a dû se résoudre à se tourner vers le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) à défaut d'avoir du soutien du MRIF. Ce représentant du Québec voyait par ailleurs de bon œil le soutien qu'il pourrait avoir d'IQI, une société qu'il juge beaucoup plus apte à suivre le rythme des affaires internationales.

Finalement, des partenaires privés financés en partie par le gouvernement font également partie de l'écosystème. Sur le plan du commerce, les organismes régionaux de promotion des exportations (ORPEX) accompagnent des petites et moyennes entreprises (PME) vers les marchés d'exportation. Dans le PARE, on leur confie le soin de sensibiliser, former et préparer les PME à devenir des entreprises exportatrices. Le MEI prévoit des crédits budgétaires de 42 M\$ sur cinq ans pour soutenir les ORPEX dans ces tâches (Gouvernement du Québec, 2021a). Cette segmentation de la clientèle permet à IQI de se concentrer sur les plus grandes entreprises, déjà présentes sur les marchés internationaux ou présentant un fort potentiel de croissance. Comme mentionné dans la première section de l'essai, Zuidema et Ruël (2012) suggèrent que le tri entre les entreprises prêtes à recevoir de l'aide de délégués commerciaux et celles qui ne le sont pas est crucial pour travailler de façon efficacement et favoriser la croissance des exportations. Ce point a été également soulevé par des membres du réseau de représentations et chez IQI.

Quant à l'attraction d'investissements directs étrangers et de talents, des agences de développement économique comme Montréal International (MI) et Québec International (QI) jouent un rôle majeur. La rumeur selon laquelle le ministre de l'Économie et de l'Innovation voulait intégrer ces agences à IQI lors de la réforme d'IQ ne s'est pas avérée. Le 15 avril dernier, il a d'ailleurs annoncé une aide financière de 8,5 M\$ pour que MI et QI poursuivent leurs activités de prospection d'investissements, le tout « coordonnées par Investissement Québec International » (Cabinet du ministre de l'Économie et de l'Innovation, 2021).

En somme, en ce qui a trait aux opérations de diplomatie commerciale, c'est IQI qui est le principal maître d'œuvre. Il a la mission d'opérationnaliser les orientations prévues au plan de déploiement qui se veut être le document clé de l'action économique à l'international. Pour ce faire, il s'appuie sur des partenaires variées, dont son partenaire naturel, le MEI, mais également sur les chefs de postes et attachés commerciaux étrangers dans le réseau de représentations du MRIF, les ministères sectoriels concernés, les ORPEX et les agences de développement économique.

Les grands changements législatifs et organisationnels ont amené leurs lots de zones grises quant aux orientations et aux opérations et plusieurs points contentieux sont toujours en attente d'une résolution. Le comité de liaison en matière de commerce international permet aux différents acteurs impliqués de se coordonner et de prendre à bras le corps ces enjeux.

## CONCLUSION

À titre de rappel, cet essai vise à brosser le portrait le plus juste de l'opérationnalisation de la vision internationale économique du premier ministre et de son gouvernement, aussi bien au Québec qu'à l'étranger. L'hypothèse testée est que les changements législatifs et administratifs liés à la diplomatie économique depuis l'arrivée au pouvoir de l'actuel gouvernement ont créé de nombreuses zones grises dans lesquelles les organisations concernées s'affrontent et que ces rivalités ne servent pas l'atteinte des cibles gouvernementales.

Pour pouvoir proposer une analyse pertinente de l'opérationnalisation, deux sections contextuelles ont été nécessaires. Dans une première, on a démontré que l'expression « diplomatie économique » employée par le gouvernement (et même consacré dans un amendement à la *Loi sur le ministère des Relations internationales*) n'était pas définie formellement dans la littérature gouvernementale. En croisant les informations contenues dans différents documents, il a été possible d'établir que les actions prioritaires sous-entendues par l'usage de cette expression étaient le développement des exportations et l'attraction d'investissements étrangers. La littérature scientifique enseigne que l'on fait donc plus directement référence à un sous-courant de diplomatie économique nommé diplomatie commerciale.

Dans une deuxième section, il a été question des fondements légaux guidant l'exercice de la diplomatie commerciale par le gouvernement du Québec. La *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation* et ses implications législatives ont été présentées.

Enfin, il a été question de la pratique réelle de la diplomatie économique au Québec sur le plan des orientations et des opérations. L'essentiel de cette troisième section s'appuie sur les informations recueillies auprès de huit sources qui travaillent sur ce dossier au quotidien et sur les publications gouvernementales récentes. On a croisé ces renseignements avec les éléments contextuels des deux premières sections au fil de l'analyse.

Une prise de position sur l'hypothèse de travail est maintenant possible. En effet, plusieurs aspects relevés dans cet essai appuient l'idée que les changements législatifs et

administratifs liés à la diplomatie économique depuis le début du mandat du gouvernement de François Legault ont créé de nombreuses zones grises dans lesquelles les organisations concernées s'affrontent. Cela étant, il est trop tôt pour juger de l'effet de ces dissensions sur l'atteinte éventuelle des cibles gouvernementales. D'une part, les deux cibles principales du gouvernement, doubler les investissements directs étrangers et atteindre une valeur des exportations équivalente à 50% du PIB du Québec d'ici cinq ans, ont été affectées par la pandémie de la COVID-19 et, au moment de la rédaction de cet essai, cette situation sanitaire n'est pas réglée. Puis, même en temps normal, il aurait été mal avisé de juger de la performance d'une réforme dans les deux premières années qui la suivent. Bien qu'on prenne acte des litiges, on ignore si la confrontation s'avérera constructive ou destructive. Voici en rafale une liste d'éléments à surveiller au cours des prochains mois et dont il a été question dans l'essai :

- Des orientations (secteurs d'activité et zones géographiques prioritaires) émanent de multiples sources. Par exemple, la Stratégie territoriale pour les États-Unis publiée par le MRIF couvre des aspects qui sont également étudiés dans le plan de déploiement actuellement en élaboration au MEI.
- La multiplication des sources d'intelligence d'affaires entraîne un magasinage à la pièce dans le réseau des représentations qui se tournent vers le partenaire qui leur semble être le plus susceptible d'avancer au même rythme qu'eux. On l'a vu, les orientations de ces différentes sources ne convergent pas nécessairement.
- Des enjeux afférents aux affectations dans le réseau des représentations sont toujours à démêler. Les employés économiques des représentations, s'ils sont des Québécois affectés à l'étranger, sont passés dans le giron d'IQI dans les derniers mois. Les recrutés locaux gardent toutefois leur lien d'emploi avec le MRIF. D'un côté, on dit que le chef de poste est le chef d'orchestre de la représentation à l'étranger, de l'autre, on voudrait qu'il soit plutôt un partenaire dans l'atteinte de cibles qu'il ne s'est pas lui-même fixées.
- L'offre de services des deux nouvelles directions du nouveau sous-ministériat adjoint aux Relations économiques et interministérielles n'était toujours pas claire pour les intervenants rencontrés en mars 2021, que ceux-ci opèrent au Québec ou dans le réseau des représentations.
- La principale publication conjointe du MEI, MRIF et IQI à ce jour, le PARE, ménage la chèvre et le chou et désigne jusqu'à quatre porteurs pour des actions ciblées. On

n'y retrouve pas de cibles chiffrées détaillées ni de mécanisme de reddition de compte. Le comité de suivi du PARE a une tâche difficile.

- La collaboration entre les différents acteurs est à surveiller dans les prochains mois quant à l'attraction de talents et quant à la gestion de la diplomatie commerciale pour les secteurs d'activité traditionnellement portés par des ministères sectoriels.

Les modèles d'organisation gouvernementale présentés par Naray (2011) et cités dans la première section prévoyaient que la division du travail entre le ministère de l'Économie et le ministère des Relations internationales serait un défi, particulièrement dans le cas où le délégué relève du MRIF, mais qu'il coordonne à l'étranger des employés d'un organe distinct de promotion du commerce et des investissements (comme IQI). C'est le cas du Québec (qui se positionne à cheval sur le modèle pragmatique et le modèle classique).

L'objet de cet essai n'est pas de se positionner sur le bien-fondé de la réorganisation gouvernementale ou sur ses effets à moyen et long terme. On l'a dit, il est trop tôt pour trancher la question et on ne peut ici que présenter les appréhensions de certains acteurs et la confiance de d'autres. Pour la suite des choses, les différents comités institués dans le cadre de la réforme devront jouer un rôle important pour dénouer les impasses. La reprise des activités de diplomatie économique à leur niveau pré-pandémique devrait également tester les limites du partage actuel des responsabilités.

Toutefois, la valeur ajoutée de cet essai réside dans le portrait qui est fait des premières années suivant une réorganisation gouvernementale d'envergure comme celle relative à la diplomatie économique. On y aborde des enjeux transversaux susceptibles de se retrouver ailleurs dans l'appareil étatique. Ceux qui sont les plus explicites sont la collaboration interministérielle et la concertation des acteurs mus par des cibles communes. On apprécie également la portée dans l'appareil gouvernemental des dispositions législatives votées au parlement. Le choix des mots dans les propositions d'amendements en étude détaillée d'un projet de loi prend soudainement une envergure insoupçonnée. On est également amené à réfléchir sur des questions de management public et à l'agilité à géométrie variable des ministères, organismes et sociétés d'État.

Ultimement, on plonge au cœur de l'État et on en ressort avec encore plus de questions.

## ANNEXE I – QUESTIONNAIRE D’ENTREVUE

Le questionnaire d’entrevue était adapté à chacun des intervenants rencontrés. Cela dit, voici le canevas de base sur lequel s’articulait les échanges.

1. Pouvez-vous décrire les responsabilités/mandats qui occupent le plus votre emploi du temps dans le cadre de vos fonctions à titre de (titre) ?
  - a. *SI INTERROGATION* Pouvez-vous décrire plus spécifiquement (tâche confuse ou inconnue du chercheur) ?
2. À son arrivée au gouvernement, dans son discours d’ouverture, le premier ministre François Legault disait que « les relations internationales du Québec vont prendre un accent qui va être beaucoup plus commercial pour promouvoir nos exportations [...] » Comment l’énonciation de cet objectif se traduit-il dans votre direction/sous-ministériat ?
  - a. Et dans votre organisation plus globalement ?
3. De votre point de vue, quels sont les principaux changements engendrés par cette orientation économique si on la compare aux façons de faire et aux orientations des précédents gouvernements ?
4. Avez-vous des contacts avec vos collègues au MEI/MRIF/IQI et si oui, comment décririez-vous votre relation avec eux ?
  - a. *RELANCER POUR AVOIR RÉPONSE À CHACUN*
5. Comment s’opèrent les liens entre votre ministère/organisme et les représentations du Québec à l’étranger ?
6. L’écosystème des ministères et organismes impliqués dans le développement des exportations et dans l’attraction d’investissements étrangers est assez vaste.
  - a. Selon vous, la grande variété d’acteurs favorisent-elles l’atteinte des objectifs du gouvernement, soient de doubler les investissements directs étrangers et d’augmenter les exportations de biens et services afin qu’elles représentent 50 % du PIB québécois ?
  - b. Pourquoi ?
7. Quelles sont les autres entités gouvernementales ou privées avec qui vous êtes en lien dans le cadre de vos responsabilités et jouant un rôle non négligeable en termes de développement des exportations et d’attraction de l’investissement étranger ?

## BIBLIOGRAPHIE

- Balthazar, L., Bélanger, L., & Mace, G. (1993). *Trente ans de politique extérieure du Québec 1960-1990*. Québec: Septentrion.
- Brown, S. (2016). The Instrumentalization of Foreign Aid Under the Harper Government. *Studies in Political Economy*, pp. 18-36.
- Criekmans, D. (2010). Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective : Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, pp. 37-64.
- Fitzgibbon, P., & Proulx, M.-È. (2019). *Projet de loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation*. Québec: Mémoire au Conseil des ministres.
- Gouvernement du Canada. (2013). *Plan d'action sur les marchés mondiaux - La stratégie commerciale pour créer des emplois et des occasions pour les Canadiens*. Récupéré sur <https://www.international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/assets/pdfs/plan-fra.pdf>
- Gouvernement du Québec. (1991). *Le Québec et l'interdépendance : Le monde pour horizon*. Québec.
- Gouvernement du Québec. (2017). *Le Québec dans le monde : S'investir, agir, prospérer - Politique internationale du Québec*. Récupéré sur [https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/PIQ\\_DocumentLong\\_FR-NUM.pdf](https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/PIQ_DocumentLong_FR-NUM.pdf)
- Gouvernement du Québec. (2019). *Le Québec : Fier et en affaires partout dans le monde ! - Vision internationale du Québec*. Récupéré sur <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/PO-vision-internationale-Quebec-FR-MRIF.pdf?1602012436>
- Gouvernement du Québec. (2020). *Budget de dépenses 2020-2021 - Crédits des ministères et organismes*. Récupéré sur [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget\\_depenses/20-21/3-Credits\\_des\\_ministeres\\_et\\_organismes.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/20-21/3-Credits_des_ministeres_et_organismes.pdf)
- Gouvernement du Québec. (2020). *Plan stratégique 2019-2023 du ministère des Relations internationales et de la Francophonie*. Récupéré sur <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/plan-strategique/PL-plan-strategique-2019-2023-MRIF.pdf>
- Gouvernement du Québec. (2021a). *Fait au Québec, exporté dans le monde - Plan d'action pour la relance des exportations*. Récupéré sur [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL\\_plan\\_action\\_relance\\_exportations\\_MEI-2021-03.pdf?1616602668](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL_plan_action_relance_exportations_MEI-2021-03.pdf?1616602668)
- Gouvernement du Québec. (2021b). *Cap sur la relance : Une action renforcée sur le marché américain - Stratégie territoriale pour les États-Unis*. Récupéré sur <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/relations-internationales/publications-adm/politiques/STR-Strat-Etats-Unis-Long-FR-12mai21-MRIF.pdf?1620916382>
- Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*. Séance du 13 avril 1967, 1<sup>re</sup> session, 28<sup>e</sup> législature.
- Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*. Séance du 23 novembre 1982, 3<sup>e</sup> session, 32<sup>e</sup> législature.
- Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*. Séance du 8 mars 1988, 2<sup>e</sup> session, 33<sup>e</sup> législature.
- Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*. Séance du 28 novembre 2018, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature.

- Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*. Séance du 31 octobre 2019, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature.
- Kostecki, M., & Naray, O. (2007). Commercial Diplomacy and International Business. *Discussion Papers in Diplomacy*, p. 41.
- LeDuc, F. (2011). *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*. Québec: Publications du Québec.
- Legault, F. (2013). *Cap sur un Québec gagnant : Le Projet Saint-Laurent*. Montréal: Éditions du Boréal.
- Legault, F. (2018). *Prendre notre place dans le monde*. Récupéré sur Vimeo: <https://vimeo.com/262274428>
- l'Innovation, C. d. (2021, Avril). *Soutien aux organismes Montréal International et Québec International*. Récupéré sur Cision: <https://www.newswire.ca/news-releases/soutien-aux-organismes-montreal-international-et-quebec-international-appui-de-pres-de-8-5-m-pour-stimuler-la-prospection-d-investissements-etrangers-846428777.html>
- L'Observatoire de l'administration publique. (2006). *Les relations internationales du Québec comparées*. Récupéré sur L'État québécois en perspective: [https://cerberus.enaq.ca/Observatoire/docs/Etat\\_quebécois/a-relations-internationales.pdf](https://cerberus.enaq.ca/Observatoire/docs/Etat_quebécois/a-relations-internationales.pdf)
- McClory, J. (2018). *Wales Soft Power Barometer*. Récupéré sur British Council Wales: [https://wales.britishcouncil.org/sites/default/files/wales\\_soft\\_power\\_barometer\\_2018\\_0.pdf](https://wales.britishcouncil.org/sites/default/files/wales_soft_power_barometer_2018_0.pdf)
- Mercier, A. (2007). Commercial diplomacy in advanced industrial states. *Discussion Papers in Diplomacy*, p. 51.
- MEI. (2021). Réponses aux demandes de renseignements particuliers de l'opposition officielle. Étude des crédits 2021-2022. Québec.
- Moons, S. J., & van Bergeijk, P. A. (2017, Février). Does Economic Diplomacy Work ? A Meta-analysis of Its Impact on Trade and Investment. *The World Economy*, pp. 336-368.
- MRIF. (2021). Réponses aux demandes de renseignements particuliers de l'opposition officielle. Étude des crédits 2021-2022. Québec.
- Naray, O. (2011). Commercial diplomats in the context of international business. *The Hague Journal of Diplomacy*, pp. 121-148.
- Okano-Heijmans, M. (2011). Conceptualizing Economic Diplomacy : The Crossroads of International Relations, Economics, IPE, and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, pp. 7-36.
- Okano-Heijmans, M. (2016). Economic Diplomacy. *The SAGE Handbook of Diplomacy*, pp. 552-563.
- Paquin, S. (2006). *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Québec. *Loi modifiant la Loi du ministère des affaires fédérales-provinciales et certaines lois connexes, chapitre 23*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 1967.
- Québec. *Loi sur le ministère du commerce extérieur, chapitre M-29.1*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 1982.
- Québec. *Loi du ministère des affaires internationales, chapitre M-21.1*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 1988.
- Québec. *Loi sur le ministère des Relations internationales, M-25.1.1*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 1994.
- Québec. *Loi sur le ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation, chapitre M-30.01*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2006.
- Québec. *Loi sur Investissement Québec, I-16.0.1*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2010.
- Québec. *Loi sur le ministère de l'économie et de l'innovation, M-14.1*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2019.

- Québec. *Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation, c 29*. Québec : Éditeur officiel du Québec, 2019.
- Rana, K. S. (2000). *Inside Diplomacy*. New Delhi: Manas Publications.
- Rose, A. (2007). The foreign service and the foreign trade: Embassies as export promotion. *The World Economy*, pp. 22-38.
- Visser, R. (2011). *How Commercial Diplomats Work*. Enschede: University of Twente.
- Woolcock, S., & Bayne, N. (2013). Economic Diplomacy. *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, pp. 385-401.
- Yakop, M., & van Bergeijk, P. A. (2009). The weight of economic and commercial diplomacy. *Working Paper No. 478 - International Institute of Social Studies*, p. 31.
- Zuidema, L., & Ruël, H. (2012). The Effectiveness of Commercial Diplomacy : A Survey Among Dutch Embassies and Consulates. *Discussion Papers in Diplomacy*, p. 36.