

Stéphane Paquin

Paradiplomatie et relations internationales

Théorie des stratégies internationales
des régions face à la mondialisation

RÉGIONALISME ET FÉDÉRALISME 3



Paradiplomatie et relations internationales

**Théorie des stratégies internationales
des régions face à la mondialisation**



P.I.E.-Peter Lang

Bruxelles • Bern • Berlin • Frankfurt am Main • New York • Oxford • Wien

Stéphane PAQUIN

Paradiplomatie et relations internationales

**Théorie des stratégies internationales
des régions face à la mondialisation**

Collection « Régionalisme et Fédéralisme »
n° 3

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© P.I.E.-Peter Lang S.A.

PRESSES INTERUNIVERSITAIRES EUROPÉENNES

Bruxelles, 2004

1 avenue Maurice, 1050 Bruxelles, Belgique

www.peterlang.net ; info@peterlang.com

ISSN 1379-4507

ISBN 90-5201-225-3

D/2004/5678/12

Ouvrage imprimé en Allemagne

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »

« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <http://dnb.ddb.de>.

À mon fils, Émile Paquin

Remerciements

Ce livre est issu d'une thèse de doctorat que j'ai effectué au Cycle supérieur de relations internationales de l'Institut d'études politiques de Paris de 1999 à 2002.

Je suis redevable pour cet ouvrage à de nombreuses personnes. Je tiens avant tout à remercier mon directeur de thèse, M. Bertrand Badie, pour ses conseils, son aide mais également ses bonnes idées.

Je remercie les membres de mon jury de thèse, Michael Keating, Guy Lachapelle, Alain Dieckhoff et Pierre Birnbaum, pour leurs précieux conseils, et une seconde fois, Michael Keating pour avoir permis de publier ce livre chez P.I.E.-Peter Lang.

Ma gratitude va aussi au professeur Louis Balthazar pour sa relecture minutieuse de ce manuscrit, ainsi qu'à mes collègues et étudiants de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'Université Northwestern de Chicago pour leurs aides et commentaires sur mon sujet de thèse.

Je remercie, de l'Institut d'études politiques de Paris, les professeurs, Jean Leca et Christian Lequesne ; de l'Université du Québec à Montréal, le professeur Robert Comeau, de l'Université de Montréal, les professeurs Jane Jenson, Michel Duquette, Panayotis Soldatos, Denis Monière et Louis Massicotte, de l'Institut d'études politiques de Grenoble les professeurs Yves Schemel et Maurice Croisat.

Je suis encore redevable à David McCrone de l'Université d'Edinburgh, Timon Bo Salomonson de l'Université d'Anvers, Françoise Massart-Piérard de l'Université catholique de Louvain, André Lecours de l'Université Concordia de Montréal, Daniel Turp de l'Université de Montréal, Michel Sarra-Bournet de l'Université de Montréal, Michael Loriaux de l'Université Northwestern, Anne Legaré de l'Université du Québec à Montréal, Jaume Urgell de l'Université Harvard, Éric Philippart de l'Université libre de Bruxelles, A. Olaussen de l'Université d'Oslo, Francesc Morata de l'Université libre de Barcelone, Peter Lynch de l'Université d'Edinburgh.

Je remercie également les nombreux fonctionnaires et politiciens québécois, canadien, catalans, espagnol, flamands, wallons, belge et écossais qui m'ont accordé des entretiens lors de la réalisation de la thèse qui a conduit à ce volume.

Je suis également reconnaissant envers Mme Louise Beaudoin, ex-ministre des Relations internationales du Québec ainsi que M. Jacques Vallée, ex-

sous-ministre adjoint au ministère des Relations internationales du Québec, pour leur aide financière et technique.

Je remercie chaleureusement mon ami Daniel Charon, pour m'avoir si longtemps écouté lui parler de la paradiplomatie dans les cafés de Grenoble, de Paris, de New York et de Chicago.

Sans oublier naturellement ma femme, Natalène Chapuis.

Préface

La littérature spécialisée et les acteurs des relations internationales ont su bien illustrer, depuis déjà une quarantaine d'années, la mouvance croissante, encore que sinueuse et arythmique, des acteurs sous-nationaux et de leur déploiement *paradiplomatique* dans cette toile d'araignée qu'est devenu le système international contemporain.

Et pourtant, le livre de Stéphane Paquin réclame, avec raison, des *droits d'originalité* dans l'observation du phénomène. Sa *valeur ajoutée* comporte un vaste faisceau de contributions majeures : il frôle l'exhaustivité dans son essai conceptuel, présentant avec *finesse heuristique* les apports du spécialiste et, au-delà, réussit à y détecter la substance de la phénoménalité (paradiplomatie) qu'ils recouvrent, sans, par ailleurs, tomber dans un piège de stériles controverses terminologiques ; il insère, avec perspicacité et capacité analytique, cette paradiplomatie dans une *mouvance systémique plus large, de restructuration – refondation des cadres de la vie sociétale*, positionnant son phénomène dans *l'éclatement structurel-fonctionnel de l'État-nation*, dans l'implacable imposition de la *globalisation*, dans *l'agrégation du global et du local*, dans la dialectique au-delà (*intégrations régionales*, internationales et supranationales) et en deçà de l'État-nation (*décentralisation*) ; il s'affranchit d'une vision euratlantique, pour embrasser la *phénoménalité à l'échelle du globe* ; il *ne succombe pas à la tentation d'un monisme explicatif*, y voyant des motivations sociétales d'action paradiplomatique allant au-delà de l'économique, soit vers le politique, le culturel, l'identitaire, le social, etc. ; il réussit ce tour de force, soit de jongler, avec efficacité analytique et succès comparatif, avec des *unités sous-nationales extrêmement diverses* (unités fédérées, régions, villes, acteurs transnationaux) et ceci non pas pour minimiser leurs différences en paradiplomatie mais pour enrichir sa modélisation dans la diversité.

Panayotis Soldatos

Professeur titulaire à l'Université de Montréal

Professeur invité à l'Université Jean Moulin-Lyon3

Fondateur et codirecteur du Groupe New International Cities Era

Table des matières

Remerciements	9
Préface	11
<i>de Panayotis Soldatos</i>	
Introduction	15

PREMIÈRE PARTIE LE DÉVELOPPEMENT DE LA PARADIPLOMATIE

Présentation	31
Chapitre 1 La paradiplomatie du commerce	35
Chapitre 2 L'internationalisation, l'intégration régionale et la paradiplomatie	55
Chapitre 3 La paradiplomatie identitaire.....	73
Conclusion	95

DEUXIÈME PARTIE PARADIPLOMATIE ET RELATIONS INTERNATIONALES

Présentation	99
Chapitre 4 De l'importance internationale de la paradiplomatie.....	101
Chapitre 5 La fin des grands monopoles	117
Chapitre 6 L'intrusion militaire par le bas	147
Conclusion générale	165
Bibliographie	171

Introduction

La paradiplomatie reste méconnue mais le phénomène qu'elle représente est presque devenu banal : la ville de San Francisco sanctionne un pays étranger qui ne respecte pas les droits de l'Homme ; le gouvernement du Québec inaugure une saison culturelle à Paris ; les entités subétatiques flamandes et wallonnes forment la délégation belge à l'OMC ; les États australiens assistent à une conférence de l'ONU sur le développement et l'environnement au sein de la représentation du gouvernement australien ; le *Land* du Bade-Wurtemberg participe aux missions de rétablissement de la paix au Bangladesh, en Russie, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi et en Tanzanie ; Jordi Pujol, le Président de la Catalogne, rencontre le Président américain George Bush (père) ; de nombreuses régions représentent la position de leur pays à l'Union européenne...

Même si le phénomène est très répandu et bien que la paradiplomatie soit réellement devenue un phénomène global, le caractère disparate et certainement peu dramatique de la vaste majorité des activités paradiplomatiques contribuent à maintenir ce phénomène dans l'ombre sur le plan médiatique, mais aussi dans la littérature académique.

En relations internationales, à cause du biais stato-centrique de la discipline, on minimise souvent l'importance des entités subétatiques car elles n'auraient pas les qualités requises pour être considérées comme de « véritables acteurs internationaux ». Plusieurs auteurs décrivent le phénomène paradiplomatique comme étant une pâle imitation de la diplomatie – la vraie, la seule – opérée par les États souverains. La paradiplomatie est ainsi présentée comme un phénomène de faible intensité ou comme une politique étrangère de second ordre¹. D'autres auteurs préfèrent classer les entités subétatiques dans la catégorie « fourre-tout » des organisations non gouvernementales (ONG), même si ces dernières sont des acteurs gouvernementaux – donc représentatifs – et que le succès de certaines de leurs mobilisations leur confère

¹ Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier": Globalization, Localization and the "Actorness" of Non-Central Governments », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999, p. 21.

une pertinence internationale encore ignorée dans la littérature². Cette négligence n'est pas le propre des théoriciens réalistes des relations internationales, même les « transnationalistes » marginalisent le phénomène et étudient encore la politique étrangère en se concentrant seulement sur l'État central³.

D'où vient le concept de paradiplomatie et que signifie-t-il exactement ? D'emblée, il faut admettre que le concept même de paradiplomatie est contesté⁴. Certains préfèrent parler de microdiplomatie, d'autres de diplomatie des États fédérés, d'autres de diplomatie à voies multiples, d'autres encore de diplomatie à paliers multiples.

Le néologisme « paradiplomatie » apparaît dans la littérature scientifique dans les années 1980. Le concept s'inscrivait alors dans le renouveau de l'étude du fédéralisme et de la politique comparée. Il servait à décrire les activités internationales des États fédérés canadiens et américains dans le contexte de la mondialisation.

Le concept de paradiplomatie n'est cependant pas le premier concept à représenter ce phénomène. Ivo D. Duchacek de la City University of New York, préférait au départ le terme microdiplomatie⁵. Quelques mois avant son décès en 1988, le professeur Duchacek utilisera cependant le concept de paradiplomatie dont il attribue la paternité au professeur Panayotis Soldatos de l'Université de Montréal⁶.

² Pour un exemple de cette tendance voir James Der Derian, *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

³ Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

⁴ Inaki Aguirre, « Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999, p. 185.

⁵ Ivo D. Duchacek, « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius*, vol. 4, n° 5, 1984 et « International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond », in Oscar J. Martinez (ed.), *Across Boundary: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, University of Texas at El Paso, Texas Western Press, 1986.

⁶ Il écrit : « Initially, I used the colloquial "microdiplomacy" since a derogatory sense could be read into it, I gladly accept Professor Soldatos's much better term "paradiplomacy". Not only has it no derogatory sound but "para" expresses accurately what it is all about: parallel to, often co-ordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with center-to-center "macrodiplomacy" ». Tiré de : Ivo D. Duchacek, « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations », in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 32 (note de bas de page).

Que signifie le concept de paradiplomatie pour les professeurs Duchacek et Soldatos ? Selon ces auteurs, le concept de paradiplomatie représente les activités internationales des entités subétatiques. Cependant, afin de complexifier un peu le concept, on doit, selon Duchacek, distinguer entre plusieurs types de paradiplomatie. Le premier type est la microdiplomatie régionale transfrontalière, le second est la microdiplomatie transrégionale, le troisième est la paradiplomatie globale et, finalement, le quatrième et dernier concept est la protodiplomatie⁷. Duchacek poursuit en définissant les principaux concepts avec plus de détails. Il écrit que la paradiplomatie globale décrit l'action des États fédérés qui entrent en contact non seulement avec des centres financiers, industriels ou culturels à l'extérieur du pays mais également avec des agences de pays étrangers⁸. La protodiplomatie est un terme qui sert à décrire, toujours selon Duchacek, la politique étrangère d'un État subétatique qui cherche à entreprendre une sécession⁹. Dans ce contexte, les entités subétatiques peuvent chercher à ouvrir à l'étranger des protoambassades ou des protoconsulats. La protodiplomatie est ainsi très conflictuelle et regardée avec méfiance par l'État central¹⁰. Le professeur Panayotis Soldatos définit pour sa part le concept de paradiplomatie comme : « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères »¹¹.

Le concept de paradiplomatie n'est cependant pas accepté de tous. Le professeur de relations internationales, Brian Hocking, par exemple, le conteste régulièrement. Selon Hocking, les concepts de paradiplomatie ou de protodiplomatie ont été créés afin de renforcer la distinction et les éléments de conflits entre le gouvernement national et les gouvernements subétatiques¹². Cette façon de procéder est une erreur car, tou-

⁷ Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics : Within, Among, and Across Nations*, Boulder and London, Westview Press, 1986, p. 240.

⁸ *Ibid.*, p. 246-7.

⁹ Ivo D. Duchacek, « Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations », in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche and Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, p. 22.

¹⁰ Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics*, *op. cit.*, p. 248. Il faut également noter qu'à ses débuts, Duchacek utilise régulièrement comme synonyme les concepts de microdiplomatie et de paradiplomatie.

¹¹ Panayotis Soldatos, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors », in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 34-38.

¹² Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multi-layered Diplomacy*, London, St. Martin's Press, 1993, p. 3-4.

jours selon Hocking, il est préférable de resituer les gouvernements non-centraux dans leur « milieu diplomatique complexe »¹³. Selon Hocking, la diplomatie ne peut pas être considérée comme un processus segmenté entre les acteurs au sein d'un État. La diplomatie doit plutôt être considérée comme un système où s'enchevêtrent les acteurs au sein d'une structure étatique. Les acteurs changent en fonction des enjeux, des intérêts et de leur capacité à opérer dans un environnement politique à paliers multiples. Le rejet par Hocking du concept de paradiplomatie s'appuie sur les « impératifs de coopération » qui existent entre les gouvernements centraux et subétatiques¹⁴. Ainsi, plutôt que de parler de paradiplomatie ou de protodiplomatie, il est préférable, selon Hocking, de parler de « diplomatie catalytique » ou de « diplomatie à paliers multiples ».

Même si l'approche de Hocking est originale et très juste, elle tend cependant à sous-estimer l'autonomie des États subétatiques dans la poursuite de leurs affaires étrangères. De plus, ces concepts de rechanges ne décrivent pas spécifiquement les actions des entités subétatiques mais l'ensemble du système diplomatique d'un État qui inclut, d'après Hocking, les gouvernements non centraux.

D'autres auteurs vont également tenter d'introduire de nouveaux concepts afin de décrire le développement d'une politique étrangère au niveau subétatique. En Europe, par exemple, le concept de gouvernance à paliers multiples (*multi-level governance*) deviendra très populaire dans les années 1990¹⁵. Cette approche, qui est très utile et pertinente dans le contexte européen, cherche essentiellement à expliquer le rôle des régions dans le développement de l'Union européenne. Elle est cependant limitée car elle n'explique pas pourquoi les régions européennes sont également actives à l'extérieur de l'Europe¹⁶. Elle n'explique également pas pourquoi tous les États de l'OCDE font face, à des degrés variables certes, au phénomène.

Dans le cadre de ce livre, nous avançons qu'une paradiplomatie est mise en œuvre lorsqu'un mandat est donné à des représentants officiels par un gouvernement subétatique ou un conseil municipal de négocier

¹³ *Ibid.*, p. 36.

¹⁴ *Ibid.*, p. 47.

¹⁵ Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration : Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996 ; Charlie Jeffery, « Sub-National Mobilization and European Integration : Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, 2001, p. 6.

¹⁶ Robert Kaiser, « Subnational Governments as Actors in International Relations : Federal Reforms and Regional Mobilization in Germany and the United States », document non publié, 8 mars 2002, p. 5.

avec des acteurs internationaux. La politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers et l'attraction de centres de décisions, la promotion des exportations, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, l'immigration et la mobilité des personnes, les relations multilatérales, le développement international et les droits de l'Homme forment les grands dossiers paradiplomatiques.

Comme on l'a déjà noté, il existe plusieurs types de paradiplomatie. À la paradiplomatie classique, il faut ajouter la protodiplomatie, dont l'objectif des acteurs est d'obtenir le statut d'État souverain et la paradiplomatie identitaire dont l'enjeu est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. La paradiplomatie identitaire est différente de la protodiplomatie en ce sens que l'objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance. L'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne, en plus de chercher à se faire reconnaître comme nation au niveau international, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation. La paradiplomatie identitaire est importante car, les entités subétatiques les plus dynamiques en relations internationales (Québec, Catalogne, Flandre) ont toutes une caractéristique commune : le nationalisme.

La paradiplomatie est également un phénomène urbain. De nombreuses villes vont développer des stratégies de développement international au niveau économique par exemple. Elles interviennent également à d'autres niveaux. De nombreuses villes vont, par exemple, sanctionner un pays qui ne respecte pas les droits de l'Homme.

Le phénomène paradiplomatique, sous toutes ses formes, est important : il est intensif, extensif et permanent. Les acteurs de la paradiplomatie ont une bonne marge d'autonomie, de nombreuses ressources, souvent plus que la vaste majorité des États souverains et ils ont de plus en plus d'influence sur la politique internationale.

Sur le plan de leur statut d'acteur international, les entités subétatiques possèdent certains avantages sur les États-nations. Ces avantages proviennent de leur statut ambigu qui est à la fois, selon l'expression de James Rosenau, *sovereignty-bound* et *sovereignty-free*¹⁷. Leur localisation au sein d'un État souverain (*sovereignty-bound*) leur permet d'avoir accès aux décideurs du gouvernement central, ce qui inclut les acteurs de la politique étrangère d'un pays. Partager la souveraineté avec le gouvernement central offre une raison de se construire une présence inter-

¹⁷ James Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 36.

nationale. Contrairement aux autres ONG, elles peuvent même avoir un accès privilégié aux réseaux diplomatiques internationaux et aux négociations internationales.

Le statut d'acteur *sovereignty-free* leur permet d'agir plus librement qu'un État indépendant. Elles ont ainsi certains des avantages associés aux ONG. Les entités subétatiques peuvent, par exemple, aller défendre leur cause devant les tribunaux étrangers, une impossibilité pour les pays souverains.

Les entités subétatiques jouissent également d'un degré de légitimité souvent plus élevé que les autres intervenants à l'échelon de l'État central. Cette légitimité est renforcée par le fait que, contrairement aux représentants d'États souverains, elles disposent de plus de latitude pour prendre des positions fermes sur des sujets internationaux délicats. Elles peuvent plus facilement condamner le non-respect des droits de l'Homme par exemple. Les gouvernements centraux doivent, pour leur part, adopter une approche plus nuancée en fonction de nombreux facteurs comme les coalitions sur de nombreux enjeux¹⁸.

La paradiplomatie est également un phénomène important car elle touche à tous les domaines d'action internationale, même les questions militaires, de coopération, de développement et de droits de l'Homme. Les acteurs paradiplomatiques sont également des joueurs essentiels lorsqu'il est question d'attirer les investissements étrangers.

La gamme des outils paradiplomatiques est presque aussi importante que celle de la diplomatie des États-centraux, à l'exception fondamentale du recours à la force militaire¹⁹. En effet, les entités subétatiques ont souvent des ministres des Relations internationales, elles érigent des ministères compétents en matière de relations internationales, elles ouvrent des représentations ou des délégations à l'étranger, envoient des missions d'études et de prospection à l'étranger, elles participent aux foires commerciales et à des forums internationaux tels le forum de Davos, elles financent des campagnes de relations publiques pour accroître les exportations, pour attirer les investissements et les centres de décisions, elles mettent sur pied des visites officielles avec d'autres leaders régionaux ou de pays souverains, elles décident de politiques bilatérales et multilatérales, elles édifient des institutions de coopération régionales ou transrégionales. Il arrive que certaines régions participent, au sein de la

¹⁸ Brian Hocking, « Regionalism : An International Relations Perspective », in Michael Keating and John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass Publishers, 1995, p. 90.

¹⁹ Éric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », in Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*. Paris, Economica, 1997, p. 6.

délégation de leur pays, à des rencontres d'institutions internationales comme l'ONU, l'OMC, l'Union européenne ou l'UNESCO. Les régions multiplient également les ententes ou les accords avec d'autres régions mais également avec des pays souverains²⁰.

Les acteurs paradiplomatiques ont cependant de nombreuses contraintes qui ne se limitent pas à la difficulté de se faire reconnaître comme acteur international. Comme les acteurs paradiplomatiques ne sont pas des acteurs reconnus par le droit international, ils doivent négocier avec les autorités du gouvernement central une partie de leurs actions internationales comme les relations formelles avec des représentants de pays souverains ou d'organisations internationales. La paradiplomatie peut ainsi être très conflictuelle.

L'entrée en scène des acteurs paradiplomatiques en relations internationales provoque une atomisation de l'ordre international compliquant encore plus le fonctionnement du système international. Les succès de la mobilisation communautaire par certains groupes subétatiques leur donnent une pertinence internationale. La montée du nationalisme et du régionalisme sur le plan infranational complique encore plus les conditions d'une bonne entente entre les acteurs sociaux à l'interne. Il complique aussi la formulation d'une politique étrangère et favorise les forces centrifuges à l'intérieur des États-territoriaux.

La diplomatie étatique traditionnelle a de plus en plus de mal à faire face à la démultiplication progressive des arrangements ponctuels et informels qui unissent les acteurs non étatiques, que ce soit les mouvements nationalistes subétatiques, les multinationales ou les institutions de la société civile. La diplomatie traditionnelle est de plus en plus inefficace et dépassée par les événements. Il est aujourd'hui impossible de raisonner et d'agir au sein du système international en matière de choix nationaux et d'intérêt national. L'espace international est habité par un grand nombre d'acteurs inscrits dans des flux transnationaux et qui ont parfois une très forte autonomie par rapport à l'État-territorial.

Avec le développement de la paradiplomatie, les monopoles étatiques sur lesquels repose le système international westphalien sont remis en question par les entités subétatiques. L'État-territorial n'est plus le seul acteur capable de s'engager contractuellement avec des acteurs internationaux, il n'est plus le seul à avoir accès aux organisations internationales. En outre, il ne détient plus le monopole de la représentation internationale. Dans de nombreux pays, les États centraux ont accepté de partager une partie de leurs prérogatives internationales, notamment concernant leur politique européenne.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

La capacité de l'État à prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays semble être sérieusement remise en question par la paradiplomatie. Dans certains pays, dont le Canada, le problème est accentué par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations ou régimes à structures décentralisées (Espagne, États-Unis), les engagements internationaux du gouvernement central dans les champs de compétence des provinces n'entraînent pas automatiquement leur application par ces dernières²¹.

Au Canada, en vertu de décisions de tribunaux, le gouvernement peut s'engager, par traité international, sans qu'une obligation ne soit imposée aux provinces pour son application s'il touche aux compétences provinciales. De telles contraintes, souvent incompréhensibles pour les observateurs étrangers, compliquent les rapports avec les interlocuteurs du Canada en plus d'embarrasser les fonctionnaires et les politiciens fédéraux.

Les choses peuvent également aller plus loin car l'existence d'un système politique centralisé est la condition nécessaire pour que l'État-territorial assure le rôle qui lui est prescrit par le droit et la pratique internationale. En effet, sans l'existence d'un gouvernement central qui possède l'autorité sur un territoire et à qui les citoyens de ces États portent une allégeance prioritaire, les relations interétatiques sont sérieusement compromises. La possibilité d'ériger un système international est alors presque nulle. Le maintien et le respect d'un droit interétatique sont défiés alors que la légitimité et l'efficacité des diplomaties sont remises en question. La paradiplomatie met donc en péril la construction westphalienne des relations internationales, construction déjà passablement effondrée, il est vrai, suite aux effets de la mondialisation et de l'accélération des flux transnationaux.

Ce nouveau phénomène n'est pas sans risque car il est porteur de désordre et de conflits. Le risque est, qu'à l'interne, une lutte s'engage entre un gouvernement central qui s'efforce de préserver ses prérogatives en combattant activement les forces centrifuges et des acteurs paradiplomatiques qui cherchent à se construire une identité d'acteur international propre échappant partiellement au contrôle des États territoriaux. L'objectif des acteurs paradiplomatiques est d'encourager la collaboration transnationale, parfois même avec des acteurs qui cherchent également à s'émanciper de leur cadre territorial national qui limite leurs ambitions internationales. La crise qui n'a jamais été si

²¹ Kin Richard Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3^e ed., 1997, p. 295 et Howard A. Leeson and Wilfried Vanderelst, *External Affairs and Canadian Federalism : The History of a Dilemma*, Toronto, Holt Rinehard and Winston, 1973.

profonde est pourtant totalement ignorée par les manuels et les principaux ouvrages en relations internationales.

En dépit de ces constatations, beaucoup d'auteurs soutiennent que la segmentation de la politique étrangère est fonctionnelle, qu'elle constitue un remède à la crise de l'État-nation. La question est importante : est-il possible de normaliser les relations centre-périphérie lorsqu'une région au sein d'un État fédéral ou à structure décentralisée met en œuvre une paradiplomatie ? Est-il possible que, dans de telles conditions, tous les acteurs y trouvent leur compte ? En somme, le développement de la paradiplomatie peut-il être un multiplicateur de puissance ou est-il un facteur d'impuissance pour les États fédéraux ou à structure décentralisée ? Plus précisément, est-ce que le fait qu'un État subétatiques comme la Bavière, le Québec ou la Catalogne agisse en relations internationales permet à l'Allemagne, au Canada ou à l'Espagne d'être plus efficaces en politique internationale ou est-ce que ce nouvel état de fait accentue les conflits au sein de ces pays et affecte négativement la politique étrangère de l'État-territorial ?

Ces questionnements nous permettent d'aborder d'autres questions d'ordre plus général comme les effets du développement de la paradiplomatie sur les relations internationales contemporaines. Les États territoriaux perdent-ils le contrôle ? Assistons-nous à l'effondrement du système international westphalien ou à une recomposition du système vers une diplomatie à paliers multiples ? L'objectif de ce livre est de répondre à ces interrogations.

Explication de la question

« Toute réflexion sur les relations internationales fait intervenir la notion de puissance »²². C'est à partir de cette notion de puissance que les spécialistes construiront les différentes représentations de l'ordre mondial – le système bipolaire, le multipolaire ou autre. Il devient donc approprié ici d'en donner une courte définition afin de mieux cibler le sens de la question de recherche.

Le concept de puissance est primordial en matière de relations internationales, mais il souffre d'une polysémie extraordinaire, à un point tel que les scientifiques l'ont plus ou moins abandonné. L'incapacité de définir de façon opérationnelle ce concept le rendait inutile ou pire, inutilisable. De tout temps, la réflexion autour du concept de puissance est toujours très fortement marquée par les questions de *high politics* ou

²² Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, 3^e édition, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999, p. 140.

de sécurité militaire. Dans ce contexte, la puissance exprimée dans une relation bilatérale désigne la capacité d'un acteur à imposer à un autre ce qu'il n'aurait pas fait autrement. Cette définition du pouvoir s'apparente à celle de Max Weber pour qui le pouvoir est, d'une façon plus globale : « Toute chance de faire triompher, au sein d'une relation sociale, sa propre volonté, même contre des résistances ». Le concept de puissance sur le plan international répond à la même signification que le concept wébérien de pouvoir utilisé en sociologie interne.

Ces définitions du pouvoir, assez classiques, ne sont cependant plus très opérationnelles dans le monde actuel. En un temps où la conquête des parts de marché a remplacé la conquête territoriale en matière de conflits internationaux, les définitions précédentes sur la puissance perdent de leur pertinence²³. Contrairement à la compétition militaro-stratégique, la concurrence économique n'est pas un jeu à somme négative²⁴. La puissance ne peut plus être simplement définie comme une action de l'acteur A contre l'acteur B. Aujourd'hui, la puissance revêt une forme plus douce qui procure à son détenteur la capacité de déterminer ou de contrôler les domaines centraux de la concurrence internationale.

Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts définissent la puissance comme étant : « la capacité de contrôler les règles du jeu dans un ou plusieurs domaines clés de la compétition internationale »²⁵. Dans un même ordre d'idée, Susan Strange définissait la puissance ainsi : « La capacité d'une personne ou d'un groupe de personnes d'influencer les résultats de telle façon que leur préférence ait préséance sur les préférences des autres »²⁶.

Aucune explication n'est cependant avancée dans ces définitions sur la nature de cette capacité de puissance. Il y a évidemment une grande diversité d'éléments à considérer pour cerner les indicateurs de la puissance. Traditionnellement, même s'il ne semble pas exister de consensus sur les indicateurs ou les moyens de la puissance, on s'accorde pour reconnaître la démographie, les ressources naturelles, la situation géographique, la capacité industrielle, la capacité militaire comme des éléments classiques de mesure de la puissance. On retrouve également, et c'est le sens de la question de recherche de ce livre, la qualité de la

²³ Susan Strange, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁴ Robert Reich, *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1993.

²⁵ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *op. cit.*, 1999, p. 143.

²⁶ Ma traduction de : « *the ability of a person or a group of person so to affect outcomes that their preferences take precedence over the preference of others* ». Tiré de Susan Strange, *The Retreat of the State*, *op. cit.*, p. 35.

diplomatie²⁷. Ce livre s'appliquera à déterminer le rôle joué par la paradiplomatie : est-elle multiplicatrice de puissance ou facteur d'impuissance ? L'élaboration par les acteurs subétatiques d'une politique internationale favorise-t-elle une meilleure mobilisation des ressources disponibles de la part d'un État fédéral ou à structure décentralisée ? Les États auraient-ils accepté de partager les rôles en politique étrangère tout en redéfinissant un ordre normatif qui permette à chacun de tirer au maximum des nouvelles opportunités internationales ? Cette question renvoie à l'idée de Charles Tilly de répertoire d'actions qui désigne l'ensemble des ressources susceptibles d'être effectivement utilisées par des acteurs.

Justification du sujet d'étude

La paradiplomatie et la paradiplomatie identitaire sont des sujets très peu étudiés. Il n'existe que peu d'études comparatives et aucune réelle synthèse. L'essentiel de la littérature est constitué de livres ou de revues savantes qui renferment plusieurs études de cas.

Deux raisons expliquent le peu de recherches sur la paradiplomatie. Premièrement, l'étude et l'analyse des relations internationales des États subétatiques ont été négligées parce qu'elles se démarquent des questions plus traditionnelles ou réalistes des relations internationales. Les questions de paradiplomatie ont très souvent été perçues par les spécialistes internationaux comme des épiphénomènes. Souvent de tendance réaliste, ils ne saisissent pas l'ensemble du tableau et croient, à tort, que les actions internationales des acteurs subétatiques ne se limitent qu'à de petites questions politiques comme la promotion du tourisme alors que les gouvernements centraux s'occuperaient, pour leur part, des vraies questions internationales, c'est-à-dire de sécurité militaire. Les questions de sécurité ou de défense qui sont la base de l'étude des relations internationales ne concernent que très peu les acteurs subétatiques. Puisque la paradiplomatie concerne essentiellement les questions de *low politics*, selon la bonne vieille distinction réaliste, on se désintéresse de leurs actions.

Le sujet aurait aussi été négligé du fait que les questions de politique interne sont ignorées par les spécialistes des relations internationales et les spécialistes de la sociologie interne se désintéressent des questions de politique externe²⁸. De nos jours, il semble de plus en plus accepté que la division interne/externe soit une illusion, les actions internatio-

²⁷ Hans Morgenthau, *The Politics among Nations*, New York, Knopf, 1967.

²⁸ Luc Bernier, *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 10-13.

nales des firmes multinationales et des ONG commencent à retenir l'attention, ce qui n'est pas le cas des actions des acteurs subétatiques – qui ont pourtant une légitimité démocratique – comme les provinces, les cantons, les *Länder*, les communautés autonomes ainsi que les villes ou les communes.

L'étude de la paradiplomatie illustre la façon dont la mondialisation génère de nouveaux défis face aux pratiques existantes entre les entités subétatiques et l'État central ; ce qui ouvre non seulement la porte pour de nouvelles pratiques politiques, mais facilite aussi la compréhension d'une composante importante de la mondialisation. Susan Strange, dans un article consacré à la diffusion de l'autorité de l'État, appelle à se pencher sur la question de la diffusion du pouvoir de l'État-central vers les États subétatiques²⁹. Cette diffusion par le bas de l'autorité de l'État est un phénomène trop peu étudié qui nécessite un supplément de recherche comparative et structurelle. Cette étude s'intéresse aux retombées locales de la mondialisation, question aussi trop peu étudiée.

Le manque d'études en relations internationales sur la paradiplomatie laisse le champ libre aux interprétations fantasques de la réalité ; d'où la très grande pertinence d'en accomplir une. On craint pour la stabilité politique de l'Europe, pour l'intégration européenne ou pour la cohérence de la politique étrangère. Finalement, l'étude du développement de la paradiplomatie et de ses effets sur la crise de l'État-nation s'avère primordiale car le phénomène s'amplifie à tel point, qu'aujourd'hui, tous les pays industrialisés y sont confrontés³⁰.

État de la question et argument du livre

Dans la littérature existante sur le développement de la paradiplomatie, deux hypothèses s'opposent sur la question de la recherche. La première suggère que le développement de la paradiplomatie améliore significativement la politique étrangère des États-territoriaux³¹. La paradiplomatie favoriserait une meilleure coordination des activités internationales entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux, ce qui est susceptible d'encourager l'unité nationale et de rehausser l'efficacité de la politique étrangère de l'État-territorial. Elle pourrait donc agir comme régulateur de la politique étrangère de l'État-territorial

²⁹ Susan Strange, « The Defective State », *Daedalus*, Spring 1995.

³⁰ Éric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 25.

³¹ Panayotis Soldatos et Hans J. Michelmann (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 45.

en limitant l'effet destructeur des conflits³². Pour Jacques Palard, par exemple, le développement de la paradiplomatie est « ... un jeu à somme positive, dans la mesure où l'érosion du niveau étatique et la perte de centralité qu'il subit sont au total moins importantes que les gains en terme de position désormais acquise sur la scène internationale et de capacité de participation au processus de décisions dont bénéficient les acteurs régionaux »³³.

Pour d'autres, le développement de relations internationales sur le plan infra-étatique est synonyme de tensions et de luttes de pouvoir. La situation serait encore plus conflictuelle lorsque les acteurs paradiplomatiques sont animés par une conscience minoritaire comme en Flandre, au Québec ou en Catalogne. Les mouvements nationalistes subétatiques, faute de pouvoir orienter les politiques du gouvernement central, seraient tentés de développer des relations internationales qui échappent partiellement au contrôle de l'État-territorial³⁴. Les conflits internes sont alors souvent exportés à l'étranger, ce qui accentue les tensions et a des conséquences nuisibles sur l'unité du pays et la crise de l'État-territorial. Sur le plan interne, une lutte de pouvoir s'installe entre un gouvernement central qui cherche à conserver son monopole de la représentation extérieure et les mouvements nationalistes subétatiques qui s'efforcent de se libérer, du moins partiellement, de la tutelle de l'État³⁵.

Le résultat de nos recherches comparatives ne permet pas de trancher définitivement entre ces deux hypothèses. La paradiplomatie peut, en effet, supporter, corriger, dupliquer, compléter ou menacer la politique étrangère de l'État-nation. Elle peut favoriser les conflits ou la coopération. On ne peut généraliser tellement les régimes politiques et les relations centre-périphérie sont différents.

Il est vrai que le développement de la paradiplomatie a le potentiel de créer des conflits, mais, dans l'ordre international actuel, les activités paradiplomatiques sont inévitables voire indispensables, ne serait-ce que pour favoriser l'attraction d'investissements étrangers, le développement économique ou, pour une région européenne, aller chercher sa juste part

³² Éric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 23.

³³ Jacques Palard, « Les régions européennes sur la scène internationale : condition d'accès et systèmes d'échanges », *Études internationales*, vol. 30, n° 4, p. 668.

³⁴ Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991 et Renaud Dehousse, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, vol. XX, n° 2, juin 1989.

³⁵ Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'externe et de l'externe ? », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, 1994, p. 405 et suivantes.

de fonds européens. C'est, par exemple, la faiblesse des activités paradiplomatiques des entités subétatiques françaises qui explique pourquoi ces dernières sont en retard pour la réalisation des projets qui bénéficient de l'aide européenne³⁶.

Les entités subétatiques doivent donc s'engager sur le plan international afin de répondre à la crise qui s'est abattue sur l'État depuis une quarantaine d'années. Conséquemment, du point de vue national, les États ne doivent pas traiter les actions internationales des entités subétatiques comme une menace pour l'intégrité de leur politique étrangère, ils doivent plutôt chercher à créer de nouveaux modes de collaboration, des nouveaux partenariats et un meilleur partage des rôles en relations internationales.

Une bonne façon de limiter les conflits est d'exposer clairement les responsabilités de chacun tout en accordant un rôle suffisamment important aux entités subétatiques pour qu'elles puissent profiter de la mondialisation. Il est donc important de repenser les relations centre-périphérie sur les questions de relations internationales afin de favoriser la coopération et la coordination des différents ordres de gouvernement. C'est la création d'institutions de coopération et de coordination qui a favorisé une normalisation des relations entre Barcelone et Madrid. C'est également ce manque de coordination et de coopération qui crée de nombreux conflits dans les relations Québec-Ottawa au Canada³⁷.

Division du sujet

Ce livre est divisé en deux parties. La première partie explique pourquoi les entités subétatiques deviennent actives en relations internationales. Trois causes sont d'une importance singulière : 1- le commerce international ; 2- l'internationalisation et l'intégration régionale et 3- la montée de l'identitarisme.

La seconde partie du livre expose pourquoi le phénomène paradiplomatique est important dans l'étude des relations internationales et de la politique étrangère. Les trois chapitres portent tour à tour sur 1- l'importance internationale de la paradiplomatie ; 2- sur les effets de la paradiplomatie sur les relations interétatiques contemporaines ou sur la fin des grands monopoles et 3- sur la paradiplomatie et les questions de sécurité ou l'intrusion militaire par le bas.

³⁶ Béatrice Jérôme, « La France consomme seulement un quart des fonds européens », *Le Monde*, 21.01.03. À noter cependant que l'Alsace gère elle-même les crédits de Bruxelles. Voir « L'Alsace gère elle-même les crédits accordés par Bruxelles », *Le Monde*, 22.01.03.

³⁷ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT DE LA PARADIPLOMATIE

Présentation

Les théoriciens classiques ou réalistes des relations internationales estiment en général que les actions sur le plan international des États subétatiques ne sont que des anomalies, et que les changements récents ne témoignent pas d'un phénomène nouveau ou pertinent dans la transformation de l'étude et de la conduite de la politique étrangère. Les réalistes centrent leur analyse sur l'État-territorial et, comme le dit Éric Philippart : « le rôle des "composantes territoriales" des systèmes fédéraux ou régionalisés a, en effet, été le plus souvent occulté au nom de considérations méthodologiques, mais surtout en vertu de postulats ayant longtemps dominé la discipline »¹. Les réalistes ne croient possible l'autonomie d'acteurs subétatiques que s'il s'agit de « protodiplomatie » qui correspond à un stade transitoire qui se normalisera par l'accession à l'indépendance et au statut d'État-nation². Le développement de protodiplomaties constitue une menace pour les États-territoriaux car elles sapent la légitimité internationale de l'État³.

Un réaliste conçoit l'État-nation de façon unitaire et homogène, il aura tendance à minimiser l'importance des actions internationales des entités subétatiques et la diversité culturelle de la scène nationale. Le réaliste a pour postulat la séparation entre l'interne et l'externe, il détermine que la politique étrangère et la politique intérieure (la paradiplomatie étant considérée comme relevant de la politique intérieure) relèvent de processus différents. Pour le réaliste, la politique internationale est de nature essentiellement intergouvernementale et les questions militaires et de sécurité exercent leur domination. S'il y a paradiplomatie, ce qui est contesté, c'est en raison de la volonté de l'État-territorial d'instrumentaliser les actions des gouvernements locaux et régionaux⁴.

¹ Éric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 25.

² Éric Philippart et Michaël Van Cutsem, « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 795.

³ Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux », *op. cit.*, p. 405.

⁴ Éric Philippart et Michaël Van Cutsem, « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *op. cit.*, p. 795-796.

L'approche du « Two-Level Games » de Robert D. Putnam est certainement la plus typique sur cette question⁵. Dans le cadre de cette diplomatie à « double tranchant », les décideurs de l'État territorial négocieraient presque simultanément avec les acteurs étrangers et avec les groupes responsables de la politique intérieure du pays. Cette approche intègre les entités subétatiques comme acteurs d'une entreprise étatique. Elle décrit les politiques des gouvernements centraux comme instrumentalisant les régions quand les autres outils de la politique étrangère s'avèrent moins intéressants ou moins performants. La paradiplomatie est ainsi un multiplicateur de puissance lorsque l'État central ne peut agir seul. Les tenants de cette approche – et c'est leur principale erreur – suggèrent que les acteurs subétatiques ne s'engagent dans une politique internationale que lorsque le gouvernement central en fait la requête. Ils peuvent également s'engager dans une action internationale lorsque les gouvernements étrangers les prennent pour cible afin de créer des tensions internes entre le centre et une ou plusieurs périphéries. Pour prendre un exemple récent, les Américains ont décrété un boycott de certains produits européens en ciblant les régions viticoles les plus riches. On cherchait à pousser ces acteurs à faire pression sur l'État central afin qu'il se plie aux exigences de Washington. En somme, comme le disent Éric Philippart et Michaël Van Cutsem : « les régions peuvent donc être tantôt instrument de la politique des États, tantôt un objet de leur politique, mais dans les deux cas de figure, elles ne sauraient être définies comme des acteurs dans le jeu international. On suppose donc que le rôle des régions n'est toléré que s'il renforce le rôle de l'État-nation sans trop affecter ses prérogatives »⁶. L'erreur de Putnam est d'avoir implicitement intégré la plupart des postulats réalistes ou classiques des relations internationales.

Cette représentation est aujourd'hui insoutenable en raison de l'impossible contestation du nombre croissant d'autorités publiques subétatiques ayant développé une politique étrangère dans leurs champs de compétence, et même un peu plus. Les entités subétatiques possèdent souvent d'imposants réseaux de représentation à l'étranger, souvent plus importants que ceux de nombreux États souverains. Le Québec possède trente-six représentations internationales, soit le même nombre que la Nouvelle-Zélande et six de moins que l'Irlande. La Catalogne en a une cinquantaine. La Flandre possède soixante représentations à l'étranger,

⁵ Robert Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organisation*, vol. 42, n° 3, Summer (1988).

⁶ Éric Philippart et Michaël Van Cutsem, « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *op. cit.*, p. 796.

c'est-à-dire vingt-quatre de plus que le gouvernement du Québec, quinze de plus que Singapour, neuf de plus que la Finlande et huit de plus que la Norvège mais cinq de moins que l'État d'Israël⁷.

Les entités subétatiques négocient et ratifient des quasi-traités ou « ententes », ou même, dans le cas des entités belges, de véritables traités avec des États souverains ; ils participent à des forums internationaux et même à des organisations internationales⁸. Dans le cas de la Flandre et de la Wallonie, les États souverains se sont même érigés au rang de partenaires privilégiés avant même les autres régions au statut comparable. Les entités subétatiques deviennent également progressivement des acteurs du nouvel agenda sécuritaire.

Le phénomène paradiplomatique n'est certes pas nouveau⁹. Le gouvernement du Québec jouait un rôle international dès le XIX^e siècle. Même s'il est vrai que le développement de la paradiplomatie n'est pas un phénomène nouveau, qu'il existe une continuité avec les phases précédentes d'actions internationales des acteurs subétatiques, la période actuelle constitue une forme historique distincte qui peut être décrite en termes d'extensivité, d'intensité et par ses effets sur les actions internationales des acteurs souverains et sur l'anomie de la scène internationale. La paradiplomatie contemporaine est unique en termes d'institutions, de ses effets sur le nationalisme des acteurs subétatiques et de ses effets sur la formulation d'une politique extérieure des acteurs souverains de même que sur la scène internationale.

Contrairement à la politique étrangère des États-nations, les entités subétatiques ne cherchent pas, par leur politique étrangère, à représenter sur le plan international la vaste gamme des intérêts internationaux des citoyens et des membres de la société civile. Ainsi, très peu de représentations régionales proposent des services consulaires. Les régions sont des entités complexes, très différentes les unes des autres, au degré de cohérence propre. Les entités subétatiques doivent agir sur une scène internationale dominée par les États-nations et les organisations transnationales.

⁷ Il faut ajouter aux représentations du Québec, les bureaux d'investissement Québec ce qui fait monter le nombre de représentations à 36 et non pas 26 pour 2000.

⁸ Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

⁹ Louis Sabourin, « La mondialisation et l'assertion de la société québécoise : adaptations structurelles et influence des mutations internationales », Collection « *Textes du GERFI* », ENAP, 1995, et Louis Balthazar, « The Quebec Experience : Success or Failure ? », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.

Qu'est-ce qui explique l'intensification ou le développement de paradiplomatie depuis les années 1960 ? Il n'est pas facile de généraliser à cette étape tant les buts et les motivations des gouvernements subétatiques diffèrent. Ils sont le produit d'un contexte interne ou sub-national, d'un contexte stato-national et d'un contexte régional différents mais en généralisant, il y a trois variables, trois « forces profondes », qui favorisent le développement de la paradiplomatie.

La première, et certainement la plus importante, est la crise de l'État et la mondialisation. Avec la mondialisation et la crise de la croissance interne, les États-subétatiques sont contraints de développer des stratégies internationales. La paradiplomatie du commerce est une des réponses des États-subétatiques à la mondialisation.

Les processus d'internationalisation et de construction des blocs régionaux constituent la deuxième variable car ils affectent directement les entités subétatiques dans leurs champs de compétence. L'internationalisation encourage le développement d'une politique étrangère sur le plan subétatique car l'inaction dans le domaine reviendrait à laisser le champ libre à l'État central.

La troisième variable est le nationalisme. Le nationalisme au Québec, en Catalogne ou en Flandre permet d'expliquer en partie l'intensité des actions internationales de ces nations non souveraines. Ce facteur a d'ailleurs été largement sous-estimé dans la littérature sur le phénomène¹⁰. Le Québec dispose aujourd'hui d'un budget équivalent à celui de tous les États américains réunis pour mettre en œuvre sa politique étrangère¹¹ !

¹⁰ Voir l'article d'André Lecours et Luis Moreno, « Paradiplomacy and Stateless Nations : a Reference to the Basque Country », *Working paper* 01-06, Unidad de Políticas Comparadas (CSCI), 2001.

¹¹ Earl H. Fry. *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, A Council on Foreign Relations Book, 1998.

CHAPITRE 1

La paradiplomatie du commerce

L'avènement des États subétatiques en relations internationales est lié, en partie, à la crise de l'État et au processus de mondialisation de l'économie. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on assiste à la libéralisation du commerce multilatéral par l'élimination des restrictions quantitatives et l'abaissement des droits de douanes. À partir de l'*Uruguay round* (1986-1994), le système multilatéral de commerce s'est engagé sur la voie d'une harmonisation des réglementations nationales.

De plus, aux lendemains des crises économiques des années 1970 et 1980, les États occidentaux ont complètement repensé leur rôle dans l'économie. Afin de répondre aux nombreuses crises économiques et financières, ils ont mis en œuvre des politiques monétaires plus rigoureuses et diminué ou éliminé les déficits publics¹. Pour réduire les déficits et les charges qu'ils font peser sur le marché, la majorité des États industrialisés ont significativement diminué leur rôle dans l'économie². On cherche moins à encourager la demande, mais on stimule l'offre. On tente de diminuer les contraintes qui pèsent sur les agents privés. Le nouveau mot d'ordre est flexibilité. Les États se lancent dans une vague de privatisation, ils limitent dans plusieurs pays les pouvoirs syndicaux, ils dérèglent le marché du travail pour augmenter la flexibilité de l'emploi, ils essaient de réduire les impôts et les cotisations sociales, ils dérèglent le marché de la tutelle de l'État, ils libéralisent les transports, les télécommunications, les marchés financiers, etc.³ Ces politiques seront adoptées par l'Allemagne de Kohl, le Japon de Nakasone, le Canada de Mulroney et ensuite de Chrétien, la France de Mitterrand et de Chirac, les États-Unis de Reagan et Clinton, la Grande-Bretagne de Thatcher, de Major, de Blair et bien d'autres encore.

¹ Michel Beaud et Gilles Dostaler, *La pensée économique depuis Keynes*, Paris, Seuil, 1993, p. 182.

² Pierre de Senarclens, *Maîtriser la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 11.

³ Éric J. Hobsbawm, *L'Âge des extrêmes. Histoire du Court XX^e siècle*, Paris, Éditions Complexe, 1998.

La diminution des coûts de transport et l'innovation dans le domaine des technologies ont édifié la nouvelle infrastructure du système mondial d'échanges alors que l'institutionnalisation de la libéralisation des échanges par des régimes comme le GATT, OMC, le marché unique européen, l'ALENA, l'APEC ou le MERCOSUR, a contribué une intensification accrue des échanges mondiaux.

Depuis 1950, les importations et les exportations sur le plan mondial ont connu un rythme de croissance d'environ 10 % par année. Même durant la récession des années 1980, le commerce international a poursuivi son expansion d'environ 5 % par année. Pendant les années 1990, la croissance des échanges internationaux dépassera de beaucoup la croissance des marchés internes. Les investissements directs étrangers (IDE) augmenteront encore plus que les échanges internationaux. Les firmes transnationales et les investisseurs particuliers miseront plus de 315 milliards de dollars à l'extérieur de leurs frontières en 1995, un record. Cette somme représente une hausse de près de 40 % sur l'année précédente et de près de 1000 % depuis les années 1970⁴.

Avec la mondialisation de l'économie, les firmes transnationales deviennent des acteurs économiques majeurs. Elles sont aujourd'hui, selon certains experts, les principales organisatrices ou les principaux moteurs de la croissance dans le monde. Dans le *World Investment Report* de 1999, on avance que les entreprises transnationales contrôlent 25 % de la production mondiale et deux tiers du commerce international. Le tiers serait le fait de commerce intra-firme⁵.

Le résultat de ces changements est que la prospérité ne dépend plus des économies internes. Le marché interne ne permet plus d'assurer de faibles taux de chômage et la prospérité économique, les États changent de stratégie économique. Les transformations internationales sur le plan économique conduisent à une nouvelle division internationale du travail : la concurrence entre les États souverains pour l'acquisition de nouveaux territoires est aujourd'hui remplacée par la concurrence entre les États-subétatiques et les grands espaces métropolitains pour l'acquisition de parts de marchés mondiales⁶. De nos jours, nous dit Michael

⁴ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, A Council on Foreign Relations Book, 1998, p. 30-31 et United Nations, *World Investment Report*, Genève, 2001.

⁵ United Nations, *World Investment Report*, Genève, 1999.

⁶ Susan Strange et John Stopford, *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 et Allen J. Scott (ed.), *Global City Region*, Oxford, Oxford Press, 2001.

E. Porter : « the drivers of prosperity are increasingly subnational, based in cities and regions »⁷.

Le changement d'attitude est important. Avant les années 1980, la plupart des pays n'étaient guère en faveur de l'implantation des filiales de firmes étrangères. De nombreux pays refusaient carrément les investissements directs étrangers. La plupart des gouvernements adoptaient des politiques restrictives à l'égard des investissements. Pour investir, de nombreux contrôles gouvernementaux devaient être subis. Les multinationales devaient remplir des questionnaires très détaillés sur l'identité de l'investisseur, mais également sur ses intentions quant à ses activités dans le pays. De nombreux secteurs de l'économie nationale étaient interdits aux investissements comme la défense, l'éducation, les services collectivisés comme le gaz, l'électricité, la distribution d'eau, les compagnies aériennes, les chemins de fer... On refusait même, à l'occasion, les investissements pour des secteurs dits stratégiques dans le but de protéger les champions nationaux⁸.

Avec la crise des années 1970 et 1980, l'attitude des gouvernements change. Ce changement radical, de plus en plus perceptible dans les années 1980, transforme l'attitude de l'État jusqu'alors suspicieux et pratiquant le contrôle des investissements étrangers. Celui-ci adopte alors une politique active visant à attirer les investissements des entreprises étrangères et leur centre de décisions. Avec l'intensification de la concurrence internationale, les firmes pratiqueront une approche plus sélective dans leur politique d'investissement. Ce changement d'attitude des États coïncide également avec la mutation des modèles de développement économique⁹. À mesure que les gouvernements abandonnent les modèles de développement national pour favoriser des stratégies axées sur la promotion des échanges comme moteurs de la croissance, les investissements étrangers remplacent progressivement les fonds publics d'autrefois¹⁰. Comme le dit Charles-Albert Michalet : « L'économie globale est une économie de concurrence acharnée entre les firmes. La concurrence entre les firmes induit une concurrence entre les territoires qui cherchent à attirer les implantations de ces dernières »¹¹.

⁷ Michael E. Porter. « Regions and the New Economics of Competition », in Allen J. Scott (ed.), *Global City Region*. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 140.

⁸ Charles-Albert Michalet, *La séduction des Nations ou comment attirer les investissements ?*, Paris, Economica, 1999, p. 3-10.

⁹ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

¹⁰ Charles-Albert Michalet, *op. cit.*, p. 1.

¹¹ *Ibid.*, p. 43.

Avec la dépendance accrue de la croissance aux exportations, les régions et les villes qui en ont les moyens, agiront sur la scène internationale, ne serait-ce que pour soutenir les exportations, attirer des investissements étrangers et les centres de décisions économiques¹². Il existe alors une logique fonctionnaliste évidente qui explique la projection internationale des entités subétatiques : les besoins de développement et de croissance économique¹³. Les gouvernements subétatiques sont forcés de faire de la représentation auprès de ces entreprises pour inciter leur implantation ou leur maintien dans leur région. Attirer une grande multinationale dans sa région est même un motif de fierté pour les politiciens qui en sont responsables¹⁴.

Les entités subétatiques disposent souvent des ressources et des compétences qui leur permettent d'assumer leurs nouvelles fonctions économiques. Comme le souligne Michael Porter, les firmes mondiales tissent généralement des liens stables avec une région et une ville, ces dernières leur offrant un environnement favorable à l'élaboration de stratégies mondiales. Il écrit : « Les industries et les grappes industrielles se concentrent fréquemment dans une région ou dans une ville, et la base pour leurs avantages comparatifs est souvent intensément locale... Alors que le gouvernement national joue un rôle pour rehausser (*upgrade*) une industrie, le rôle des entités subétatiques et des autorités locales est potentiellement aussi important sinon plus »¹⁵.

La création et la préservation d'emplois sont aujourd'hui la priorité des gouvernements. Les régions et les villes avancent qu'elles sont mieux équipées que leur capitale nationale pour faire face à la situation. Le Québec peut, par exemple, non seulement attribuer plus facilement des subventions que le gouvernement du Canada qui doit investir équitablement entre les différentes régions du Canada, mais, en plus, la fiscalité et les dégrèvements d'impôts se jouent essentiellement sur le plan

¹² Panayotis Soldatos, « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in D.M. Brown et E.H. Fry (eds.), *State and Province in the International Economy*. Berkeley University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993.

¹³ Guy Gosselin et Gordon Mace, « Souveraineté et mutation de territoire : le cas canadien », in J.-P. Augustin (dir.), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Montréal et Bordeaux, Université de Montréal et Université de Bordeaux, 1996.

¹⁴ Entretien avec Jordi Serret i Berniez, directeur du Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), le 17 avril 2001 à Barcelone.

¹⁵ Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press, 1990, p. 622. Ma traduction de : « Internationally successful industries and industry clusters frequently concentrate in a city or region, and the bases for advantage are often intensely local... while the national government has a role in upgrading industry, the role of state and local government is potentially as great of greater ».

provincial¹⁶. Pour tout acteur économique qui veut s'implanter ou investir au Canada, le palier de gouvernement provincial est fondamental¹⁷. Le gouvernement fédéral n'est pas indispensable. Il peut cependant jouer un rôle de partenaire pour la recherche et le développement.

Les régions et les villes assurent également les avantages absolus qui déterminent l'investissement. Elles conditionnent donc la réponse des gouvernements aux effets de la mondialisation. Les régions ou les villes agissent comme centre d'innovation. Elles se concurrencent pour gagner les investissements privés et la localisation des centres de décisions. Cette concurrence créatrice encourage l'innovation, l'efficacité, la mobilisation collective, mais aussi les conflits entre les régions et les villes d'un même pays.

Ces changements font en sorte que l'intérêt national devient ainsi insaisissable. Il n'y a pas d'intérêt national à l'échelle économique. Les régions d'un même pays sont en concurrence entre elles pour gagner les investissements étrangers¹⁸. Les interventions étatiques au plan économique sont des problèmes épineux. Si le gouvernement central investit dans la région A, cette dernière sera plus concurrente que la région B, ce qui créera assurément des conflits.

Dans certains cas, les entités subétatiques éclipsent parfois les gouvernements nationaux. En Belgique par exemple, les entités subétatiques détiennent davantage de responsabilités en matière de commerce international que le gouvernement belge¹⁹. Une des priorités du gouvernement flamand est la promotion des exportations et l'attraction des investissements étrangers. La Flandre est déjà un très grand exportateur : « en termes absolus, la Flandre exporte plus que d'autres États membres européens comme le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Irlande, l'Autriche, la Grèce ou le Portugal. [La Flandre exporte] plus que l'Espagne qui, avec ses 36 millions d'habitants, fait partie des cinq plus grands États membres de l'Europe. »²⁰ Aujourd'hui, la Flandre exporte

¹⁶ Entretien avec John McNab, ministre conseiller en Affaires économiques et commerciales, ambassade du Canada à Paris, le 4 novembre 2000.

¹⁷ Entretiens avec M. Yves Gougeon d'Investissement Québec, Paris, le 30 octobre 2000 et avec M. Prévost, division économique de l'ambassade du Canada à Paris en novembre 2000.

¹⁸ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

¹⁹ Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

²⁰ Patrick Dewael, Johan Sauwens et Bert Anciaux, « Note d'orientation 2000-2004 », p. 30.

75 % des exportations belges et personne n'exporte plus *per capita* que les Flamands²¹.

La stratégie du gouvernement flamand vise essentiellement à promouvoir les exportations et à attirer les investissements étrangers en Flandre. Le gouvernement flamand souhaite augmenter encore le nombre d'entreprises exportatrices en Flandre, surtout au niveau des plus petites parmi les PME, et améliorer leur savoir-faire en matière d'exportation. Il veut soutenir les investissements flamands à l'étranger, il veut mieux coordonner les différentes instances actives dans l'exportation en Flandre et à l'étranger²². La Flandre a maintenant les moyens de ses ambitions puisque, depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions belges sont pleinement compétentes en matière de commerce extérieur. Une petite agence fédérale assurera, par contre, les missions communes pour toutes les régions sous la direction du Prince héritier, ainsi que la recherche et la diffusion d'informations en matière d'exportation et de marchés étrangers²³.

Sur le plan économique, les régions cherchent ainsi à attirer les investissements étrangers et les centres de décisions, elles tentent de trouver des marchés pour les produits de leurs entreprises et ciblent particulièrement les entreprises technologiques²⁴. Les transferts de technologies sont capitaux pour les petites entreprises car ces dernières n'ont souvent pas les ressources suffisantes pour investir en recherche et développement. Une entité subétatique peut également avoir pour politique d'attirer des entreprises dans un domaine précis afin de favoriser la création d'une grappe industrielle, comme a tenté de le faire le gouvernement du Québec avec la Cité du multimédia de Montréal²⁵.

La centralité des questions d'investissements étrangers et des échanges commerciaux constitue la motivation principale soutenant une présence internationale pour les acteurs subétatiques, même les plus gros. Comme le souligne J.O. Goldsborough dans le cas de la Californie :

La Californie est immense. Ses problèmes également, tellement qu'elle doit mettre en œuvre sa propre politique étrangère. Dans une ère où l'économie

²¹ Flanders Foreign Investment Office, « Flanders. Your Fastest Link to the European Market », Government of Flanders. Annual report 2000, (2001), p. 3.

²² Patrick Dewael, Johan Sauwens et Bert Anciaux, « Note d'orientation 2000-2004 », *op. cit.*, p. 31-40.

²³ Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères. Bruxelles, juillet 2001.

²⁴ D.M. Brown and E.H. Fry (eds.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993.

²⁵ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

commande les relations internationales, cela n'implique pas le développement d'une armée et d'ambassades mais cela implique plus d'offices responsables du commerce ainsi que des agents gouvernementaux dans les pays étrangers. Cela implique également ses propres relations avec les nations étrangères ainsi qu'un gouverneur et une législature désireux de représenter les intérêts de l'État indépendamment de Washington²⁶.

Les politiques subétatiques d'acquisition de nouvelles parts de marché et la promotion des exportations intéressent vivement les petites et moyennes entreprises qui, contrairement aux multinationales, n'ont pas les ressources ni les réseaux internationaux pour exercer une concurrence sur le plan international²⁷. Si une multinationale peut négocier directement avec des représentants d'un gouvernement, il en va autrement pour une petite entreprise²⁸. L'action gouvernementale est alors souhaitable. Dans certains pays non démocratiques comme la Chine, le rôle du politique est fondamental même pour les multinationales. Seul un politicien pourra stimuler la prise de contacts avec les représentants du gouvernement, il pourra faciliter l'implantation d'une usine ou l'installation d'un commerce²⁹.

La concurrence pour attirer les investissements étrangers, n'est cependant pas une donnée universelle. Seulement un nombre déterminé de régions sont effectivement dans la course. Ces régions doivent réunir un certain nombre de conditions pour être attrayantes pour les investisseurs³⁰. Les investisseurs exècrent l'incertitude, ce qui signifie qu'ils tentent de réduire au maximum les risques liés à leurs investissements. Pour diminuer ces risques, ils établissent un certain nombre de préalables à l'investissement.

Le premier préalable est la stabilité du régime politique en place. La stabilité du régime l'emporte d'ailleurs sur la nature du régime. Les firmes multinationales doivent cependant respecter les directives de leur gouvernement d'origine. Par exemple, les firmes américaines ne sont

²⁶ J.O. Goldsborough, « California's Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, p. 89 (ma traduction).

²⁷ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

²⁸ Susan Strange et John Stopford, *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

²⁹ Je tiens ce raisonnement suite à un stage à la Mairie de Grenoble en 1996. Lors de ce stage, j'ai suivi un voyage du Maire, Michel Destot, en Chine afin de favoriser l'implantation d'une entreprise grenobloise. L'entrepreneur n'arrivait pas à se faire fournir en électricité, il aura fallu une intervention du Maire pour faire débloquer le dossier.

³⁰ Charles-Albert Michalet, *op. cit.*, p. 47.

pas autorisées par le département d'État à investir à Cuba, en Irak ou même en Iran et ce, même si cela les contraint à laisser le champ libre à leurs concurrents japonais et européens. Les firmes feront ainsi pression sur Washington pour rétablir la situation. Washington répondra en donnant une portée extraterritoriale à ses sanctions³¹.

Il ne faut pas croire que les régimes autoritaires ont l'avantage en matière d'investissements étrangers. Il a été démontré que ce sont les démocraties qui bénéficient du gros des investissements étrangers notamment à cause de l'exigence formulée par les entreprises pour un État de droit et un système judiciaire efficace.

La stabilité économique est le deuxième critère. Cette catégorie, difficilement séparable de la première, inclut la stabilité de la croissance, le niveau d'inflation, la stabilité du taux de change, l'équilibre budgétaire, l'équilibre de la balance des paiements. Les investisseurs s'intéressent également à l'environnement des activités courantes des entreprises (liberté des transferts des capitaux, droits de douanes, etc.). D'autres facteurs sont également considérés. Il s'agit de l'accès à un vaste marché, au système de communication et de transport de qualité, au tissu d'entreprises locales performant, au coût de l'immobilier ainsi que sa disponibilité, aux coûts et à la réglementation de la main-d'œuvre, aux politiques environnementales, à la qualité de vie dans une communauté, au niveau de taxation, aux services et à leurs coûts, aux services aux entreprises et à leurs coûts, aux incitatifs gouvernementaux, à l'éducation et aux infrastructures de formation, à la proximité des fournisseurs et aux matériaux bruts et aux ressources universitaires³².

Les gouvernements feront ainsi le maximum afin de répondre à ces critères. Cependant, dans un monde de rationalité limitée et d'information imparfaite, les gouvernements doivent également chercher à éclairer les investisseurs par des politiques de promotion des investissements. Ces politiques sont généralement le produit d'organismes gouvernementaux ou mixtes dont les techniques relèvent du marketing³³. On vise les entreprises étrangères mais également les firmes de sélection de site qui produisent des analyses sur les avantages comparatifs des pays, des régions et des villes.

Le marketing des pays, des régions et des villes constitue une composante fondamentale de l'attractivité d'un territoire. Les techniques de promotion occupent une place de plus en plus importante, voire

³¹ Charles-Albert Michalet, *op. cit.*, p. 74.

³² *Ibid.*, p. 85 et suivantes.

³³ Entretien avec Marta Andreu, responsable du marketing, CIDEM, 20 avril 2001 à Barcelone.

même prioritaire dans de nombreux pays, régions ou villes³⁴. Les politiques de promotion comportent généralement quatre volets : 1) la construction de l'image attractive ou ouverte aux affaires pour le territoire ; 2) la mise sur pied de services aux investisseurs potentiels ; 3) une politique de ciblage des investisseurs potentiels ; 4) les incitatifs financiers. Ces activités sont généralement prises en charge par des agences de promotion des investissements (API).

Les agences de promotion des investissements peuvent prendre plusieurs formes. La Catalogne a, par exemple, mis sur pied plusieurs administrations chargées des questions de commerce et d'investissement. Le CIDEM (Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial) est un centre de développement et d'information pour les investisseurs étrangers. Créée en 1985, cette institution cherche à faire la promotion des affaires en Catalogne en diffusant auprès des compagnies de l'information et des moyens nécessaires afin d'augmenter leur compétitivité, encourager leur innovation, la qualité de leur produit et leur productivité. Cette institution a également un prolongement international dont la mission particulière est d'attirer les investissements étrangers³⁵. Le CIDEM est présent dans plusieurs grandes villes du monde comme Düsseldorf, New York ou Tokyo³⁶.

Le COPCA (Consorci de Promoció Comercial del Catalunya) est un consortium de promotion commerciale de la Catalogne qui est composé du gouvernement catalan, de chambres de commerces, de plusieurs organisations sectorielles et exportatrices ainsi que des institutions liées aux entreprises. On dénombre en tout plus d'une centaine de membres institutionnels³⁷. Cette institution, créée en 1987 au sein du département du commerce, va rapidement être transférée au département de l'industrie puisque sa politique de promotion des exportations est complémentaire avec celle du CIDEM en ce qui concerne les investissements étrangers. Cette institution est évidemment présente en Catalogne et dans les principales villes européennes mais également dans des villes comme, New York, Montréal, Tokyo, Pékin et Singapour. Elle compte, à l'heure actuelle, près de trente-cinq centres de promotions commerciales à l'étranger. D'autres communautés autonomes, comme les Canaries,

³⁴ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

³⁵ Pour plus de détails voir le site Internet à l'adresse suivante : www.gencat.es/cidem/quees.html.

³⁶ Entretien avec Marta Andreu, responsable du marketing, CIDEM, 20 avril 2001 à Barcelone.

³⁷ Entretien avec Jordi Serret i Berniez, directeur du Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), le 17 avril 2001 à Barcelone.

l'Andalousie et Valence, ont également des antennes du même type à l'étranger.

La stratégie de la Catalogne est profitable car depuis près de deux décennies, elle obtient une proportion démesurée de l'investissement étranger en Espagne. À partir du milieu des années 1980, suite à l'entrée de l'Espagne dans la CEE, cette proportion augmentera encore plus. Entre 1984 et 1994 l'investissement étranger direct progressera (en termes réels) de 23 % en Catalogne comparativement à 19,5 % en Espagne. Pour toute la période, la Catalogne attirera environ un quart de l'investissement étranger en Espagne avec une population qui représente seulement 15,5 % du total espagnol³⁸. Sur le plan de l'investissement étranger, la Catalogne attire 26,43 % de l'investissement étranger espagnol, dont 36,47 % de l'investissement étranger industriel³⁹. L'Espagne détient, pour sa part, le premier rang parmi les pays de l'OCDE en matière d'obtention d'investissements étrangers entre 1990 et 1996.

On constate également une diversification des sources d'investissement. Alors qu'en 1973 les investissements étrangers étaient essentiellement américains, aujourd'hui la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Japon et les pays d'Asie du Sud-Est sont de gros investisseurs⁴⁰. Plus de 2 200 firmes étrangères ont choisi de s'établir en Catalogne. Bien que très bien implantée en Méditerranée, la Catalogne s'inspire du modèle néerlandais pour étendre ses réseaux d'entreprises transnationales. Aujourd'hui, de nombreuses multinationales dans l'électronique, l'automobile, les rails de train et les produits chimiques ont choisi de s'installer en Catalogne. Parmi les plus connues, on note : BASF, Citibank, General Motors, Arthur Andersen, GEC Alsthom, Honda, Samsung, Pioneer, Sony, Renault, Volvo, Nortel...

Le gouvernement du Québec va également créer des agences pour la promotion des investissements. Investissement Québec va être mis sur pied en 1998. Depuis sa fondation, Investissement Québec a participé à plus de 1 150 projets. Investissement Québec prétend que son intervention aura permis la création de 37 000 emplois et le maintien de 64 000 autres. Il soutient avoir généré plus de 6,6 milliards de dollars canadiens d'investissements. Cette jeune organisation du gouvernement du Québec a été reconnue à l'étranger par le magazine *Site Selection*

³⁸ Kenneth McRoberts, *Catalonia : Nation Building Without A State*, Toronto, Oxford Press, 2001, p. 97-98.

³⁹ Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia. A Country to Invest in. A Country to Live in*, 2000, p. 3.

⁴⁰ Kenneth McRoberts, *op. cit.*, p. 98.

comme l'une des dix meilleures agences de développement économique au monde⁴¹.

Montréal International est une autre organisation active sur le plan international. Cet organisme privé sans but lucratif a été créé en 1996 suite au Sommet sur l'économie et l'emploi. Montréal International, qui est le fruit de l'initiative conjointe du gouvernement du Québec, du Canada et du secteur privé, a pour objectif la promotion économique de Montréal, la prospection d'investissements étrangers et l'accueil à Montréal d'organisations internationales. En 2000, Montréal international participe à l'installation de six organisations internationales comme l'Institut de statistique de l'UNESCO. En 2001, Montréal international favorise l'implantation à Montréal de l'Agence mondiale antidopage. Aujourd'hui, 70 organisations internationales, 60 délégations étrangères et 80 centres financiers internationaux ont pignon sur rue à Montréal⁴².

Ces agences de promotion des investissements cherchent en général à créer une image positive pour l'investissement dans la région ou la ville qu'elles représentent. La construction d'une image positive est également fondamentale. Ce type de politique veut corriger les idées reçues, les stéréotypes qui tendent à dépeindre négativement le climat d'investissement dans la région⁴³. Les préjugés influencent souvent de façon marquée les décisions d'investissements. Afin de contrer les effets d'une image négative, de nombreuses régions mettront sur pied des politiques dont la mission est d'informer les investisseurs potentiels des avantages de la région sur le plan des investissements et de traquer les investisseurs potentiels. On construira des sites Internet, on couvrira les foires commerciales, on multipliera les missions économiques avec des politiciens, des gens d'affaires et des membres de la société civile, comme les syndicats⁴⁴.

Le gouvernement du Québec, toujours très soucieux de l'image du Québec à l'étranger, mettra sur pied plusieurs programmes pour consolider l'image et la visibilité du Québec sur la scène internationale. Tous se rappellent, au ministère des Relations internationales, d'une série d'articles dans la presse allemande qui comparait Montréal à Sarajevo. Pour éviter à l'avenir ce type d'articles écrits par des journalistes visi-

⁴¹ Les données proviennent du site du ministère des Relations internationales du Québec : www.mri.gouv.qc.ca.

⁴² Montréal International, *Bilan de Montréal International 2000*, Montréal, 2001 (disponible sur Internet), p. 32.

⁴³ Entretien avec Marta Andreu, responsable du marketing, CIDEM, 20 avril 2001 à Barcelone.

⁴⁴ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

blement incompetents et paresseux, le gouvernement du Québec fondera en 1999 un programme d'invitations et d'accueil de personnalités étrangères. La mise en place de ce programme s'inscrit dans une stratégie d'affaires publiques sur la scène internationale et vise à sensibiliser les personnalités étrangères au Québec. D'autres programmes existent également. Parmi ces programmes, on note un programme d'accueil de journalistes étrangers, un programme de bourses d'exemption de droits de scolarité majorés ou encore un programme d'appui aux événements internationaux multilatéraux. Le MRI prend également position à l'intention de la presse étrangère et offre une traduction systématique, en anglais et en espagnol, à l'intention des médias étrangers, d'articles reflétant la pluralité de points de vue de la presse québécoise. Ainsi, cherche-t-on à faciliter la tâche des journalistes étrangers qui avaient le mauvais réflexe de faire leurs recherches sur le Québec à partir de Toronto ou d'Ottawa. Après trois ans, plus de 1 300 articles figurent sur le site Internet du gouvernement⁴⁵.

Entre avril 1999 et la fin du premier trimestre 2001, le gouvernement du Québec a participé à plus de 120 visites officielles de chefs d'État, chefs de gouvernement et ministres. Le Premier ministre du Québec a conduit dix visites officielles à l'étranger et 106 ministres ont pris part à des missions internationales. Le Premier ministre se rendait en France et en Catalogne au mois de mars 1999, aux États-Unis en avril et en octobre, au Mexique en mai, au Japon en septembre. En 2002, le Premier ministre visitait la France en avril, l'Argentine et le Chili en mai et les États-Unis en septembre. Au cours du premier trimestre 2001, il s'est déplacé en Espagne, en Italie et en Chine. Il s'est également joint à l'« Équipe-Canada »⁴⁶.

Les sommets de Davos seront particulièrement attirants pour les politiciens québécois. En 2002, Pauline Marois, la ministre des Finances du Québec, affirme avoir ramené du Sommet économique mondial, tenu spécialement à New York, 750 millions de dollars en contrats pour le Québec⁴⁷. Le succès des stratégies internationales du gouvernement du Québec est indéniable. Comme le souligne le journaliste Michel Vastel au sujet des stratégies commerciales internationales du Québec :

⁴⁵ Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, Québec, Ministère des Relations internationales, 2001, p. 53.

⁴⁶ Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation, op. cit.*, p. 13.

⁴⁷ Éric Desrosiers, « Forum économique mondial : Des projets de 750 millions pour le Québec », *Le Devoir*, 5 février 2002.

Une vieille connivence fondée sur une relation de 30 ans, une formule simple de maillage d'entreprises des deux pays, et Mission Québec est d'une efficacité qui ne doit rien à Team Canada. La dernière Mission de Lucien Bouchard en Espagne et en Italie s'est soldée par des contrats de 950 millions \$. Bernard Landry en Bavière, l'été dernier, a présidé la signature de 150 millions \$. La grosse Équipe Canada, débarquée à Berlin dans son 747, n'a signé que 69,7 millions \$ de contrats cette semaine !⁴⁸

Les agences de promotion des investissements chercheront, dans certains cas, à différencier leur approche en fonction des investisseurs potentiels. La taille et le type d'entreprises qui cherchent à s'implanter à l'étranger sont des critères appréciables. Les petites et les moyennes entreprises n'ont pas toujours les ressources suffisantes pour rassembler l'information utile à un investissement. Il devient alors nécessaire que l'agence de promotion des investissements conduise des études comparatives sur les avantages absolus en matière d'investissement.

Les grandes multinationales n'ont généralement pas besoin de ce genre de services car elles peuvent faire ces études elles-mêmes ou les commander à des institutions spécialisées. Elles préfèrent aussi rester discrètes quant à leurs stratégies ; autrement dit, elles sont réticentes à faire appel aux agences de promotion des investissements.

Les gouvernements mettront également sur pied de multiples services aux investisseurs, que ce soit avant, pendant et après les investissements. Il faut leur procurer de l'aide juridique pour assurer une meilleure compréhension des législations et des règlements. Pendant le processus d'investissement, il faut organiser la visite du site, des entreprises à vendre, des bureaux à louer, des banquiers pour le financement, des agents gouvernementaux pour les possibilités d'aide⁴⁹. Durant la période post-investissement, il faut offrir de bons services à ces entreprises pour gagner des investissements additionnels et pour empêcher une relocalisation hors de la région.

Les gouvernements ont également élaboré de nombreux incitatifs financiers afin d'attirer sur leur territoire une entreprise⁵⁰. Les États et les villes américaines, par exemple, dépensent annuellement des milliards pour attirer et maintenir des entreprises étrangères ou d'une autre région. Ce sont les États-Unis qui attirent le plus d'investissements étrangers au

⁴⁸ Michel Vastel, « La complicité des catholiques », *Le Soleil*, jeudi 21 février 2002.

⁴⁹ Entretien avec M. Yves Gougeon, directeur d'Investissement Québec à Paris, le 30 octobre 2000.

⁵⁰ Peter S. Fisher et Alan H. Peters, *Industrial Incentives : Competition Among American States and Cities*, Kalamazoo, Mich. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1998.

monde. Les entreprises étrangères génèrent cinq millions d'emplois aux États-Unis. Elles fournissent également du capital, de la technologie, des techniques de gestion, des stratégies marketing, etc.

Les États et les villes américaines offrent de très lucratifs incitatifs pour les compagnies étrangères, même si ces dernières ont déjà la ferme intention de s'installer aux États-Unis. Du point de vue des politiciens locaux, il ne peut y avoir qu'un gagnant aux États-Unis. Aussi, si pour eux, les incitatifs financiers assurent l'installation d'une entreprise étrangère sur leur territoire, ils seront prêts à se lancer dans une concurrence malsaine avec les autres États et villes américaines.

De nombreux politiciens croient que les incitatifs financiers sont la meilleure, voire la seule façon, pour un État ou une ville d'attirer une certaine forme de reconnaissance internationale⁵¹. Par exemple, les entreprises étrangères en haute technologie s'intéresseront davantage aux localisations où existe une concentration de ce type d'entreprises. Aux États-Unis, ces régions sont : Silicon Valley, Boston et la région de New York. Au Canada, c'est Montréal. Les autres régions qui veulent créer une grappe industrielle seront tentées d'avoir recours à de larges incitatifs qui, croit-on, feront toute la différence, car, comme le dit si bien un homme politique du Montana : « En ce qui concerne les Japonais, le Montana et le Wyoming pourraient bien être sur une autre planète »⁵².

L'exemple de l'Alabama est typique de cette politique. Le gouvernement de cet État a offert à Mercedes-Benz la somme approximative de 300 millions de dollars pour qu'elle s'installe sur son territoire. Une si forte subvention pourrait étonner d'autant que Mercedes-Benz avait fait annoncer son intention de s'implanter aux États-Unis. Mais la raison est simple. Pendant les années 1980, la région a connu l'exode de 42 000 diplômés. Au début des années 1990, le revenu *per capita* de l'Alabama se situait à 80 % de la moyenne nationale, son niveau de pauvreté avoisinait les 20 % et seulement 57 % de ses résidents de 25 ans et plus détenaient un diplôme secondaire. Les autorités locales fondaient leurs espoirs sur l'implantation de Mercedes-Benz dans la région et la création de 1 500 emplois. Elles espéraient également l'implantation subséquente de fournisseurs. On souhaitait aussi que Mercedes-Benz, satisfaite de l'expérience, fasse la promotion de la région pour les investisseurs étrangers. Les guides gouvernementaux d'investissements regorgent de citations d'hommes d'affaires ravis d'avoir investi dans la

⁵¹ Peter S. Fisher et Alan H. Peters. *op. cit.*

⁵² Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 66.

région en question. Les autorités locales justifieront le très important incitatif en mettant l'accent sur les revenus supplémentaires pour l'État générés par Mercedes-Benz⁵³.

L'État de l'Alabama n'est bien sûr pas le seul à pratiquer ce type de politiques. Le gouvernement du Kentucky, entre autres, a également offert 150 millions de dollars à la compagnie Toyota dans les années 1990. Ce type d'incitatif contribue à l'escalade des coûts pour attirer les investissements étrangers. En 1980, la compagnie Nissan choisira le Tennessee pour ouvrir une usine. Cet État offrira en incitatifs l'équivalent de 11 000 \$ par emploi. L'État du Kentucky offrira, pour sa part, 50 000 \$ par emploi. La Caroline du Sud proposera de verser 65 000 \$ par emploi en 1992 pour attirer BMW. L'État de l'Alabama a offert environ 200 000 \$ par emploi⁵⁴.

Lorsqu'une firme transnationale envisage d'investir, elle limite ses options à quelques sites, trois ou quatre, à peine. Elle invite ensuite les acteurs gouvernementaux à se livrer à une surenchère pour les gagner. C'est, pour les entités subétatiques, un problème d'autant qu'elles doivent offrir de nouveaux avantages aux entreprises déjà sur place pour neutraliser le maraudage exercé par d'autres États subétatiques. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est devenu, semble-t-il, un spécialiste dans cette pratique, particulièrement lorsqu'il est temps de viser les entreprises installées au Québec.

Les régions agiront également sur la scène internationale dans les disputes commerciales les concernant. Les régions peuvent mettre sur pied des campagnes d'information pour gagner le public ou les décideurs de pays étrangers. En 1997, le gouvernement de la Colombie-Britannique au Canada payera la diffusion d'un message à la radio dans l'État de Washington afin d'exposer le point de vue de la province en ce qui concerne une dispute sur la pêche. Le gouvernement du Québec optera également pour une stratégie similaire pour combattre l'hostilité des groupes environnementalistes et des sympathisants des Amérindiens aux États-Unis qui condamnent la construction de barrages hydro-électriques. En outre, les politiciens québécois s'efforcent de rassurer les Américains quant à la viabilité d'un Québec souverain⁵⁵.

⁵³ *Ibid.*, p. 68 et suivantes.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 70.

⁵⁵ Michael Keating, « Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999, p. 6.

Certaines régions comme le Québec, la Catalogne et la Flandre tentent aussi de bâtir un modèle de développement fondé sur le partenariat entre le gouvernement et ses agences économiques et le secteur privé⁵⁶. Cette stratégie, d'inspiration néo-corporatiste, est cimentée par une culture et un projet politique axés sur l'édification de la nation-région. Alors que les politiques d'autrefois visant à assurer aux locaux le contrôle de leur économie étaient associées au protectionnisme, aujourd'hui elles s'intègrent à un plan d'ensemble pour inclure la région dans les marchés internationaux⁵⁷. Le modèle le plus élaboré est, selon Michael Keating, le modèle québécois, le modèle du Québec inc. Avec ce modèle, les entreprises québécoises jouissent d'avantages pour faire face aux défis de la mondialisation en exploitant le potentiel productif de la concertation sociale. Cette politique est également en place en Flandre et en Catalogne. La politique internationale constitue une de ses caractéristiques fondamentales⁵⁸.

Les gouvernements subétatiques font aussi fréquemment des demandes d'emprunts internationaux pour consolider le développement économique de leur région. Les grands projets hydro-électriques du Québec ont été largement financés par des emprunts à Wall Street. L'importance des sommes empruntées oblige les représentants du gouvernement du Québec à se rendre quotidiennement à New York pour rassurer les investisseurs.

Il faut savoir que, pour emprunter de l'argent sur les marchés internationaux, les entités subétatiques, tout comme les gouvernements ou les entreprises, ne font pas directement affaire avec les investisseurs comme Feber, la Prudential Insurance ou la Metropolitan Life. Ils ont recours à des intermédiaires comme Merrill Lynch ou la First Boston. Ces banques d'investissement se livrent entre elles une concurrence farouche. Plus l'emprunt est important, plus la somme de la commission est cossue. Elles sont à la recherche des plus gros contrats, et les gouvernements subétatiques sont du nombre. Les agences de cotation ou de notation comme Moody's ou Standards & Poor's sont également des acteurs importants. Ces deux agences attribuent une note aux emprunteurs en se fondant sur plusieurs données. Ils influencent grandement l'humeur des prêteurs. La note ou la cote accordée aura des réper-

⁵⁶ Entretien avec Carles Duarte i Montserrat, Secretari general, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya, 19 avril 2001.

⁵⁷ Louis Balthazar, « Conscience nationale et contexte international », in Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux (dir.), *Le Québec et la reconstruction du Canada, 1980-1992*. Québec, Septentrion, 1991.

⁵⁸ Michael Keating, « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », *op. cit.*, p. 4.

cussions sur les politiques gouvernementales, la décote, qui coûte très cher aux contribuables, étant à éviter. Les gouvernements subétatiques peuvent opter pour de nombreuses stratégies. La première vise à choisir plusieurs agences de notation pour stimuler la concurrence entre-elles et ainsi obtenir la meilleure note. La deuxième consiste à multiplier les sources d'emprunt. Effectivement, l'arrivée au pouvoir en 1976 d'un gouvernement de gauche voué à l'indépendance du Québec aura rendu Wall Street nerveux alors qu'à Zurich, on aura eu la curiosité de s'informer sur le type de gouvernement de gauche ! Les investisseurs ne fondent pas seulement leurs évaluations sur des critères économiques. Les facteurs culturels entrent aussi en compte. Et plus Zurich prête de l'argent au gouvernement du Québec, plus Wall Street perd des commissions considérables⁵⁹. Les motifs d'ordre politique ne font guère obstacle bien longtemps quand les fondamentaux d'ordre économique sont réunis. De nos jours, les villes et les régions arrivent à agir comme n'importe quel pays souverain lorsqu'il est l'heure de faire des emprunts internationaux. Le coût de l'emprunt est aujourd'hui fixé internationalement par les marchés des obligations et du crédit. Comme le suggère Cable : « Les régions diffèrent des pays de manière très subtile »⁶⁰.

La paradiplomatie touche également aux infrastructures. Aujourd'hui en Europe, la majorité des projets d'infrastructure sont décidés aux plans local et régional et souvent même avec la coopération de la région et des villes transfrontalières. En Europe, les régions interagissent de plus en plus entre elles. On assiste ainsi à la création de super-régions qui forment de larges entités économiques qui transcendent la souveraineté nationale. Les financiers et les banquiers ont appelé ces zones transnationales économiques la « double banane ». La première banane, qui est également la plus importante des deux, débute dans le sud de l'Angleterre, se prolonge dans le nord de la France et les pays du Benelux. Cette zone s'étend dans la Vallée du Rhin et traverse la Suisse. La seconde banane débute dans la région de Veneto en Italie, traverse la Lombardie et le Piedmont, englobe la région Rhône-Alpes et la côte méditerranéenne française pour se terminer en Catalogne.

Avec la mondialisation, les métropoles gagnent en importance. Les technologies de l'information ont permis la création de réseaux, plus précisément de réseaux de mégalo-pôles. Le tout commence par la Côte Ouest américaine de San Diego à Seattle, pour se poursuivre autour des Grands Lacs de Chicago à Toronto. Le réseau se prolonge sur la côte Est, de Montréal à Baltimore en passant par Boston et New York. En

⁵⁹ Jean-François Lisée, *Dans l'œil de l'aigle : Washington face au Québec*, Montréal, Boréal, 1990, p. 248.

⁶⁰ Cité dans : Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier" », *op. cit.*, p. 20.

Amérique du Sud, le réseau s'étend de Rio à Buenos Aires. Il continue en Europe, d'Édimbourg à Barcelone et de Paris à Bonn. Il se prolonge en Asie du Nord, de Séoul à Shanghai et, au Japon, de Tokyo à Osaka.

La concentration d'infrastructures dans quelques villes du monde est extrême. Rotterdam et New York disposent des plus importants ports maritimes. Chicago, Détroit et Londres ont les plus grands aéroports. Les centres de décisions politique ou économique sont le siège de l'ONU à New York, l'OCDE à Paris, l'OTAN et l'Union européenne à Bruxelles, la Banque Mondiale à Washington et l'OMC à Genève. À elles seules, les grandes mégalopoles rassemblent 80 % des connaissances scientifiques mondiales, elles concluent 85 % des échanges mondiaux, elles réalisent 90 % des opérations financières mondiales. Les mégalopoles fonctionnent comme un anneau de richesses autour de la terre, les réseaux financiers sont opérationnels 24 heures sur 24⁶¹.

Les régions frontalières mettront en œuvre des politiques transfrontalières pour déployer des infrastructures de communication comme des infrastructures routières. Le gouvernement du Québec et de l'État de New York s'entendront pour améliorer les échanges le long du corridor Nord-Sud⁶². On parle même de construire un TGV. Il existe déjà entre le Canada et les États-Unis une vingtaine de corridors de commerce entre les provinces canadiennes et les États américains créés suite à la ratification de l'Accord de libre-échange et à l'intensification du commerce transfrontalier Nord-Sud. Le gouvernement catalan a également favorisé, avec les régions transfrontalières françaises, ce type de politiques. Bientôt le TGV assurera la liaison jusqu'à Barcelone (on parle de 2009). Montpellier, Lyon ou Paris ne seront plus qu'à quelques heures de la ville catalane.

Les questions de compétitivité, la création de « super-régions » et d'alliances stratégiques transnationales rehaussent le rôle des régions⁶³. En Catalogne, les stratégies de collaboration transfrontalières comme les Quatre moteurs pour l'Europe encouragent la diffusion du savoir, notamment sur les plans technologique et scientifique. Ce type d'alliance a favorisé une redéfinition de l'espace de la part de ces régions et de ces villes en relation avec les forces de l'économie mondiale. Ces villes ou régions définissent leurs stratégies plus en fonction des défis de la mondialisation que des diktats de l'économie nationale. Dans le contexte européen, Peter Kresl souligne que les effets d'une plus grande intégra-

⁶¹ Allen J. Scott, *Global City Region*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁶² Rolande Parent, « Entente conclue entre le Québec et l'État de New York », *Le Nouvelliste*, 5 décembre 2001.

⁶³ Entretien avec Montserrat Riba, directrice de l'aire Europe, Generalitat de Catalunya, 18 avril 2001 à Barcelone.

tion européenne sur des villes comme Lyon et Amsterdam ont été de les transformer en « gateways » ou en portes vers l'économie mondiale⁶⁴.

Le retour du régionalisme en Europe et au Canada est beaucoup plus qu'un désir de retour aux traditions. Comme le souligne Robert Maury, directeur de l'Association pour le développement de la région de Lyon : « L'Europe des régions est une Europe des entreprises »⁶⁵. Les régions et les villes d'Europe veulent accéder directement à l'économie mondiale. Plutôt que de centrer leurs activités économiques vers le marché intérieur, les régions et les villes d'Europe se connectent à l'économie mondiale, sur l'autoroute de l'information, sur les mouvements de libre circulation des travailleurs. Ces régions cherchent à développer des voies de communication pour stimuler le commerce et les échanges⁶⁶. Comme le raconte Helmut Becker, économiste en chef pour BMW, « Nous sommes mondialisés. [...] L'importance des capitales est en déclin et les centres régionaux qui ne sont plus limités par des frontières deviennent de plus en plus importants. Munich deviendra plus près de l'Italie que de Hambourg malgré la différence de langage. Les tensions vont se faire grandissantes alors que certaines régions vont devenir plus prospères et d'autres beaucoup moins »⁶⁷.

Dans un monde où les coûts de transport sont de plus en plus bas, les régions et les villes feront une promotion active des attraits touristiques de leur région. Les revenus de l'industrie touristique ont, de nos jours, atteint des sommets sans précédent. Au cours des quarante dernières années, les voyages touristiques seront passés de 25 millions à 592 millions en 1996⁶⁸. Certaines études avancent qu'un emploi sur neuf dans le monde dépend de l'aviation et de l'industrie touristique⁶⁹. Aux États-Unis seulement, les touristes ont injecté, en 1996, environ 90 milliards de dollars dans l'économie. La France est la grande gagnante du tourisme avec un nombre de visiteurs qui dépasse régulièrement sa population. Au Québec, on embauchera Céline Dion et Jacques Villeneuve pour faire la promotion du Québec aux États-Unis et en Europe. De plus en plus d'étudiants étudieront à l'étranger. Un million d'étudiants s'in-

⁶⁴ Peter K. Kresl. « The Response of European Cities to EC 1992 », *Journal of European Integration*, vol. 15, n° 2 & 3, 1994.

⁶⁵ John Newhouse, *Europe Adrift*, New York, Pantheon Books, 1997, p. 24 (ma traduction).

⁶⁶ Entretien avec Jordi Serret i Berniez, directeur du Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), le 17 avril 2001 à Barcelone.

⁶⁷ John Newhouse, *Europe Adrift*, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁸ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁹ *Ibid.*

scrivent chaque année dans des universités étrangères. Beaucoup de gouvernements subétatiques mettront des programmes en place pour encourager l'inscription de ces étudiants étrangers dans leurs institutions universitaires.

L'ensemble des actions internationales précédentes est simplifié par le développement de technologies de l'information. Les nouvelles technologies de l'information facilitent l'établissement de réseaux internationaux. Le réseau Internet procure par exemple une façon simple et efficace de faire la promotion des investissements ou du tourisme dans une ville ou dans une région. Le site Internet « TradePort » en Californie offre aux compagnies locales plus de 10 000 pages de recherche, des milliers de rapports d'entreprises sur plus de 120 pays, des bases de données sur les échanges internationaux, des instruments interactifs pour favoriser les exportations et une liste de 40 000 entreprises installées en Californie en précisant leur champ de spécialisation⁷⁰.

Les changements vers une industrie du savoir renforcent également le rôle des entités subétatiques en raison du rôle primordial joué par les gouvernements régionaux et les villes en matière d'éducation et de formation de la main d'œuvre. Ces facteurs sont déterminants pour le succès économique d'aujourd'hui.

⁷⁰ *Ibid.*

CHAPITRE 2

L'internationalisation, l'intégration régionale et la paradiplomatie

Le développement de paradiplomatie est lié au phénomène d'internationalisation et de régionalisation de la scène internationale. À partir des années 1960 un nouveau phénomène commence à inquiéter les politiciens et les fonctionnaires de nombreuses entités subétatiques. Depuis toujours, semble-t-il, les questions de politique internationale sont dominées par des thèmes qui n'ont que très peu à voir avec les champs de compétence des entités subétatiques. Les rapports internationaux concernent essentiellement les problèmes de paix et de guerre, les questions commerciales ou de stabilité des monnaies. Les grands chantiers de la politique internationale n'interpellent que très peu de façon directe les entités subétatiques.

L'internationalisation et la régionalisation de la scène internationale, qui commence à se faire sentir dans les années 1960, conduisent à une inévitable diversification de l'ordre du jour international. Cette diversification rend totalement illusoire la vieille division tenue pour acquise entre l'interne et l'externe. Aujourd'hui, les questions environnementales, de santé publique, de communication, de transport, d'aménagement du territoire, de culture et les services sociaux, domaines qui relèvent généralement des compétences des États subétatiques fédéraux ou des États à structure décentralisée, sont de plus en plus touchés par les contraintes de la nouvelle scène internationale. Les rapports entre les gouvernements centraux et subétatiques sont ainsi grandement bouleversés par les changements structurels sur les plans international et régional. Les fonctionnaires et les politiciens des entités subétatiques s'inquiéteront du fait que les questions internationales touchent de plus en plus leurs champs de compétence.

Le discours prononcé par le ministre de l'Éducation du Québec, Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire à Montréal le 12 avril 1965 résume bien la situation. Dans son discours, Gérin-Lajoie déclare :

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité.

Mais de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement.

Il n'y a, je le répète, aucune raison que le droit d'appliquer une convention internationale soit dissocié du droit de conclure cette convention. Il s'agit des deux étapes essentielles d'une opération unique. Il n'est plus admissible non plus que l'État fédéral puisse exercer une sorte de surveillance et de contrôle d'opportunité sur les relations internationales du Québec¹.

La signature des accords GATT est un exemple typique de ce phénomène. Les accords de l'Uruguay qui ont mené à la création de l'OMC également. Ces accords contiennent des dispositions qui ont des effets appréciables dans les champs de compétences des entités subétatiques. Ils imposent aux gouvernements de nouvelles normes internationales en matière de commerce international et d'investissements. Certaines pratiques environnementales, bancaires, dans les secteurs des assurances ou des politiques de santé seront soumises à ces nouveaux régimes. Ce sont les gouvernements, généralement les gouvernements centraux, qui seront mandatés pour imposer aux entités subétatiques ces accords même s'ils n'en ont pas toujours la capacité constitutionnelle. À de nombreuses reprises, le Québec, mais aussi l'Ontario et l'Alberta ont été impliqués dans des poursuites de droits compensateurs intentés par les États-Unis. Plusieurs programmes provinciaux de subventions ont été modifiés suite aux effets de l'internationalisation.

L'ALE et l'ALENA relèvent de la même logique. En effet, plusieurs dispositions de l'ALE et de l'ALENA imposent aux gouvernements provinciaux des ajustements à leur législation. Cette situation a conduit le gouvernement de l'Ontario, qui était contre la ratification de l'ALENA, à examiner la possibilité de contester devant les tribunaux canadiens la constitutionnalité de l'ALENA. Le gouvernement de l'Ontario, a jugé, avec raison, que l'ALENA touche aux compétences de la province dans les secteurs du travail, de l'environnement, des services et des institutions financières².

Les accords du GATT de 1947 et de l'ALENA de 1994 auront un impact important sur les champs de compétences des provinces canadiennes et l'équilibre des pouvoirs car ces accords supposent un pouvoir

¹ Tiré du Texte de l'allocation prononcée par monsieur Paul Gérin-Lajoie, vice-président du Conseil et ministre de l'Éducation, devant les membres du corps consulaire de Montréal, le 12 avril 1965.

² Serge Dansereau, « L'Ontario songe à contester la constitutionnalité de l'ALENA », *La Presse*, 9 août 1993, p. C-1.

accru du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de ces ententes. Ces accords ont ainsi des effets considérables sur l'ordre constitutionnel interne du Canada³.

Le processus d'intégration européen rend en Europe cette réalité encore plus criante. Les pays européens agissaient généralement selon la logique d'un État centralisé lorsqu'il était temps de déterminer les politiques internationales à adopter. Non seulement avaient-ils le monopole de la définition de « l'intérêt national », mais ils déterminaient également seuls les positions de leur pays face à l'Union européenne.

Certains pays avaient recours à des consultations ponctuelles plus ou moins formelles, mais peu de mécanismes étaient institutionnalisés. Les politiques des États européens ont pourtant d'importants effets dans les champs de compétence des acteurs subétatiques. Dans certains cas, ces politiques renforçaient même le pouvoir du gouvernement central vis-à-vis des régions. Prenons l'exemple du Fonds de cohésion créé par le traité de Maastricht. Ce fonds a, entre autres, pour objectif de financer des infrastructures et des politiques sur les questions d'environnement. Suite à la signature d'un traité, qui implique un transfert de souveraineté de l'entité subétatique à l'État fédéral, ce dernier a des pouvoirs souvent supérieurs à ceux des régions pour déterminer une politique qui sera mise en œuvre dans la région et dans les champs de compétence de l'entité subétatique. On assistait ainsi en Europe, suite aux effets de l'intégration européenne, à une centralisation croissante des pays. Plusieurs régions dénonceront ces transferts de souveraineté au plan européen⁴.

Pour dénoncer cet état de fait, de nombreuses régions feront pression sur leur gouvernement « national » et sur les institutions européennes pour qu'un plus grand rôle soit accordé aux régions en Europe⁵. Les entités subétatiques sont ainsi de plus en plus actives au sein des institutions et dans les processus de prise de décisions des politiques européennes. Depuis quelques années, les entités subétatiques interviendront dans cinq canaux de représentation des intérêts régionaux. Ces canaux sont : le Comité des régions, le Conseil des ministres, les liens avec la Commission, les représentations régionales à Bruxelles et les associa-

³ Guy Gosselin et Gordon Mace. « Souveraineté et mutation de territoire : le cas canadien », *op. cit.*, p. 61.

⁴ Renaud Dehousse, *Fédéralisme et Relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991, chapitre 2.

⁵ Entretien avec Montserrat Riba, directrice de l'aire Europe, Generalitat de Catalunya, 18 avril 2001 à Barcelone.

tions transnationales⁶. Certaines régions se feront également reconnaître un rôle par leur gouvernement national en ce qui concerne les affaires européennes.

1) Le Comité des régions

À Maastricht, les États membres ont créé le Comité des régions qui rassemble environ 229 membres⁷. Ce comité est en fait l'extension du Comité consultatif des autorités régionales et locales qui avait été mis sur pied en 1988. Le Comité des régions a cependant plus de membres que l'organisation précédente, il a également un plus large rôle consultatif, quoique largement symbolique⁸. Le traité oblige le Conseil des ministres et la Commission – et depuis la ratification du Traité d'Amsterdam, le parlement – à consulter le Comité des régions sur les questions régionales. Ce Comité des régions peut également envoyer ses opinions au Conseil et à la Commission s'il considère que cette action est appropriée.

Il n'a pas un pouvoir de codécision, mais de conseil. En fin de compte, le pouvoir du Comité se fonde sur sa capacité de persuasion. Il possède deux sources d'influence. Premièrement, ses membres parlent au nom des régions et des gouvernements locaux qui mettent en œuvre les politiques européennes. Dans ce contexte, les législateurs européens peuvent difficilement ignorer les revendications régionales et locales lorsqu'il est temps de créer une politique européenne. Deuxièmement, certains membres du Comité des régions ont un rôle reconnu par leur État dans la formulation des politiques européennes, c'est le cas en Belgique, en Allemagne, en Autriche et en Espagne.

La composition du Comité des régions est extrêmement diverse. Un sujet de division est lié aux processus de sélection des représentants. Dans la plupart des pays, ce sont les gouvernements nationaux qui dominent les processus de sélection. Avant la dévolution, les vingt-quatre représentants du Royaume-Uni étaient sélectionnés par le gouvernement central formant un « patchwork » de représentants locaux et régionaux. Depuis 2002, les représentants des assemblées de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord siègent au Comité des

⁶ Liesbet Hooghe et Gary Marks, « "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union », *Publius*, 26:1, Winter 1996, p. 73 et suivantes.

⁷ Udo Bullmann, « The Politics of the Third Level », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996, p. 14.

⁸ John Loughlin et Daniel L. Seiler, « Le Comité des régions et la supranationalité en Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4 décembre 1999, p. 763 et suivantes.

régions⁹. En France, les régions ne sont pas toutes représentées et seule une poignée d'autorités locales le sont. Au bout du compte, c'est le gouvernement français qui a le dernier mot¹⁰. Dans les régimes fédéraux ou à structure fortement décentralisée, les États centraux doivent lutter contre des mouvements régionaux mieux structurés. En Belgique, en Espagne, en Allemagne et en Autriche, chaque région détient un siège au Comité des régions, les gouvernements nationaux ne jouent aucun rôle dans la sélection¹¹.

Le Comité est également divisé à l'interne. Le clivage le plus important se situe entre les autorités régionales et locales. En Autriche, en Belgique, en Allemagne, en France, en Espagne et en Italie, les représentants viennent surtout des régions. En revanche, au Danemark, en Finlande, en Irlande, en Grèce, au Luxembourg, au Pays-Bas, au Portugal, et en Suède, les représentants proviennent plutôt des autorités locales. Le conflit entre les autorités régionales et les autorités locales est ainsi marqué. Le rôle du Comité des régions est finalement assez limité en Europe. Ses pouvoirs sont plutôt consultatifs et les divisions internes rendent difficile la prise de décision ferme.

2) *Le Conseil des ministres*

Même si les régions possèdent leurs institutions sur le plan européen, d'autres stratégies peuvent s'avérer plus efficaces pour gagner en influence à l'échelle européenne. L'influence des régions sur les législateurs européens peut être plus efficace si elles ciblent d'autres institutions européennes comme le Conseil des ministres ou la Commission européenne. Toutes les régions n'ont cependant pas accès au Conseil des ministres. Seuls quelques pays permettront à leurs régions de représenter le pays aux réunions du Conseil.

L'article 146 du Traité de Maastricht permet à un État de se faire représenter par un ministre régional avec tous les pouvoirs normalement accordés à un représentant étatique au Conseil des ministres lorsque le sujet qui y est traité est de compétence subétatique¹². En vertu du Traité de Maastricht, les ministres régionaux peuvent siéger au sein du Conseil des ministres en disposant d'un droit de vote lorsqu'il y est traité de questions de compétence régionale. Cette décision s'applique également aux groupes de travail qui préparent les décisions du Conseil des mi-

⁹ Je remercie Micheal Keating pour cette information.

¹⁰ Andy Smith, « The French Case : The Exception of the Rule ? », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, Summer 1996, p. 117.

¹¹ Liesbet Hooghe et Gary Marks, « "Europe with the Regions" : Channels of Regional Representation in the European Union », *Publius*, 26 :1, Winter 1996, p. 75.

¹² Liesbet Hooghe et Gary Marks, *op. cit.*, p. 77.

nistres. Pour l'instant, quatre États seulement sont concernés par cette mesure : l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. Un compromis a également été trouvé avec l'Écosse. En Espagne, un arrangement sur la question a été conclu, mais Madrid refuse d'en assurer l'application. Il faut également noter que les régions ne se représentent pas individuellement au Conseil des ministres ; elles y représentent le pays. Cette mesure est cependant très significative en ce sens que l'État-nation n'a pas le monopole de la représentation internationale européenne.

Les mécanismes formalisés ne sont toutefois pas les seuls qui permettent aux entités subétatiques d'avoir leur mot à dire sur la politique européenne. Selon Liesbet Hooghe et Gary Marks, la plupart des pays européens ont développé des pratiques politiques qui permettent de prendre en compte les intérêts régionaux¹³. En France, par exemple, avec le système du cumul des mandats, des élus régionaux peuvent bénéficier d'une solide influence sur les politiques de l'État. De nombreux élus sont à la fois des élus locaux, régionaux et nationaux.

3) *Les liens avec la Commission*

Le troisième canal se décrit comme la participation des entités subétatiques dans la politique des fonds structureux ou de cohésion qui ont pour objectif de diminuer les disparités régionales. La Communauté européenne transformera complètement dans les années 1980 sa politique régionale. L'objectif de cohésion économique et sociale introduit dans le Traité de Rome, conduit l'UE à financer le développement ou la reconversion des secteurs ou des régions en difficulté afin d'assurer un développement plus équilibré. L'introduction du marché unique et l'élargissement à des pays plus pauvres comme l'Espagne et la Grèce devaient vraisemblablement être accompagnés par des mesures compensatoires pour encourager une transition en douceur vers une compétitivité accrue entre toutes les régions d'Europe. La politique régionale sera ainsi modifiée en 1985, en 1988, en 1993 et en 1998. L'Europe a érigé plusieurs organismes dont le but est d'aider les régions économiquement faibles. L'Europe est aujourd'hui un important contributeur de fonds pour les régions. Alors qu'en 1975, 1,2 % du budget de la Communauté économique européenne était consacré à l'aide régionale, cette somme est pour la période 2000-2006 de 195 milliards d'euros. Cette somme représente plus d'un tiers du budget de l'Union¹⁴. Cette politique euro-

¹³ *Ibid.*, p. 77.

¹⁴ Henri Oberdorff, « L'Union européenne, l'État-nation et les collectivités territoriales : L'exemple français », in Panayotis Soldatos et Christian Philip (dir.), *Au-delà et en deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 259. Pour les données ré-

péenne encourage l'élaboration de réseaux paradiplomatiques entre les régions et Bruxelles.

La réforme de la politique de fonds structurels en 1988, qui oblige la Commission, les autorités nationales, régionales et locales et les acteurs sociaux à travailler en partenariat, en est une bonne illustration. Pour développer ce partenariat, des comités incluant des représentants des gouvernements subétatiques, de la Commission et des gouvernements nationaux seront mis sur pied. Ils sont chargés de formuler, de promouvoir et d'administrer les programmes régionaux.

La révision des politiques régionales depuis les années 1980 entraîne la transformation des politiques régionales en politiques structurelles. Plusieurs aspects de ces politiques sont intéressants parce qu'ils favorisent le développement de la paradiplomatie. La politique de fonds structurels comme le fonds FEDER, les initiatives communautaires, les mesures innovatrices et les projets pilotes sous-entendent tous le développement de la paradiplomatie avec les institutions européennes, mais aussi parfois avec d'autres régions. En dépit du rôle central que ces mesures accordent aux États, ces fonds ont une importance considérable sur le développement de la paradiplomatie car, pour obtenir ces fonds, plusieurs régions doivent avoir recours à la coalition. Les programmes INTERREG I, II et III, qui ont été proposés par la Commission européenne, faciliteront la multiplication d'accords transfrontaliers. Le programme INTERREG III porte essentiellement sur la coopération transfrontalière, transnationale et transrégionale¹⁵.

La logique du projet RECITE, qui a été lancé en 1991, est de favoriser l'entraide entre régions. Un exemple de projet RECITE est *Dionysos*, qui encourage le partage de ressources technologiques entre plusieurs régions viticoles de différents pays. Le projet EEP (Exchange of Experience Programme) favorise également le développement de la paradiplomatie en facilitant le partage du savoir-faire entre les régions riches et les régions pauvres de l'Europe. Pour être admissibles aux fonds de l'Union européenne, des régions d'au moins trois différents pays doivent mettre sur pied un programme d'un an. En 1993, 60 projets regroupant 100 des 183 régions de l'Union européenne seront mis en place¹⁶.

centes consultez le site web info-europe : www.info-europe.fr/europe.web/document.dir/fich.dir/qr000164.htm.

¹⁵ Pour les données récentes consultez le site web info-europe : www.info-europe.fr/europe.web/document.dir/fich.dir/qr000164.htm.

¹⁶ Liesbet Hooghe et Gary Marks, *op. cit.*, p. 88.

Ces politiques de « cohésions » ont une efficacité inégale sur la mobilisation subétatique, et ce, en raison du fait qu'elles ne concernent pas toutes les régions d'Europe¹⁷. Environ 40 % de la population de l'UE est éligible aux fonds structurels. L'Espagne, le Portugal, l'Irlande, la Grèce, le sud de l'Italie, l'Allemagne de l'Est en sont les principaux bénéficiaires. Le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne de l'Ouest, et certaines parties de la Finlande, la Suède et l'Autriche reçoivent des subventions. Les partenariats entre les différents acteurs s'opèrent différemment selon l'État membre. Alors qu'en Belgique et en Espagne, les fonds structurels ont favorisé la dévolution, en France, ils se confondront aux fonds nationaux déjà existants, ils n'auront donc que peu d'impact sur le régionalisme¹⁸.

4) Les représentations à Bruxelles

Depuis les années 1980, de nombreuses entités subétatiques ont établi à Bruxelles des représentations qui ont, en général, pour fonction de faire du lobby, de rassembler de l'information et de développer des réseaux avec d'autres acteurs subétatiques et l'Union européenne. Grâce à leur représentation à Bruxelles, les autorités régionales et les associations de villes ont des contacts avec les commissaires européens de même que leur administration avec les différents services de la Commission. Les premiers offices régionaux seront ouverts en 1985 par Hambourg et le Saarland. Dès 1988, près de dix-huit représentations de ce genre auront pignon sur rue à Bruxelles. On avance qu'il existe de nos jours entre 115 et 200 représentations régionales à Bruxelles¹⁹.

Les représentations ne sont cependant pas toutes construites sur le même modèle. Certaines représentations sont maigrement financées avec un ou deux employés à temps partiel alors que d'autres, ressemblent à de petites ambassades. Une des représentations les plus intéressantes est le *Patronat Català Pro Europa*, car elle ouvre la porte aux acteurs privés. Patronat est un mot catalan qui signifie en français consortium. Cette institution sera créée en 1982 par la Generalitat avec

¹⁷ Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration : Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

¹⁸ Stefaan De Rynck, « Europe and Cohesion Policy-Making in the Flemish Region », in Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration : Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 129 et suivantes ; Richard Balme et Bernard Jouve, « Building the Regional State : Europe and Territorial Organization in France », in Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration : Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 81.

¹⁹ Michael Keating, « Paradiplomacy and Regional Networking », *Forum of Federation : on International Federalism*, October 2000, document non publié, p. 1.

plusieurs partenaires représentatifs des secteurs économiques et financiers, du secteur universitaire et des administrations locales. Cette institution avait pour mandat d'organiser et de coordonner toutes les activités qui touchent à l'analyse, la formation, la collecte et la diffusion d'informations qui concernent l'Europe politique dans la perspective des intérêts catalans. Même si cette institution dépend de la Generalitat, elle ne fait pas office de représentation officielle de la Catalogne comme le serait une Délégation générale du Québec par exemple. Le Patronat Català pro-Europa est une plate-forme d'information, un bureau de réseautage entre des agents du privé et du public²⁰. Ils établissent des relations avec des acteurs des institutions européennes et des autres régions d'Europe qui constituent le lobby régional. En plus de cette activité permanente d'information et de contacts, le Patronat Pro-Europa propose une formation sur les questions européennes, organise des séminaires et des conférences. Le siège du Patronat Català pro-Europa est à Barcelone. Il possède plusieurs bureaux d'information décentralisés en Catalogne. Le Patronat Català pro-Europa dispose d'une délégation à Bruxelles depuis 1986 qui assume plusieurs responsabilités comme recueillir les informations provenant de l'UE et qui sont d'un grand intérêt pour les partenaires public ou privé catalans ; le consortium opère un suivi systématique des initiatives communautaires qui ont des répercussions directes ou indirectes sur la Catalogne. Il représente ou canalise les intérêts catalans auprès des institutions communautaires, en coopération avec la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne. Il soutient également certains projets présentés par des organismes catalans dans le cadre de programmes communautaires. Le consortium organise également des démarches auprès des différentes institutions européennes et collabore avec les diverses représentations régionales présentes à Bruxelles, les nombreux organismes sectoriels, sociaux et professionnels ayant une dimension européenne dans la capitale européenne²¹.

Les représentations des États subétatiques varient selon l'État et selon l'entité subétatique. Chacun des seize *Länder* allemands, les trois régions belges et la moitié des communautés autonomes sont représentés à Bruxelles²². En France, de nombreuses régions ont établi une représentation à Bruxelles. Certains départements ont également une représentation. Au Royaume-Uni, de nombreuses entités subétatiques ont ouvert des représentations. La ville de Birmingham, des communautés

²⁰ « Présentation du Patronat Catala pro-Europa », Generalitat de Catalunya, 2000.

²¹ Ces informations m'ont été données par Mme Buldú Freixa, directrice de Patronat Catala pro-Europa à Bruxelles, le 26 juin 2001.

²² Liesbet Hooghe et Gary Marks, *op. cit.*, p. 83.

de villes, des organisations d'entreprises et des représentations pour l'Écosse, le nord de l'Angleterre, l'Irlande du Nord ont tous pignons sur rue à Bruxelles.

D'après les analyses de Liesbet Hooghe et Gary Marks, les régions les mieux représentées ne sont ni les plus pauvres ni celles qui reçoivent le plus de subventions de l'Union européenne. En fait, ce sont les régions les plus institutionnalisées et les plus distinctes ethniquement et politiquement. Plus les politiques européennes et les compétences régionales se recourent, plus les chances sont élevées que ces entités subétatiques soient actives sur l'échiquier européen. Les gouvernements régionaux, qui ont une identité distincte de celle de leur État national, ont plus de chance d'ouvrir une représentation à Bruxelles²³.

Les régions représentées à Bruxelles peuvent coopérer ou entrer en concurrence entre elles selon les acteurs engagés et les enjeux²⁴. Lorsque les enjeux portent sur la structure des institutions européennes, de nombreuses entités subétatiques peuvent arriver à se mettre d'accord sur une position commune. Les régions peuvent ainsi faire des alliances, souvent avec des régions d'autres pays pour jouer un plus grand rôle en Europe et pour obtenir plus d'argent de Bruxelles. De nombreuses régions et villes partagent même des locaux et du personnel à Bruxelles. C'est souvent le cas pour des villes et des régions du même pays, mais également pour des régions et villes de différents pays comme en atteste la représentation mise sur pied par l'Essex et la Picardie²⁵. Les Quatre moteurs pour l'Europe partagent également de l'information et des ressources à Bruxelles. Les enquêtes menées par Liesbet Hooghe et Gary Marks démontrent que ce sont les régions et les villes d'un même pays qui généralement partagent le mieux les ressources et l'information.

5) La paradiplomatie en réseau et les associations de gouvernance coopérative au niveau régional

Le processus d'intégration européenne encouragera le développement de paradiplomatie en réseaux et la création d'associations de gouvernance coopérative à l'échelle régionale. Même si les régions ne partagent pas une même conception de l'Europe, il leur arrive cependant de faire alliance à l'échelle européenne pour mettre en avant une revendication particulière. L'adoption de positions communes résulte de deux

²³ Gary Marks, François Nielsen, Leonard Ray et Jane Salk, « Competencies, Cracks and Conflicts : Regional Mobilization in the European Union », *Comparative Political Studies*, 29, avril 1996, p. 164 et suivantes.

²⁴ Entretien avec Montserrat Riba, directrice de l'aire Europe, Generalitat de Catalunya, 18 avril 2001 à Barcelone.

²⁵ Liesbet Hooghe et Gary Marks, *op. cit.*, p. 86.

conjonctures : une réponse à l'intégration européenne et un support des partis régionalistes pour un rôle accru des régions en Europe. Certaines régions se ligueront pour promouvoir l'Europe des régions. D'autres choisiront de se faire les promoteurs d'un troisième palier (Third Level) où elles joueront un rôle reconnu par les institutions européennes, mais toujours au sein des États-territoriaux. Des régions proposeront un concept un peu moins agressif d'Europe avec les régions, c'est-à-dire une Europe où les régions ont un rôle reconnu à jouer²⁶.

Les *Länder* allemands sont très intégrés dans leur système national de politique étrangère. Les concessions qui leur ont été faites au début des années 1990 ont diminué leur dynamisme à l'échelle européenne. Ces concessions incluent le droit pour les *Länder* allemands de représenter l'État au Conseil des ministres de l'Union européenne lorsque les sujets relèvent de la compétence régionale, et une modification constitutionnelle qui exige que le *Bundesrat* détienne un droit de veto sur les prochains transferts de souveraineté vers l'Europe. Les régions allemandes, du moins les plus dynamiques d'entre elles, soutenaient la stratégie de troisième palier qui favorise un rôle direct des régions dans l'arène européenne et des protections constitutionnelles en Allemagne²⁷. Les concessions internes les rendent ainsi moins revendicatrices au plan européen²⁸.

La Flandre agit, pour sa part, davantage selon la logique d'un État souverain. Elle met en œuvre une politique étrangère qui se rapporte plus au concept de protodiplomatie car son objectif est de se faire accepter comme un partenaire fiable par la communauté des États-souverains. La Flandre se fera ainsi le promoteur du concept « d'Europe avec les cultures », Europe dans laquelle les régions avec une culture distincte jouiraient d'un statut particulier. La dernière offensive s'est produite lors de la présidence belge de l'Union européenne. La proposition du Ministre-Président de la Flandre, Patrick Dewael, présentée sous forme de déclaration politique, est une première au plan européen. L'objectif des Flamands était de réunir des « régions constitutionnelles », c'est-à-dire des régions qui disposent de pouvoirs législatifs pour développer une paradiplomatie en réseau. Patrick Dewael réunira les représentants de la Catalogne, de la Wallonie, de la Bavière, de la Rhénanie-du-Nord-Westphale, de Salzbourg et de l'Écosse afin d'élaborer un texte commun en cinq points pour renforcer le rôle des régions dans l'Union euro-

²⁶ Michael Keating, « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », *op. cit.*, p. 7.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Charlie Jeffery, « Farewell the Third Level ? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1997, p. 56 et suivantes.

péenne. Cette déclaration fixera l'ordre du jour, la méthode et le calendrier du débat sur l'avenir de l'Europe. On tentera également de diffuser cette déclaration politique pour rallier d'autres régions d'Europe. Cette démarche vise à protéger les compétences des États subétatiques et à transformer le Comité des régions en organisme détenant un véritable pouvoir politique²⁹.

La Catalogne est, sur le plan international, très active dans les organisations interrégionales, que ce soit l'Assemblée des régions d'Europe ou le Comité des régions. Lors des préparations de la conférence intergouvernementale de 1996-1997, la *Generalitat* revendiquera un renforcement du rôle du Comité des régions. Les Catalans souhaitent que cette institution ait le droit de porter plainte auprès de la Cour de justice lorsque le principe de subsidiarité n'est pas respecté par les États ou par les instances de l'Union. Le fait cependant que cette proposition ait avorté, a fait dire à certains que l'idée du troisième palier a été plus ou moins abandonnée par les leaders régionaux. Les Catalans demanderont l'exclusion des municipalités du Comité qui serait ainsi un club exclusif pour les régions.

Ces liens transnationaux entre les mouvements régionalistes subétatiques ne se limitent pas à l'Europe comme en attestent les bonnes relations entre le gouvernement de Lucien Bouchard au Québec et celui de Jordi Pujol en Catalogne. Lors du dernier passage de Lucien Bouchard en Catalogne, Jordi Pujol dira que : « Le Québec est pour nous un exemple. Si le Québec a plus de pouvoirs et de liberté, cela est bon pour la Catalogne qui a le même désir. ». Il ajoutera : « Le Québec avait besoin de s'affirmer dans un océan anglo-saxon. Dans cet océan, le Québec a failli disparaître. Le mouvement nationaliste des trente dernières années a rendu le Québec plus moderne, plus ouvert et plus ambitieux »³⁰. Les nationalistes des deux côtés de l'Atlantique profiteront de leur rencontre pour signer une déclaration conjointe affirmant la défense des identités culturelles dans le contexte de la mondialisation. Les deux leaders souhaiteront que les « nations non souveraines » puissent participer à des forums internationaux sur la diversité culturelle. Le gouvernement du Québec annoncera durant cette rencontre l'ouverture de sa 35^e représentation à l'étranger³¹. Cette paradiplomatie en réseau vise à mobiliser les Québécois et les Catalans pour une nouvelle offensive

²⁹ Martine Dubuisson, « Les régions entrent en scène, pour l'Union et pour elles », *Le Soir*, Bruxelles, reproduit dans le *Courrier international*, n° 553, du 7 au 13 juin 2001, p. 20.

³⁰ Christian Rioux, « Bouchard reçu en chef d'État. Pour le Président catalan, le nationalisme québécois est facteur de progrès », *Le Devoir*, lundi 15 mars 1999.

³¹ *Ibid.*

politique et une stratégie pour faire pression sur les gouvernements nationaux.

Au cours d'une récente rencontre à Munich, le gouvernement du Québec adoptait, avec de nombreuses entités subétatiques dont la Haute-Autriche, les provinces chinoise du Shandong et sud-africaine du Cap occidental, une disposition soutenant la responsabilisation des gouvernements régionaux dans les ententes internationales touchant la langue et la culture³². « La mondialisation rend nécessaire une action résolue en faveur de la préservation de la diversité culturelle à l'échelle internationale. Les États doivent pouvoir assurer le développement culturel de leurs collectivités, la culture ne pouvant être assimilée à un produit marchand », peut-on lire dans la déclaration de Munich³³.

Les régions européennes édifieront également des institutions de gouvernance coopérative sur le plan régional. Depuis les années 1970, ce type d'organisations a grandement augmenté en Europe. Elles symbolisent le renouveau du régionalisme en Europe³⁴. Ces institutions prendront plusieurs formes, auront plusieurs objectifs, et se classent en deux grandes catégories : la première représente les associations qui ont une fonction de représentation, c'est-à-dire qui sont mandatées pour articuler des propositions à l'Union européenne. L'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et le Congrès des autorités locales et régionales sont des organisations de ce type. La dernière institution a été particulièrement dynamique lors de la rédaction des traités de Maastricht et d'Amsterdam alors que l'ARE est derrière la création du Comité des régions du traité de Maastricht. La deuxième catégorie rassemble les associations qui ont une logique fonctionnaliste. Ces institutions sont plus ciblées géographiquement et sectoriellement³⁵. Pour ne nommer que les plus connues, il y a l'Association européenne des régions transfrontalières, la Conférence des régions des maritimes et les Quatre moteurs pour l'Europe. Cette deuxième catégorie d'institutions se subdivise également en deux types d'institutions : les institutions transfrontalières et les institutions transrégionales. L'Association européenne des

³² Michel Hébert, « Le Québec marque des points à Munich », *Le Soleil*, 1^{er} février 2002.

³³ *Ibid.*

³⁴ Kepa Sodupe, « The European Union and Inter-regional Co-operation », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999, p. 58.

³⁵ Michael Keating, « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », *op. cit.*, p. 8-9.

régions transfrontalières fait partie du premier type, alors que les Quatre moteurs pour l'Europe relèvent du deuxième³⁶.

Le phénomène le plus commun en termes de coopération entre régions est la coopération transfrontalière. En Europe, il n'existe pas une seule frontière qui ne soit pas membre d'au moins une organisation transfrontalière³⁷. Une logique fonctionnaliste explique ce phénomène surtout si les régions culturelles ou économiques sont séparées par une frontière étatique. Le cas le plus évident est le Pays basque qui, suite à l'introduction de la monnaie unique, poursuit son intégration. Le marché unique européen et la création de la monnaie unique encourageront la multiplication de ce type d'associations. Il n'y a pas que ces facteurs.

Les États subétatiques font face à de nouveaux problèmes sur le plan environnemental, à l'échelle des infrastructures communes, sur le plan des mouvements de marchandises, de services et également de capitaux. L'ensemble de ces nouveaux phénomènes alimente l'épanouissement de réseaux transfrontaliers. L'objectif de la création de ce type de réseaux est de soutenir la recherche de nouvelles ressources et de savoir-faire³⁸. En général, la coopération transfrontalière vise à régler des problèmes conjoints comme la dépollution d'une rivière, la protection d'espèces menacées, mais également l'édification d'infrastructures conjointes comme des autoroutes, des ponts ou des liaisons ferroviaires. Lorsque des ensembles culturels sont séparés par une frontière, des politiques de promotion de la culture, des associations de chercheurs, des échanges d'étudiants, etc. sont créés.

Toutes les expériences décrites précédemment sont directement liées à la nouvelle dynamique communautaire. En effet, la dynamique européenne pousse les acteurs à se trouver des partenaires sur les plans local ou régional pour presser les centres décisionnels communautaires, outrepassant si c'est nécessaire l'échelon national. La fin du protectionnisme national facilite la mise sur pied de nouveaux modèles de coopération inter et transfrontaliers. Les disparités institutionnelles et politiques entre les régions peuvent gêner l'action des pouvoirs politiques

³⁶ Pour un développement de ces institutions voir la description détaillée de : Kepa Sodupe, « The European Union and Inter-regional Co-operation », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999, p. 58 et suivantes.

³⁷ Michael Keating, « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », *op. cit.*, p. 8-9.

³⁸ Ivo Duchacek, « The International Dimension of Subnational Self-Government », *op. cit.*

subétatiques³⁹. Il en irait ainsi pour une région comme la Catalogne, qui dispose de ressources financières, politiques et organisationnelles consistantes, et des régions transfrontalières françaises dépendantes des échelons local et national pour la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet d'infrastructure.

Il est vrai que les États membres sont les principaux moteurs de l'intégration européenne. Ils ne monopolisent plus cependant la scène communautaire⁴⁰. Avec le processus d'intégration européenne, le rôle des régions est rehaussé et ces dernières sont appelées à devenir de plus en plus importantes sur l'échiquier communautaire. Les régions d'Europe, qui sont plus proches de leurs citoyens, sont sollicitées afin d'assumer de nouvelles responsabilités que les États-territoriaux ne peuvent assumer seuls. Sur le plan communautaire, les régions se sont vu attribuer un rôle en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique régionale communautaire à travers le principe de partenariat⁴¹.

La sympathie régionale de Bruxelles a connu son point culminant avec le traité de Maastricht qui a permis la mise en place du Comité des régions en 1994⁴². Même si le Comité des régions dispose de pouvoirs modestes, il symbolise tout de même la convergence d'intérêts entre l'Union européenne et les régions. Le Comité des régions accorde aux entités régionales et locales un rôle consultatif aux côtés du Comité économique et social, ce qui permet à ces entités de commenter les propositions de la Commission et les délibérations du Conseil lorsque le sujet présente un intérêt pour les régions. Les traités d'Amsterdam et de Nice n'accordent cependant rien de substantiel aux régions.

L'introduction du principe de subsidiarité par le traité de Maastricht, qui protège les compétences des entités subétatiques contre les « velléités expansionnistes de Bruxelles », favorisera également le développement de paradiplomatie⁴³. Selon Éric Philippart et Michaël Van

³⁹ Entretien avec Carles Duarte i Montserrat, Secretari general, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya, 19 avril 2001.

⁴⁰ Francesc Morata, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

⁴¹ Henri Oberdorff, *Les particularismes des relations extérieures des collectivités territoriales dans la Communauté européenne*, Montréal, Entretiens Jacques Cartier, 1992, p. 277.

⁴² Michael Keating, « Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999.

⁴³ Éric Philippart, « A Multi-Level Governance Approach to EU External Relations and CFSP : Assessing and Explaining the Common Foreign Policy », in Thomas Christiansen and Ben Tonra (eds.), *Rethinking the Common Foreign Policy : The*

Cutsem, la Commission européenne a, suite au principe de subsidiarité, mis en œuvre des modèles de partenariat et d'additionnalité appliqués dans un premier temps dans le cadre de la politique régionale européenne, puis ensuite à l'échelle de la politique européenne concernant l'Europe centrale et l'Europe de l'Est ainsi qu'au Maghreb et au Mashrek⁴⁴. La « coopération décentralisée » à l'échelon subétatique est de plus en plus ancrée dans la définition et la mise en œuvre des politiques menées sur le plan européen.

Il existe une réelle convergence d'intérêts entre les mouvements nationalistes subétatiques et l'Union européenne⁴⁵. En effet, pour les mouvements nationalistes subétatiques, l'Europe, qui accapare des attributs de l'État régalien comme la monnaie unique, constitue un allié important. Les partis nationalistes catalans, écossais et flamands sont favorables à l'autonomie de leur nation dans le cadre de l'Union européenne⁴⁶. La logique des nationalismes subétatiques est alors de s'affranchir de la tutelle de l'État central au profit de Bruxelles, présumée moins hostile à leurs revendications⁴⁷. Les mouvements nationalistes subétatiques se sentent mieux acceptés par l'UE que par les États nationaux. Selon Montserrat Guibernau, les nationalismes subétatiques sont de farouches partisans de l'Europe des régions⁴⁸.

L'ALE et l'ALENA et la paradiplomatie

L'ALE, l'ALENA et l'intégration européenne n'ont pas eu le même impact sur les entités subétatiques. Même si l'ALE et l'ALENA ont des effets considérables sur le développement régional et les champs de compétence des entités subétatiques, ils n'ont pas favorisé autant le

State of the Theoretical Art, University of Wales-Aberystwyth, Centre for European Studies, 1999.

⁴⁴ Éric Philippart et Michaël Van Cutsem, « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *op. cit.*, p. 791.

⁴⁵ Peter Lynch, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996.

⁴⁶ Stéphane Paquin, *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur, 2001.

⁴⁷ Lluís Bassets, « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, 4^e trimestre, n° 9, 1998.

⁴⁸ Montserrat Guibernau, « Images of Catalonia », *Nations and Nationalism*, 3 (1), 1997, p. 89-111 ; Montserrat Guibernau, *Nations without States, Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999.

développement de la paradiplomatie. L'ALE et ALENA n'offrent que peu d'occasions d'influence, sauf par l'entremise des États⁴⁹.

L'ALENA soutiendra néanmoins l'émergence de réseaux transnationaux. Environ 400 ententes lient les États américains et les provinces canadiennes. Plus de 100 ententes seront conclues uniquement sur les questions d'environnement et de ressources naturelles. Les deux tiers de ces ententes ont été conclues au cours des 15 dernières années et engagent 46 États américains. Les gouvernements canadien et américain ne sont pas concernés par près de la moitié de ces accords. Plusieurs États du Nord des États-Unis et toutes les provinces de l'Est du Canada participent à des réunions annuelles depuis 1973. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada a conclu des ententes sur de nombreux sujets comme le commerce régional et le tourisme, les échanges d'étudiants dans les institutions d'éducation supérieure et le développement conjoint de l'Internet. La côte Ouest des États-Unis comme l'État de Washington, l'Oregon, l'Idaho, le Montana et l'Alaska se joindront à l'Alberta et à la Colombie-Britannique pour créer en 1991 la « Pacific Northwest Economic Region » (PNWER) dont le siège social est à Seattle. L'objectif prioritaire de cette association est de stimuler l'essor économique. De nombreux groupes de travail ont été mis sur pied et travaillent sur les questions de foresterie, de tourisme, d'agriculture et d'environnement⁵⁰. Michael Keating croit cependant que l'ALENA diffère de l'Union européenne en ce sens que, dans le cadre de ce dernier, les provinces canadiennes et les États américains répondent à une logique de concurrence et non de coopération⁵¹.

L'ALENA a également encouragé la formation de liens transnationaux entre les États américains et les États mexicains. Le Texas détient des accords avec trois États mexicains transfrontaliers sur le commerce, l'investissement et sur la coordination des politiques. Le Nouveau-Mexique a conclu des accords sur les questions environnementales avec l'État de Chihuahua. L'Arizona a créé des groupes de recherche binationaux sur les questions de santé et d'environnement. La Californie a établi un Bureau pour le commerce entre la Californie et le Mexique⁵².

⁴⁹ D. Conklin, « NAFTA : Regional Impacts », in M. Keating and J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*. London and Portland, Frank Cass Publishers, 1997, p. 195 et suivantes.

⁵⁰ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 72-75.

⁵¹ Michael Keating, « Les provinces canadiennes dans la concurrence interrégionale nord-américaine », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, p. 284.

⁵² Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 74-75.

CHAPITRE 3

La paradiplomatie identitaire

Le nationalisme est certainement une des variables les plus importantes et la plus négligée en ce qui concerne l'étude de paradiplomatie. L'élaboration de stratégies internationales de la part de nations minoritaires au sein d'un État multinational est pourtant un phénomène commun. Le succès de leurs politiques internationales leur confère également une pertinence au niveau international et dans le cadre d'études du régionalisme.

Les gouvernements subétatiques les plus actifs en relations internationales (Flandre, Wallonie, Québec, Catalogne, le Pays basque) partagent tous une caractéristique commune : le nationalisme. Les mouvements nationalistes subétatiques mettent en œuvre ainsi une paradiplomatie identitaire, c'est-à-dire une politique étrangère sur le plan subétatique dont un des objectifs avoués est le renforcement de la nation minoritaire dans le cadre d'un État fédéral ou à structure décentralisée.

Pourquoi des mouvements nationalistes subétatiques mettent-ils en œuvre une paradiplomatie identitaire ?

Les politiques de construction de la nation constituent une caractéristique fondamentale de tout projet nationaliste. Pour y arriver, certains leaders subétatiques élaborent des stratégies internationales. Les régions qui ont une culture et une langue propres sont susceptibles de s'aventurer sur l'échiquier international pour trouver les ressources et un soutien qui leur manquent à l'interne. C'est spécialement le cas lorsque les acteurs du centre sont hostiles aux demandes de protection culturelle et de reconnaissance de la nation.

Le Québec, par exemple, édifiera très rapidement un ensemble de politiques de coopération (échange d'étudiants, de professeurs, rencontre alternée des Premiers ministres, importation de modèles de développement et d'institutions publiques comme la Caisse de dépôt et de placement...) avec la France et les autres pays francophones pour renforcer la langue française et la nation québécoise¹.

¹ Entretien avec M. André Dorval, Premier conseiller et directeur des services culturels. Délégation du Québec à Paris, mai 2000 et Louis Bélanger, « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994, p. 425.

Le professeur Paul Painchaud a raison lorsqu'il explique le développement de la paradiplomatie québécoise par l'effervescence nationaliste au Québec dans les années 1960². L'action internationale du Québec résulterait de la volonté de croissance étatique qui caractérise la Révolution tranquille. Les actions internationales du Québec, contrairement à ce qui se fait ailleurs au Canada et aux États-Unis, répondraient à une raison d'État.

Selon le professeur Renaud Dehousse : « On pourrait poser en règle générale que le désir d'une présence internationale se manifesterait avec une intensité particulière dans les secteurs où ce sentiment d'aliénation est le plus développé : les relations économiques pour les régions transfrontalières, relations culturelles pour les régions ethniquement asymétriques »³.

Il a souvent été avancé que la diplomatie proprement québécoise a été créée pour pallier le problème de la sous-représentation des francophones dans l'établissement diplomatique canadien. Le développement de paradiplomatie est une composante du processus de *nation-building*, il renforce le nationalisme des mouvements subétatiques et accentue la fragmentation nationale. Renaud Dehousse écrit également que : « Accepter les prétentions du pouvoir central au contrôle exclusif des relations internationales équivaudrait, pour les autorités régionales, à lui permettre d'intervenir par ce biais dans les domaines qui leur sont traditionnellement réservés. Leur réaction face à ce qu'elles perçoivent comme une menace pour leur existence est unanimement négative »⁴.

Ce phénomène sera accentué par la mondialisation car cette dernière a provoqué chez les Québécois, les Catalans et les Écossais un changement dans la nature de leur nationalisme qui favorise le développement de stratégies internationales. C'est le cas également chez une frange importante du nationalisme flamand. Comme l'avance Alain Dieckhoff, le nationalisme au Québec ou en Catalogne ne se résume pas à un simple mouvement d'humeur ou au réveil d'une force tribale primitive, mais plutôt à une manifestation centrale de la modernité⁵. Les nationalismes québécois, écossais et catalans, autrefois à tendance protec-

² Paul Painchaud, « L'État du Québec et le système international », in Gérard Bergeron et R. Pelletier (dir.), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 374-369.

³ Renaud Dehousse, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *op. cit.*, 1989.

⁴ *Ibid.*, p. 284.

⁵ Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvements*, Paris, Flammarion, 2000.

tionniste et autarcique, sont aujourd'hui libre-échangistes et de projection.

Selon Guy Lachapelle, le Québec, l'Écosse et la Catalogne se sont développés une « identité économique », c'est-à-dire une capacité à répondre aux effets de la mondialisation et de la concurrence internationale tout en préservant leur identité culturelle distincte⁶. Soixante-deux virgule six pour cent (62,6 %) des Québécois ne croient pas leur culture en péril en raison de l'ALENA. Une majorité de Québécois ne croient pas non plus que leurs programmes sociaux, nettement plus généreux que ceux des Américains, soient en danger dans le cadre de l'ALENA et de l'intégration économique⁷.

Ces « nouveaux nationalismes », pour reprendre l'expression de Michael Keating, en déroutent plusieurs. En effet, depuis très longtemps, les spécialistes du nationalisme ont établi une relation étroite entre nationalisme, protectionnisme et racisme. Le nationalisme est cependant un objet sociologique plus complexe qui ne se résume pas à ses manifestations les plus spectaculaires. En ne se concentrant que sur les chiens qui jappent, pour utiliser l'expression d'Ernest Gellner, on aboutit à une disqualification généralisée du nationalisme. Or, le nationalisme a souvent pris dans l'histoire des formes positives.

Le Québec, l'Écosse et la Catalogne ne se bornent pas à un rôle d'observateur passif de la mondialisation, ils en sont les promoteurs en appuyant le développement de blocs régionaux et la libéralisation des échanges. Plus encore, les leaders nationalistes justifient leur appui au développement de blocs régionaux par leur nationalisme. Comme le dit Pierre Martin, professeur à l'Université de Montréal : « Le Québec n'a pas endossé le libre-échange en dépit de son nationalisme ; le Québec a choisi le libre-échange à cause de son nationalisme »⁸. Joaquim Llimona, qui dirige le service de relations extérieures du gouvernement catalan, déclare à ce sujet : « La Catalogne était auparavant protectionniste, son marché était la région et le reste de l'Espagne. Plus maintenant. Nous pensons maintenant que l'Europe est notre marché. Nous faisons partie des structures européennes avec quatre cents millions de consom-

⁶ Guy Lachapelle, « Identity, Integration and the Rise of Identity Economy. The Quebec Case in Comparison with Scotland, Wales and Catalonia », in Guy Lachapelle et John Trent (ed.), *Globalization, Governance and Identity. The Emergence of New Partnership*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2000, p. 212.

⁷ *Ibid.*

⁸ Pierre Martin, « When Nationalism Meets Continentalism : The Politics of Free Trade in Quebec », *Regional & Federal Studies*, vol. 5, n° 1. Spring 1995, p. 2.

mateurs »⁹. Les principales forces politiques catalanes sont maintenant favorables à l'intégration européenne et au libre-échange.

Aujourd'hui, le nationalisme prôné par les Catalans et les Québécois en est un de projection. Par exemple, au Québec, les jeunes semblent moins préoccupés par la loi 101 (loi linguistique) ou par une reconquête économique du Québec par les francophones que par la projection des Québécois sur la scène internationale. Les succès des entreprises transnationales québécoises comme Bombardier et Quebecor et les succès de Céline Dion et du Cirque du Soleil sur le plan international intéressent vivement les Québécois. Ils se soucient de la perception que les autres ont d'eux. Ils exigent donc de leur gouvernement qu'il soit actif sur le plan international pour faciliter le développement d'entreprises à l'étranger, mais aussi pour qu'il fasse une promotion active de la culture, de la nation et de la diversité nationale¹⁰.

En 1999, selon un sondage, 87 % des Québécois appuyaient l'idée défendue par le gouvernement souverainiste du Québec et par le Bloc québécois de permettre au Québec d'être présent dans les forums internationaux où ses intérêts sont en jeu¹¹. Selon un autre sondage, une forte majorité de Québécois approuve la revendication du gouvernement québécois pour que le Québec puisse participer officiellement à des forums internationaux qui traitent de questions culturelles¹². Dans ce sondage, 64 % des répondants se sont dits d'accord avec les demandes formulées par le Premier ministre du Québec au sujet de la participation du Québec à des organisations internationales comme l'UNESCO. Seulement 24 % des Québécois partagent le point de vue du ministre fédéral, Stéphane Dion, pour qui le Canada doit parler d'une seule voix sur la scène internationale et représente convenablement les revendications du Québec.

⁹ John Newhouse, *Europe Adrift*, op. cit., p. 46 (ma traduction).

¹⁰ Entretien avec M. André Dorval, Premier conseiller et directeur des services culturels. Délégation du Québec à Paris, mai 2000.

¹¹ Michel Venne, « Le Québec devrait avoir un droit de parole », in *Le Devoir*, samedi 24 et dimanche 25 avril 1999 ; Un communiqué de presse du gouvernement fédéral du mardi 17 avril 2001 affirme : « Qu'ils sachent ou non que le gouvernement fédéral jouit d'une compétence exclusive en matière de conclusion de traités, les Canadiens ne sont pas disposés pour autant à donner carte blanche au gouvernement fédéral en matière de négociations commerciales avec les pays étrangers. Une majorité de répondants (54 %) préféreraient que les gouvernements provinciaux soient présents à la table de négociation aux côtés du gouvernement fédéral. Soixante pour cent souhaitent que le public soit consulté et tenu bien informé de ces questions, et 3 sur 10 affirment que les citoyens devraient avoir leur mot à dire dans les négociations. »

¹² Denis Lessard, « Appui massif à la présence du Québec à des forums internationaux », *La Presse*, 3 avril 1999.

L'objectif fondamental de tout entrepreneur identitaire est la reconnaissance. J. Berger avance que même si les mouvements nationalistes mettent toujours en avant des revendications économiques et territoriales, les revendications premières des nationalismes sont avant tout spirituelles. Les nationalismes insistent pour que leur identité collective soit reconnue même s'il est presque impossible de la définir objectivement¹³. Montserrat Guibernau soutient que la reconnaissance est l'objectif fondamental de tout mouvement nationaliste¹⁴. Le nationalisme est souvent nourri d'un sentiment d'outrage à la dignité humaine provoqué par ce désir d'être reconnu comme égal.

Ce besoin de reconnaissance et de légitimation explique pourquoi le développement de paradiplomatie par des mouvements nationalistes subétatiques est une priorité. Il explique également pourquoi les mouvements nationalistes développent souvent une paradiplomatie de plus forte intensité. Daniel Latouche associe l'action du Québec en relations internationales à son besoin de légitimation, dimension importante dans le *nation-building*¹⁵. Bref, la politique étrangère répond à un besoin de reconnaissance de la nation par des acteurs tiers, notamment la France pour le Québec.

Les régions qui ont des aspirations nationalistes recherchent sur le plan international la reconnaissance et la légitimité. Au cours des quarante dernières années, le gouvernement du Québec aura ainsi façonné une paradiplomatie qui débordera ses champs de compétence. Les relations politiques et les échanges culturels comptent parmi les grands dossiers de la politique internationale du Québec de même que la promotion des exportations, les investissements étrangers, la science et la technologie, les questions énergétiques, l'environnement et les droits de la personne¹⁶. Le ministère des Relations internationales du Québec (MRI) dispose d'un budget de près de 105 millions de dollars canadiens et compte 540 fonctionnaires à son emploi, dont environ 231 à l'étranger. À ce nombre, on doit ajouter une centaine de fonctionnaires supplémentaires rattachés à d'autres ministères qui travaillent sur les questions d'immigration, sur les questions culturelles et sur les questions de

¹³ Mikulas Teich et Roy Porter (eds.), *The National Question in Europe in Historical Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. XX.

¹⁴ Montserrat Guibernau, *Nations without States, Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 25.

¹⁵ Ivo Duchacek, Daniel Latouche and Gart Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignities and International Relations : Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

¹⁶ Entretien avec M. André Dorval, Premier conseiller et directeur des services culturels. Délégation du Québec à Paris, mai 2000.

commerce international. En 2000, le Québec comptait 36 représentations à l'étranger incluant celle de Paris dont le statut s'apparente à celui d'une ambassade¹⁷.

Le gouvernement du Québec participe activement à plusieurs dossiers qui autrefois relevaient exclusivement de la souveraineté de l'État canadien, notamment en matière d'immigration et d'aide au développement. Il joue aussi un rôle dans l'organisation multilatérale de la Francophonie et il participe aux travaux de plusieurs organisations internationales au sein de la délégation canadienne¹⁸. Le gouvernement du Québec est également très actif au niveau économique, que ce soit pour stimuler les exportations ou pour attirer les investissements étrangers.

Le gouvernement du Québec conçoit, afin de se faire connaître du reste du monde, des Saisons du Québec à l'étranger. En 1999 avait lieu « Le printemps du Québec en France ». Il s'agit de la plus vaste manifestation culturelle du Québec à l'étranger¹⁹. L'événement a duré quatre mois et proposait des activités culturelles dans plusieurs villes de France. D'autres événements similaires se sont déroulés dans d'autres pays comme *Horizzonte Québec* en Italie en 1998-1999, *Québec a Catalunya* en 1999, *Québec In Motion* au Royaume-Uni en 2000, et Québec à New York en 2001. Cette dernière manifestation culturelle a cependant été presque entièrement annulée suite aux attentats du 11 septembre²⁰.

La situation est comparable en Catalogne. La Generalitat (le parlement) de Catalogne a, en effet, développé au cours des vingt dernières années une paradiplomatie dans ses champs de compétence et un peu plus. Les objectifs généraux de cette paradiplomatie sont la promotion économique, politique et culturelle de la nation catalane.

Le chapitre 1 du programme politique de la CiU pour les années 1995 à 1999, s'intitule « Catalunya en el mundo » ou la Catalogne dans le monde. Dans ce chapitre de programme politique, on aborde diffé-

¹⁷ Ministère des Relations internationales, *Rapport annuel 1999-2000*. Les publications du Québec, 2000 et Earl H. Fry, « Québec Confronts Globalization : A Model for the Future ? », *Québec Studies*, Fall 2000/Winter 2000, n° 30, p. 56.

¹⁸ Entretien avec M. Claude Lessard, conseiller Affaires francophones et multilatérales, Délégation générale du Québec à Paris, mai 2000.

¹⁹ Entretien avec M. André Dorval, Premier conseiller et directeur des services culturels, Délégation du Québec à Paris, mai 2000.

²⁰ On aurait pu penser que suite aux attentats du 11 septembre, la paradiplomatie diminuerait d'intensité. Le cas du Québec tend à démontrer le contraire. En effet, on ne cherche ainsi pas à limiter les flux transfrontaliers, on étudie cependant la possibilité de les rendre plus sécuritaires. Le plus grand effet des attentats du 11 septembre sera certainement de favoriser la création d'une frontière intelligente *smart border* où chaque produit passant la frontière sera doté d'un code permettant d'en retracer l'origine.

rents thèmes comme l'insertion de la société catalane dans l'Europe et dans le monde, les relations régionales en Europe, le rôle de la Catalogne en mer Méditerranée, la politique vis-à-vis de l'Amérique, de l'Asie, de l'Afrique. On aborde le thème de la coopération et de l'aide internationale, etc.²¹ On est tout de suite frappé en lisant ces pages par l'endroit où elle se situe dans le programme politique : le premier chapitre. Ce positionnement démontre la détermination de l'administration actuelle pour les questions relevant de la politique étrangère de la Catalogne et des relations internationales.

Une des priorités de la politique étrangère est la promotion de la nation à l'étranger. Pour Jordi Pujol, qui, rappelons-le, est le stratège du développement de la politique étrangère de la Catalogne, la survie de la nation catalane est la priorité. Pour arriver à cette fin, Jordi Pujol cherche à obtenir une reconnaissance politique de la nation catalane par l'État espagnol. Son objectif ne s'arrête pas là. Il cherche également à obtenir une reconnaissance à l'extérieur des frontières espagnoles. La politique étrangère de la Catalogne est ainsi perçue comme un outil fondamental pour l'épanouissement de la nation catalane. La politique internationale de la Catalogne est ainsi au service de la nation catalane en favorisant son rayonnement et sa consolidation. En pratique, la politique étrangère du gouvernement catalan va ériger aux quatre coins du monde des Maisons de la Catalogne qui sont des centres culturels. Le gouvernement va également envoyer dans le monde des enseignants de la langue catalane. La diplomatie culturelle catalane va habilement jouer en convainquant l'UNESCO de déclarer la « Sant Jordi », qui se déroule le 23 avril et qui est une fête catalane de la rose et du livre, la « journée mondiale du livre »²². Cette projection internationale d'une fête catalane est source d'une grande fierté chez les dirigeants catalans²³.

Un des axes fondamentaux de la politique étrangère de la Catalogne a été, lors de rencontres internationales, de faire la promotion de la nation catalane, avec sa langue, sa culture et ses institutions propres. Cette volonté de mettre la nation catalane sur la carte n'est pas le seul fait des politiciens, les journalistes importants que ce soit de la radio ou de la télévision publique, les fonctionnaires qui font des voyages à l'étranger, participent également à cette volonté d'affirmation de la

²¹ *Convergència i Unió. Para Levar Catalunya més lejos, Programma electoral, 1995-1999, Barcelona, chapitre 1.*

²² *Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », Rapport d'activités, Direcció General de Relacions Exteriors, 1995, p. 190.*

²³ Un de mes séjours en Catalogne coïncidait avec la fête de la Sant Jordi dont j'ai beaucoup entendu parler par les différentes personnes que j'ai eues en entrevue.

nation catalane²⁴. En ce qui concerne Jordi Pujol et ses conseillers, on peut presque parler d'une obsession. Comme le rapporte Lluís Bassets, les réceptions officielles dans le magnifique palais gothique de la Generalitat, régulièrement visité par les chefs d'État du monde entier, sont de véritables leçons d'histoire de la Catalogne²⁵.

Ce besoin de reconnaissance a poussé le gouvernement catalan à payer, lors des Jeux Olympiques de 1992, des publicités où il est écrit : « Où est Barcelone ? ». L'objectif de cette publicité était d'informer la population que Barcelone n'était pas en Espagne, mais en Catalogne. En 1994, cette fois dans le *New York Times*, la Generalitat de Catalogne propose une publicité où sur une grande page blanche figure un point représentant Barcelone. On y lit ensuite la question suivante : « Dans quel pays mettriez-vous ce point ? ». Plusieurs pages plus loin, on lit la réponse suivante : « La Catalogne est un pays en Espagne, qui a sa propre culture, sa langue et son identité... un pays dans lequel beaucoup d'entreprises étrangères ont investi et continuent d'investir... un pays qui a su obtenir les JO dans sa capitale »²⁶. Une autre campagne parue dans le magazine *Newsweek* faisait l'amalgame de la culture catalane, celle de Dalí, de Miró et de Pablo Casals et la description de firmes multinationales. Le slogan publicitaire était : « La Catalogne, un pays moderne qui a des siècles de tradition »²⁷. Le gouvernement catalan fera une promotion active de la langue catalane dans les départements d'espagnol des universités et dans les académies étrangères en plus d'avoir fait reconnaître le Catalan comme langue européenne.

Les efforts de l'administration de Jordi Pujol ne sont pas vains. En effet, comme nous le rapporte Lluís Bassets, les diplomates qui sont en poste à Barcelone ont conscience du rôle particulier de la Catalogne en Espagne et sont plus que des simples consuls qui effectuent des tâches administratives décentralisées. À plusieurs égards, ils ont parfois un poste qui se rapproche de celui d'ambassadeur. Le nationalisme en Catalogne va ainsi favoriser le développement d'une politique internationale de la part de la Catalogne. Le nationalisme encourage également

²⁴ Lluís Bassets, « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, 4^e trimestre 1998, n° 91, p. 210.

²⁵ L'auteur de ces pages a eu droit à « un tour de la Generalitat » par le Secrétaire général de la présidence, M. Carles Duarte i Montserrat. Ce lieu unique et superbe à plusieurs égards, est rempli de symboles de la nation catalane comme des bustes en bronze des anciens Présidents en exil pendant le franquisme.

²⁶ Tiré de : Benjamin Barber, *Djihad versus McWorld. Mondialisation et intégrisme contre la démocratie*, Paris, Hachette pluriel, 1996, p. 176.

²⁷ *Ibid.*, p. 176.

cette tendance car les Catalans sont moins divisés que les autres régions espagnoles entre les loyautés à l'État espagnol et à la nation catalane²⁸.

La Flandre est également très active en relations internationales. Elle possède un réseau de 60 représentations à l'étranger. Ces représentations ont diverses fonctions, il peut s'agir de l'Administration des Affaires étrangères de la Flandre, de l'Office pour la Promotion des Exportations de la Flandre (91 représentants couvrant 73 pays), de l'Office « Investissements en Flandre », de l'Office du Tourisme de la Flandre, de l'Office pour la Promotion des produits agricoles de la Flandre et de l'Association flamande pour la Coopération au Développement et l'Assistance technique (150 représentants couvrant 12 pays)²⁹. Le gouvernement flamand dispose de huit attachés à l'étranger, il s'agit de représentants politiques, que l'on pourrait considérer comme des « ambassadeurs flamands ». Ils sont en poste à La Haye, à Paris, à Berlin, à Vienne, à la Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles, à Tokyo, à Washington et à Pretoria.

Sous la conduite de l'ancien Ministre-Président de la Flandre, Luc Van den Brande, la priorité du gouvernement flamand était de mettre la Flandre sur la carte internationale et de faire connaître au monde le système belge concernant la politique internationale. La Flandre, écrit l'ancien ministre chargé de la politique extérieure de la Flandre, « dispose de possibilités constitutionnelles quasiment illimitées en matière de politique extérieure, ce qui est sans doute son principal atout »³⁰. « Nous voulons, poursuit-il, utiliser cette position constitutionnelle très spécifique pour trouver écho tant auprès des États souverains qu'auprès des régions, entités fédérées et communautés autonomes »³¹.

Sous Luc Van den Brande, la politique étrangère de la Flandre a été mise au service d'une stratégie identitaire. Les relations publiques et la diplomatie étaient très étroitement liées et la Flandre devait encore définir et réaliser son rôle d'acteur sur la scène internationale. Le Ministre-Président flamand a mis en place de nombreuses politiques afin de promouvoir l'image de la Flandre à l'étranger. Luc Van den Brande a ainsi cherché à devenir un membre très actif du Comité des régions de

²⁸ Entretien avec Aurora Sanz i Manrique, Secrétaire générale du Secrétariat Général de la culture, 23 avril 2001 à Barcelone.

²⁹ Gouvernement de Flandre, « Représentants de la Flandre à l'étranger », publication gouvernementale, Bruxelles, 2001, p. 23.

³⁰ Luc Van den Brande, Ministre du gouvernement de la Flandre chargé de la Politique extérieure, des Affaires européennes, des Sciences et de la Technologie, « La Flandre et sa vocation internationale. Priorités politiques 1995-1999 », Publication gouvernementale, 1995, p. 11.

³¹ *Ibid.*, p. 11.

l'Union européenne, il a nommé des « ambassadeurs culturels », il a mis sur pied une fondation internationale, « l'Europe des cultures 2002 », pour promouvoir l'image de la Flandre à l'étranger.

Afin de renforcer la cohérence et les effets de la politique étrangère de la Flandre, tous les instruments des relations extérieures (politiques, économiques avec des éléments de commerce extérieur et d'investissements à l'étranger, culturels, de coopération au développement) ont été concentrés entre les mains du seul Ministre-Président. Cette politique identitaire affectera les politiques de la Flandre vis-à-vis des organisations multilatérales. Comme l'écrivait le Ministre-Président en 1995 : « Toute contribution de la Flandre à une organisation multilatérale visera à éveiller l'intérêt de celle-ci pour les régions et les communautés autonomes. Dans le cadre de la tendance globale vers la décentralisation, il convient de démontrer aux organisations multilatérales qu'une restriction aux États se traduirait par un appauvrissement du forum international »³².

Rapidement cependant, à l'étranger et en Belgique, c'est le caractère anti-wallon et arrogant d'une telle stratégie qui transparaîtra. Comme l'écrit Françoise Massart-Piérard : « La protection de l'intégrité territoriale apparaît comme une des dimensions importantes de l'intérêt "national flamand". Elle dicte le comportement international de la Flandre »³³. La Flandre s'est par exemple opposée au projet de Convention-cadre sur la protection des minorités nationales soutenu par le Conseil de l'Europe en octobre 1993. Selon les autorités flamandes, cette Convention-cadre mettait en péril le régime linguistique flamand en octroyant de nouveaux droits aux francophones de la périphérie bruxelloise. La communauté flamande voulait introduire une réserve selon laquelle la Belgique ne comporte pas de minorité nationale. La Belgique a ainsi dû s'abstenir de signer cette convention. Comme le souligne Françoise Massart-Piérard : « Dans ce cas où des intérêts considérés comme vitaux sont en jeu, la Communauté flamande a bloqué le processus d'adhésion de la Belgique à une convention internationale »³⁴.

L'image de la Flandre sera durablement entachée en 1998 lorsque deux ministres flamands ont publié trois circulaires portant sur « la fin graduelle des "zones à facilités linguistiques" » qui accordaient des droits linguistiques aux francophones qui vivent dans des régions néer-

³² *Ibid.*, p. 31.

³³ Françoise Massart-Piérard, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, 1999, p. 710.

³⁴ *Ibid.*, p. 710.

landophones à proximité de Bruxelles³⁵. Ces circulaires annonçaient que les citoyens francophones devraient faire une demande chaque fois qu'ils désiraient un document en langue française. Puisque cette circulaire incluait également les communes qui dispensent les services fédéraux, ce formulaire va provoquer beaucoup de tensions.

De nombreux politiciens francophones ont « internationalisé » la question, en s'adressant au Conseil de l'Europe, afin que la communauté internationale fasse pression sur le gouvernement flamand. Le Conseil de l'Europe a envoyé un émissaire suisse, Dumeni Columberg, afin de faire rapport sur la question. Son rapport, qui donnait essentiellement raison aux politiciens francophones, a été sévèrement critiqué par l'élite flamande³⁶. L'image de la Flandre ressortira considérablement ternie par ce rapport mais également par la montée du Vlaams Blok, un parti populiste d'extrême droite.

Sous l'actuel gouvernement flamand dirigé par Patrick Dewael, on cherche à corriger cette image négative de la Flandre. On a rapidement normalisé les relations avec les francophones. Depuis 1999, la politique étrangère de la Flandre est moins axée sur la projection de la Flandre à l'international que sur le fond. Comme le souligne Marc Calcoen, chef de cabinet du Ministre-Président flamand : « Dans un nouveau projet global pour la Flandre, "Kleurrijk Vlaanderen", l'aspect international occupe une place importante, mais davantage pour apporter la dimension internationale à la Flandre que l'inverse, par exemple, en encourageant la cohabitation multiculturelle, en attirant les investissements étrangers directs »³⁷.

La plus faible présence de l'Écosse au niveau international rend difficile toute comparaison avec le Québec, la Catalogne ou la Flandre même si on sent une réelle volonté de développer une paradiplomatie ambitieuse. En effet, avant la dévolution, c'est-à-dire en l'absence d'un gouvernement élu, la plupart des activités internationales de l'Écosse relèvent alors du *Scottish Office*. Cette institution avait une certaine marge d'autonomie mais restait toutefois sous haute surveillance de Londres.

La marge de manœuvre était cependant suffisante pour que ce dernier mette sur pied des campagnes promotionnelles dans les années 1980.

³⁵ Gouvernement de la Flandre, « En bons voisins. La Flandre et la législation linguistique », Publication gouvernementale, 1999, 36 p.

³⁶ David Criekeemans et Timon Bo Salomonson, « The Foreign Policy of Federations : Flemish *versus* Belgian Image Building », document non publié, Université d'Anvers, 2000, p. 27-28.

³⁷ Tiré d'un entretien avec Marc Calcoen, Chef de cabinet adjoint du Ministre-Président du gouvernement flamand 28 juin 2001.

Lorsque la *Scottish Development Agency* va entreprendre de développer un réseau de bureaux en Europe, en Amérique du Nord et au Japon. Le ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, constatèrent avec indignation un empiétement sur le monopole de Londres des affaires internationales. Cet événement provoqua des tensions importantes qui seront portées sur la place publique. Suite à de longs débats, Londres accepta la création d'un nouvel organisme qui s'appellera le *Locate in Scotland* qui sera sous le contrôle du *Scottish office*. Les bureaux à l'étranger ne seront cependant pas une réussite et vont fermer quelques années plus tard³⁸. Aujourd'hui, c'est le « *Scottish Executive* » qui est chargé de la coordination de la paradiplomatie écossaise.

Puisque le parlement écossais n'existe que depuis quelques années, il est difficile de spéculer sur la paradiplomatie écossaise. Le *Scotland Act* de 1998 prévoit que les relations internationales et les relations avec l'Europe sont un « pouvoir réservé » de Londres. Suite au « *Concordat on Coordination of European Union Policy Issue* » de 1999, le gouvernement écossais obtient cependant un rôle limité en ce qui concerne la politique européenne de l'État. La chose semblait inévitable puisque selon certains spécialistes, environ 50 % de l'agenda législatif écossais est initié de Bruxelles³⁹. Les ministres écossais peuvent dans certains cas assister aux réunions du Conseil des ministres de l'Union européenne. Les positions de l'Écosse doivent être compatibles avec celles de Londres qui a le dernier mot. Finalement, si l'Écosse tarde à appliquer les législations communautaires, il devra en assumer les frais. Cette situation est susceptible de créer des conflits, surtout si les conservateurs reprennent le pouvoir, car les Écossais sont plus favorables à l'Europe que les Anglais et ils sont également plus favorables à l'euro.

Sur certains aspects, les Écossais sont tout de même optimistes. L'existence d'un parlement écossais signifie que pour la première fois depuis très longtemps, les Écossais contrôlent un organe démocratique qui les représente et qui peut parler en leur nom. Si le gouvernement britannique opte pour des politiques diamétralement opposées aux souhaits des Écossais, le parlement pourrait adopter une résolution désapprouvant une telle politique. Suite à l'adoption de cette résolution, le gouvernement britannique ne pourrait pas affirmer parler au nom du pays tout entier. Dans ces circonstances, il n'est pas improbable que

³⁸ Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne*, Montréal et Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal et Presses Interuniversitaires Européennes (P.I.E.), 1997, p. 233.

³⁹ Amanda Sloat, « *Scotland and Europe : Links between Edinburgh, London and Brussels* », *Scottish Affairs*, n° 31, Spring 2000, p. 93.

l'approche britannique soit plus conciliante envers les Écossais particulièrement au Conseil des ministres.

Le fait que les relations internationales soient un domaine réservé de Londres perd de sa signification car les politiciens écossais ne peuvent pas faire autrement que de participer d'une manière ou d'une autre aux politiques européennes. Un sondage récent démontre que le Scottish Office était constamment sollicité par les questions européennes. Selon ce sondage 20 % de son personnel qui était d'environ 1 200 personnes travaillait sur des questions liées à l'Union européenne. Sur les 117 divisions sondées, 89 avaient des contacts avec l'union européenne et 34 ont affirmé que leurs fonctions européennes étaient « cruciales » ou « importantes »⁴⁰.

En somme la dévolution va significativement transformer la façon dont est faite la politique étrangère⁴¹. Comme le suggère Keith Robbins :

Scotland [...] has in the past been an independent state. Control of its domestic affairs [...] may lead to demand for control of its foreign affairs – at least in the context of a European Union where the boundary between foreign and domestic can be clearly drawn only with increasing difficulty. And, before “independence” is reached, if it ever is, there may be a period of increasing disputation between the Scottish executive and UK departments on EU matters.⁴²

Les relations internationales sont, en théorie, le fait de nations souveraines. La symbolique est énorme avec l'acquisition du statut d'acteur international qui peut tenir des rencontres avec les grands leaders de ce monde. La perspective est très séduisante pour les entrepreneurs identitaires⁴³. Le développement de relations bilatérales fortes avec un pays souverain comme la France est également un élément primordial. Le Québec entretient de meilleures relations avec la France en tant qu'entité subétatique que le Canada avec la Grande-Bretagne en tant que pays. Le discours du général De Gaulle en 1967 a transformé la psychologie de la nation au Québec.

Un autre trait significatif du nationalisme est la définition des besoins ou des intérêts de la nation. Lorsque les régions opèrent en rela-

⁴⁰ Voir Alex Wright, « The “Europeanisation” of Scotland. A Driver for Autonomy », in M. Girard (ed.), *L'Européanisation des politiques publiques en Europe*, Brest, Presses universitaires de Brest (À paraître en français).

⁴¹ Keith Robbins, « Britain and Europe : Devolution and Foreign Policy », *International Affairs*, 74, 1 1998, p. 105-118.

⁴² *Ibid.*, p. 110.

⁴³ André Lecours et Luis Moreno, « Paradiplomacy and Stateless Nations : a Reference to the Basque Country », *op. cit.*, p. 4.

tions internationales, elles sont obligées de se définir un « intérêt national » qui peut entrer en contradiction avec celui de l'État central. Les Écossais sont par exemple plus favorables à l'intégration européenne que leur voisin au Sud. Lors d'un vote sur l'introduction de l'euro, les Écossais feront peut-être la différence. Au Canada, l'appui unanime des partis politiques québécois à l'ALENA a facilité sa ratification et déclenché de nombreuses tensions avec le reste du pays. La culture et la définition de l'intérêt national ont également un impact sur le choix des interlocuteurs. Le gouvernement du Québec en développant de liens forts avec le gouvernement français forcera le gouvernement canadien à inclure l'Hexagone dans ses priorités internationales. Le gouvernement flamand favorisera de solides liens bilatéraux avec les Pays-Bas et l'Afrique du Sud en raison de ses affinités culturelles. La Flandre cherche même à développer dans les ambassades néerlandaises des points d'ancrage permanents sur le modèle des maisons de la culture à l'étranger. L'objectif est de créer un type de maison flamande-néerlandaise qui stimule la diffusion de la culture des deux pays. Les Flamands s'opposeront en retour à l'octroi de crédits pour intervenir en Afrique dans les zones d'influence française.

Les mouvements nationalistes subétatiques s'accordent tous sur un point : le droit à l'autodétermination. Puisque la souveraineté est de nature intersubjective, il faut développer des contacts avec des acteurs internationaux reconnus afin d'obtenir leur appui en cas de tentative de sécession. Compte tenu de la situation politique du Québec, le gouvernement du Québec ira chercher en France en 1980 comme en 1995, son appui en cas de victoire souverainiste.

La projection internationale peut également être une stratégie des entrepreneurs identitaires pour renforcer le sentiment national à l'interne. Montrer le leader régional dans un contexte international a pour effet de rehausser son image et son prestige. Jordi Pujol excelle à ce jeu. Les stratégies internationales du Président de Catalogne s'intègrent à une politique de relations publiques où le Président incarne à lui seul la nation catalane. En faisant le bilan des différents voyages du Président Pujol, on constate qu'il entre fréquemment en contact avec des politiciens internationaux de haut niveau. Depuis 1990, il a rencontré presque tous les principaux acteurs du G7. Il a en effet rencontré George H. Bush en 1990, Édouard Balladur et John Major en 1995. Il s'est entretenu avec Helmut Kohl en 1996. Il a rencontré Jacques Chirac en 1997 et Romano Prodi en 1998. Jordi Pujol n'a cependant pas rencontré le Premier ministre du Canada. Avec ce prestige international, Jordi Pujol est en position de force lorsqu'il est question de négocier avec les autorités centrales.

En Europe, les régions qui ont une identité culturelle distincte feront pression sur les États et les institutions pour promouvoir des langues et des cultures minoritaires. De nombreux efforts de lobby ont été faits auprès des institutions de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, ou de l'UNESCO.

Les nations subétatiques feront également la promotion active de la clause de l'exception culturelle dans les traités de libéralisation économique régionale et mondiale⁴⁴. En 2002, le gouvernement du Québec convainquit les représentants de la société civile du Forum social mondial de Porto Alegre d'adopter une proposition visant la création d'un instrument international qui servirait à protéger et à promouvoir la diversité culturelle⁴⁵. Cet « amendement Québec » propose que la diversité culturelle soit assurée par un instrument international contraignant qui permettra d'« exclure la culture des principes de libéralisation et de marchandisation »⁴⁶.

Les régions, particulièrement celles avec une identité distincte, peuvent également chercher à utiliser leur diaspora à l'étranger pour augmenter leur influence politique et mobiliser des ressources. La diaspora irlandaise jouera un rôle important à de nombreuses occasions dans le conflit en Irlande du Nord et dans le processus politique. La diaspora basque en Amérique fournit des tribunes pour le mouvement basque. Les Basques ont mis sur pied 130 centres culturels dans le monde⁴⁷. Ces centres servent à faire connaître la culture, mais également la nation basque. Depuis peu, ils utilisent leur paradiplomatie pour neutraliser l'image négative qui les dessert depuis plus de vingt-cinq ans à l'étranger⁴⁸.

Dans d'autres cas, certaines minorités peuvent aller chercher l'appui de la mère-patrie pour leurs projets politiques ou pour leur développement social, économique ou politique. Le cas des relations entre le Québec et la France en est un exemple frappant⁴⁹. Les Chicanos dans le Sud des États-Unis et les Latino-américains dans l'ensemble du pays

⁴⁴ Entretien avec M. André Dorval, Premier conseiller et directeur des services culturels. Délégation du Québec à Paris, mai 2000.

⁴⁵ Robert Dutrisac, « Un "amendement Québec" en faveur de la diversité culturelle », *Le Devoir*, 5 février 2002.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ André Lecours et Luis Moreno, « Paradiplomacy and Stateless Nations : a Reference to the Basque Country », *op. cit.*, p. 16.

⁴⁸ Michael Keating, « Paradiplomacy and Regional Networking », *Forum of Federation : on International Federalism*, October 2000, document non publié, p. 2.

⁴⁹ Michael Keating, « Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies », *op. cit.*, p. 5.

cherchent de plus en plus le support du Mexique et d'autres États latino-américains pour la reconnaissance dans leur pays. Les minorités d'Europe centrale cherchent également le support et l'aide de la mère-patrie lors de conflits ou de persécutions. Des politiques sont également mises sur pied pour recréer les réseaux qui existaient auparavant.

Certaines minorités, comme les Afro-Américains aux États-Unis ou les autochtones du Canada, ont développé des stratégies internationales pour faire pression sur leur État pour se voir garantir des droits ou obtenir leurs revendications. Après que le gouvernement du Canada a tenté en 1969 de supprimer tous les privilèges des communautés autochtones reconnues en vertu de lois, de textes constitutionnels et de traités, ces dernières ont rapidement compris les avantages d'une campagne internationale pour défendre leurs droits. En 1974, le Chef George Manuel fait accréditer la « Fraternité nationale des Indiens » comme ONG à statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU⁵⁰. Le phénomène se développe ensuite rapidement : 1) les autochtones participent aux travaux des organisations internationales classiques, notamment celle du réseau des Nations-Unies ; 2) ils participent aux réseaux internationaux d'associations d'autochtones et développent des relations avec des autochtones d'autres pays ; 3) ils développent des relations directes avec des gouvernements étrangers ; 4) les autochtones, à titre individuel ou collectif, exercent des recours auprès d'institutions internationales comme la Commission des droits de l'Homme et la Cour internationale de justice⁵¹. Selon Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon : « Les stratégies internationales [des autochtones] apparaissent alors surtout comme un moyen de faire face aux nouveaux problèmes auxquels les Autochtones sont confrontés : environnement, protection du genre de vie traditionnel, épuisement des ressources... »⁵².

L'espace public international sera attentif aux manifestations spectaculaires et médiatiques des autochtones. Lorsque les Haïdas remontent la Seine à Paris dans un canot de guerre en 1989 pour protester contre l'appropriation des îles de la reine Charlotte par l'industrie et le gouvernement de la Colombie-Britannique, le message fait le tour du monde ; les images des Mohawks assiégés par l'armée canadienne en 1990 également. Ce type d'événements a contribué à faire connaître leurs revendications au monde entier⁵³.

⁵⁰ Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon, « Les activités internationales des autochtones du Canada », *Études Internationales*, vol. XXVI, n° 1, mars 1995, p. 39.

⁵¹ Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon, *op. cit.*, p. 39.

⁵² *Ibid.*, p. 45.

⁵³ *Ibid.*, p. 48.

Les autochtones exigent également l'intervention en politique interne canadienne de personnalités ou d'institutions internationales. En 1983 et 1987, les Dènes des Territoires du Nord-Ouest ont sollicité et ont obtenu le soutien du Pape. En 1990, les Cris du Nord de l'Ontario ont demandé à Monseigneur Tutu de constater les effets de « l'apartheid » sur les autochtones du Canada⁵⁴. Les autochtones solliciteront également l'appui du parlement européen ou de l'ONU. Selon Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon, le lobby autochtone de Londres a convaincu le parlement britannique de faire pression sur le gouvernement canadien au moment du rapatriement de la Constitution en 1981. Ils sont largement responsables de l'inclusion in extremis de droits autochtones dans les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982⁵⁵.

Le développement de la paradiplomatie est également une lutte de pouvoir entre les mouvements nationalistes subétatiques et les acteurs du centre. C'est ce qui peut rendre la paradiplomatie identitaire conflictuelle. Les conflits internes sont souvent exportés à l'étranger. C'est ce qui explique la déclaration sans appel de Joseph Biden, représentant du Parti démocrate au comité du Sénat américain sur les affaires étrangères, pour qui « En temps de paix, la politique étrangère du Canada consiste à mater le Québec »⁵⁶.

L'attitude des gouvernements centraux vis-à-vis de l'intrusion de mouvements nationalistes subétatiques dans leur chasse gardée que sont la politique étrangère et la représentation du pays à l'étranger, est au départ essentiellement négative. Les gouvernements centraux voient dans la perte du monopole un grave danger pour l'unité nationale et pour l'image de la nation à l'étranger.

Il est bon de se rappeler que les acteurs du centre sont également nationalistes. L'attitude hostile des gouvernements centraux donne l'occasion aux entrepreneurs identitaires de mettre en œuvre une mobilisation sociale contre la prétention hégémonique du centre. Puisque la politique étrangère est perçue comme étant un domaine réservé de l'État, le développement de la paradiplomatie devient dans ce contexte une lutte de pouvoir et de légitimité⁵⁷.

Le développement d'une paradiplomatie identitaire n'est cependant pas obligatoirement synonyme de désordre et de conflit. Les Catalans ont, par exemple, réussi à consolider leurs relations internationales tout

⁵⁴ *Ibid.*, p. 49.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁶ Information tirée d'un reportage télévisé à TVA et repris sur le site Internet vigile.net.

⁵⁷ André Lecours et Luis Moreno, *op. cit.*, p. 5.

en favorisant une normalisation des rapports avec le gouvernement espagnol. On constate, à l'étude détaillée du cas catalan, qu'il n'y a plus de litiges devant les tribunaux, plus de positions internationales divergentes, plus vraiment de tentatives pour baliser les actions internationales du gouvernement catalan.

Le gouvernement de Catalogne, sous la direction du Président Jordi Pujol, a adopté une stratégie particulière en ce qui concerne la mise en œuvre de sa politique étrangère. Il a en effet maintenu fragmentées les institutions de la politique étrangère catalane afin d'éviter les conflits avec les autorités de Madrid, qui sont particulièrement jalouses de leurs prérogatives internationales. Les réflexes centralisateurs du gouvernement espagnol et le peu d'expérience du quasi-fédéralisme ainsi que le manque de racines historiques de la pratique de la démocratie en Espagne, donc de la politique du compromis et de la négociation, ont poussé le gouvernement catalan à agir ainsi. Le gouvernement espagnol craint également l'éclatement de sa politique étrangère car il est à la recherche de légitimité internationale suite à la période franquiste durant laquelle l'Espagne a été marginalisée.

La défense de l'identité catalane ne signifie pas, pour Jordi Pujol, renfermer la Catalogne sur elle-même. La défense de l'identité catalane signifie s'ouvrir vers l'international en faisant une promotion active de la nation. Cette volonté de s'émanciper de l'État espagnol dans la conduite de ses relations internationales s'accompagne d'une démarche visant à rassurer les interlocuteurs étrangers, principalement lorsqu'ils sont des représentants d'États souverains, sur le respect par les Catalans de l'ordre constitutionnel espagnol⁵⁸. Les Catalans cherchent à développer la nation catalane mais au sein de l'ordre constitutionnel existant. À ce sujet, Jordi Pujol a déjà déclaré que la Catalogne n'a pas une politique étrangère mais une « présence internationale »⁵⁹. En Espagne et en Catalogne, on n'utilise presque jamais les expressions « politique internationale » ou « politique étrangère » lorsqu'on parle des communautés autonomes. Les Catalans utilisent plutôt les expressions « projection internationale », « activités internationales » et, plus rarement, « relations internationales »⁶⁰.

Les gouvernements espagnol et catalan ont mis sur pied des accords administratifs sectoriels sur une base permanente, notamment sur la participation de la Catalogne à la politique européenne de l'Espagne. Le

⁵⁸ Kenneth McRoberts, *op. cit.*, p. 82.

⁵⁹ *El País* décembre 1993 cité par : Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne*, *op. cit.*, p. 179.

⁶⁰ Je remercie Caterina Garcia pour cette information.

gouvernement espagnol a déconcentré une partie de ses responsabilités en matière de politique étrangère. Dans le cas de la Catalogne, on note des manifestations internationales conjointes et, ce qui est déterminant, une perception positive des acteurs sur les plans politique et administratif à Barcelone et à Madrid⁶¹.

Le cas de la Catalogne démontre qu'il est possible d'accorder un rôle aux acteurs subétatiques en relations internationales sans que l'unité de la politique étrangère et l'unité nationale ne soient sérieusement compromises. Dans le cas de la Catalogne, le développement de relations internationales par le gouvernement catalan est donc un multiplicateur de puissance.

Le cas du Québec est plus négatif. Les conflits avec le gouvernement canadien sont trop importants. Même s'il n'y a pas eu de litiges devant les tribunaux (aucun des deux ordres de gouvernement n'ayant l'assurance de gagner), les gouvernements du Québec et du Canada ont régulièrement des positions internationales divergentes. Le gouvernement du Québec a soutenu, par exemple, lors du *World Economic Forum* tenu spécialement à New York en 2002, que le dollar canadien est en sursis, minant du coup la politique internationale du gouvernement canadien qui cherchait à redynamiser sa monnaie en chute libre. Le gouvernement canadien tente toujours de baliser les activités internationales du gouvernement du Québec. Depuis le référendum de 1995, le gouvernement canadien s'est même lancé dans une vaste offensive agressive afin de limiter l'accès du Québec aux décideurs internationaux.

Mais le tableau n'est pas tout à fait noir. Les deux ordres de gouvernement collaborent parfois entre eux. Les gouvernements canadien et québécois ont, par exemple, conclu des accords administratifs sectoriels comme en matière d'immigration. Durant les négociations du GATT, de l'ALE et de l'ALENA, les provinces ont été également engagées dans les négociations. Le gouvernement du Québec et le gouvernement canadien mettent régulièrement sur pied des missions internationales conjointes dans les voyages économiques. Les deux plus récents Premiers ministres du Québec ont accepté de se joindre à « équipe Canada ». Il n'y a que le Premier ministre Jacques Parizeau qui a refusé – c'était avant le référendum de 1995 – de participer à ces missions.

Mis à part les accords sur l'immigration avec le Québec, la participation des provinces dans les processus de prise de décisions en politique étrangère au Canada est davantage ponctuelle que permanente et stable.

⁶¹ Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003.

Il faut ainsi renégocier à chaque fois le rôle et la place de chacun, ce qui est souvent source de conflits.

Les politiciens du gouvernement canadien ont toujours adopté, sous les libéraux fédéraux, une attitude hostile à l'égard de la progression des relations internationales du gouvernement du Québec, sans égard pour le parti au pouvoir. On suppose à Ottawa que toute action internationale du Québec favorisera inévitablement les déchirements nationaux et les revendications autonomistes. Nos enquêtes sur le terrain nous ont révélé que les relations entre les fonctionnaires de la délégation du Québec, ceux de Invest-Québec et de l'ambassade du Canada à Paris sont généralement bonnes (sauf sur les questions culturelles). Les conflits politiques ne se transposent donc pas toujours sur le plan administratif. Dans l'ensemble, cependant, le développement d'une paradiplomatie identitaire par le gouvernement du Québec alimente les déchirements nationaux et peut difficilement être considéré comme un multiplicateur de puissance pour la politique étrangère canadienne.

Le conflit est à l'heure actuelle particulièrement criant. Le gouvernement du Canada ayant exclu les représentants du gouvernement du Québec du Sommet des Amériques de 2001 tenu dans la ville de Québec, siège de l'Assemblée nationale du Québec, le gouvernement du Québec a réagi non seulement en menaçant Ottawa de ne pas appliquer les accords internationaux que contractera Ottawa dans ses champs de compétence mais a aussi adopté une loi obligeant la ratification par l'Assemblée nationale du Québec de tout traité international important signé par le gouvernement du Canada s'il concerne les compétences du Québec⁶². Le gouvernement a déjà fait savoir qu'il refuserait de ratifier un traité de libre-échange qui inclurait des clauses jugées « néolibérales » comme le chapitre 11 de l'ALENA. Louise Beaudoin, ministre des Relations internationales du Québec de l'époque, proposera d'organiser un référendum au Québec sur la ratification de la ZLEA⁶³.

Avec le développement de la paradiplomatie flamande mais également wallonne, le monopole de la politique étrangère par l'État belge est très sérieusement remis en question. L'État fédéral belge n'est plus le seul acteur capable de s'engager contractuellement avec des acteurs internationaux, il n'est plus le seul à avoir accès aux organisations internationales. En outre, il ne détient plus le monopole de la représentation internationale. Il ne peut même pas désavouer une politique ou la signature d'un traité par les acteurs subétatiques dans leurs champs de compé-

⁶² Jean-Marc Salvat, « Une visibilité de 27 étages », *Le Soleil*, 6 avril 2001.

⁶³ Pascale Breton, « Québec songe à un référendum sur la ZLEA », *La Presse*, 15 janvier 2003.

tence. L'État belge est dépendant des régions pour beaucoup de prérogatives, notamment en ce qui concerne sa politique européenne. L'État belge ne peut même plus signer de traités sur de nombreux sujets et ainsi les imposer à la population.

Le nouveau système belge, qui se veut une réponse aux conflits antérieurs, peut également s'avérer une nouvelle source de tensions. Éric Philippart affirme que : « Le système est devenu plus lourd à manoeuvrer car il suppose de multiples mobilisations verticales et horizontales. Il est aussi plus diffus, privé de leadership et de centre de gravité »⁶⁴. Sur les questions européennes, par exemple, il y a obligation de consensus, ce qui signifie que les communautés et les régions belges ont un droit de veto sur une bonne partie de la politique européenne de l'État belge. Cela est même susceptible d'aller plus loin. En effet, comme les communautés et les régions sont invitées à toutes les réunions de coordination, elles pourraient chercher à exercer une influence sur des aspects internationaux qui ne relèvent pas de leurs compétences. Pour l'instant, selon Éric Philippart, les acteurs subétatiques font preuve de retenue lorsqu'un sujet qui ne les concerne pas est abordé⁶⁵. Est-ce que cela peut durer encore longtemps dans un pays aussi divisé ?

La politique étrangère belge subit également les effets de la crise politique entre les communautés, conflit qui ne s'est pas apaisé depuis quarante ans. Les Flamands, par exemple, ne souhaitent pas que la Belgique s'engage dans des actions en Afrique centrale qui sont surtout justifiées par le maintien d'une influence francophone.

Finalement, des fonctionnaires fédéraux soutiennent que la complexité du système institutionnel belge heurte l'image internationale de la Belgique⁶⁶. Ces fonctionnaires critiquent le manque d'efficacité des structures de coordination qui empêche la Belgique de parler d'une seule voix en relations internationales. La condamnation de la position belge par la Flandre vis-à-vis du boycott de l'Autriche après les élections législatives du 3 octobre 1999 qui ont propulsé à l'avant-scène le parti libéral (FPÖ) de Jörg Haider en est un exemple⁶⁷. Ils font également valoir que les États fédérés ne font pas un suivi systématique des dossiers, faute de ressources suffisantes. Cette dernière critique s'adresse essentiellement aux francophones. Enfin, les fonctionnaires déplorent

⁶⁴ Éric Philippart, « Gouvernance à niveau multiple », *op. cit.*, p. 640.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Entretiens avec cinq fonctionnaires du gouvernement fédéral belge dont deux flamands, deux francophones et un germanophone, juillet 2001.

⁶⁷ Entretien avec M. Collas du gouvernement fédéral belge, juillet 2001.

le peu d'intérêt et le manque de préparation des entités subétatiques pour de nombreux dossiers.

Les cas du Québec, de la Flandre et de la Catalogne sont riches d'enseignements. Ils démontrent d'abord qu'il n'y a pas de déterminisme en matière de paradiplomatie identitaire. Les conflits ne sont pas inévitables. En Espagne, les relations internationales de la Catalogne ont d'abord provoqué de nombreux conflits avec Madrid. Puis les relations se sont graduellement normalisées. Il existe encore quelques frictions, comme sur la participation de la Catalogne aux politiques européennes mais, dans l'ensemble, les relations sont bonnes. Dans le cas québécois, les relations, d'abord bonnes, se sont dégradées avec l'arrivée des libéraux fédéraux au pouvoir, sous la direction de Pierre Trudeau. Sous les conservateurs au fédéral et les libéraux au provincial, les relations internationales du Québec seront beaucoup moins conflictuelles. La réélection du Parti québécois et le retour des libéraux fédéraux dans les années 1990 ont signalé le retour, voire une escalade des conflits. Pour l'instant, il semble que la source du problème soit les libéraux fédéraux. En Flandre, les avis sont partagés.

Les cas catalan et québécois nous révèlent également que ce n'est pas l'élaboration de relations internationales par les entités subétatiques qui pose problème. Cette situation est aujourd'hui inévitable, banale et même souhaitable. Le problème est la non-reconnaissance de ce phénomène qui génère des conflits de légitimité et de lutte de pouvoir pour l'accès à l'international. C'est la grande leçon du cas québécois.

Sur un autre plan, ces cas démontrent également que le nouveau régime britannique, qui vient d'être récemment décentralisé, est déjà désuet. En accordant à Westminster le monopole des affaires internationales, dont les questions européennes, on peut s'attendre à de nombreux conflits. La leçon est importante : les spécialistes du droit constitutionnel ne peuvent plus penser l'ordre interne comme autrefois. Aujourd'hui, toutes les questions de politique interne sont susceptibles d'avoir des répercussions internationales et inversement. Dans le monde actuel où les divisions traditionnelles entre les paliers subétatique, gouvernemental, intergouvernemental, transgouvernemental et transnational sont de moins en moins bien définies alors que l'interaction et l'interdépendance entre ces catégories sont plus prononcées, il est impératif d'accorder un rôle international aux entités subétatiques⁶⁸.

⁶⁸ Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier" », *op. cit.*, p. 29.

Conclusion

Le phénomène paradiplomatique est fondamentalement inégal. Il a toujours été plus fort dans les régimes fédéraux ou à structure décentralisée, c'est-à-dire dans les régimes où les entités subétatiques ont de nombreuses responsabilités politiques, que dans les États unitaires comme la France. Les communautés autonomes espagnoles sont ainsi plus actives que les régions françaises par exemple.

Il y a également des différences marquées entre les régions d'un pays : la Catalogne est, par exemple, nettement plus active que la communauté autonome de Castille-La-Manche. Les ressources bureaucratiques et les champs de compétence où la variable type d'État, constituent des facteurs qui conditionnent l'engagement des entités subétatiques en relations internationales.

L'épanouissement d'une politique étrangère à l'échelle des entités subétatiques doit beaucoup également à la personnalité des politiciens¹. Même s'il existe une logique fonctionnaliste à l'avènement en relations internationales des entités subétatiques, certaines régions, comme le Québec, ont une politique très poussée et dynamique alors que d'autres, comme l'Ontario, n'ont élaboré qu'une politique étrangère de très faible intensité. Cette province est pourtant le cœur économique du Canada et la plus grosse province. Le gouvernement ontarien s'opposait, jusqu'à très récemment, au libre-échange et est très bien représenté dans la structure politique fédérale. Au début des années 1990, le gouvernement ontarien fermera même la majorité de ses représentations à l'étranger – qu'il rouvrira par la suite. On constate que certaines régions se démarquent des autres par leur niveau élevé d'activités internationales. C'est le cas au Québec, en Catalogne, mais également en Flandre et en Bavière. Comme le souligne Richard Balme, lorsqu'il écrit sur le rôle des entrepreneurs politiques dans les processus de coopération régionale : « Ces coopérations sont souvent portées sur les fonds baptismaux par de grands leaders régionaux : O. Guichard et avant qu'il devienne Premier ministre, J.-P. Raffarin sur la façade atlantique, L. Späth en Bavière, J. Pujol en Catalogne, pour n'en citer que quelques-uns. Le leadership

¹ Richard Balme, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, p. 29.

pèse sur les déterminations de l'action collective régionale »². Un des premiers actes politiques de Raymond Barre comme maire de Lyon a été de convaincre ses collègues de St-Étienne et de Grenoble de mettre sur pied une paradiplomatie commune pour la région³. La ville de Lyon possède neuf représentations à l'étranger, dont une à Hong Kong et une autre à Montréal. Sans Raymond Barre, il est peu probable que de telles mesures aient été prises.

² *Ibid.*, p. 29.

³ John Newhouse, *op. cit.*, p. 65.

DEUXIÈME PARTIE

**PARADIPLOMATIE
ET RELATIONS INTERNATIONALES**

Présentation

Pour les théoriciens classiques ou réalistes des relations internationales, l'acteur principal de la scène internationale est l'État-nation car il est le titulaire de la souveraineté étatique, ce qui implique qu'aucune autorité supérieure à la sienne ne peut le contraindre à adopter une politique qu'il ne souhaite pas mettre en œuvre.

La vision réaliste des relations internationales implique pour les États-territoriaux la capacité de régulation du territoire national, le monopole de la représentation internationale et l'unique rôle du jeu international. La société internationale est perçue comme une société interétatique. Les acteurs internationaux comme les organisations intergouvernementales, les multinationales, ou les organisations non étatiques doivent tous composer avec le cadre fixé par les États. Cette conception des relations internationales ne tient, de nos jours, que par l'utilisation d'artifices.

La rupture entre l'image réaliste des relations internationales et les nouvelles relations internationales n'est pas absolue car l'État n'a jamais été l'acteur unique des relations internationales. À l'époque où la scène internationale était limitée à l'action de six ou sept puissances essentiellement occidentales, l'impression était donnée que l'État était une donnée universelle. Aujourd'hui en crise, l'État perd de son emprise sur les choses et de sa légitimité. Il entre en concurrence avec de nouveaux acteurs qui ont une marge d'autonomie certaine et des ressources souvent conséquentes.

S'il existe moins de 200 pays souverains qui œuvrent dans le système international, on compte approximativement 60 000 firmes transnationales d'importance comme Shell, Coca-Cola, Microsoft, Nestlé qui possèdent environ 500 000 affiliés¹. On dénombre en outre 14 700 organisations non-gouvernementales (ONG) comme Freedom House, Médecins sans Frontières, Greenpeace, Amnistie Internationale et la Croix

¹ Earl H. Fry, « Québec Confronts Globalization : A Model for the Future ? », *Québec Studies*, Fall 2000/Winter 2000, n° 30, p. 57.

rouge. Il existe également 300 organisations internationales comme l'ONU, l'OTAN, l'Union européenne, le FMI ou l'OCDE².

L'État-nation n'est pas non plus le seul acteur étatique au sein de sa propre structure. De nombreux autres acteurs « étatiques » sont actifs en relations internationales. Il est difficile d'estimer le nombre d'entités subétatiques qui œuvrent en relations internationales. Si l'on ne se limite qu'aux régimes fédéraux, on peut estimer à 350 le nombre de régions potentiellement actives en matière de relations internationales et qui agissent directement ou en utilisant les canaux de l'État³. En outre, on compte un nombre élevé de villes qui sont actives sur le plan international.

En somme, même si le phénomène est très répandu et que la paradiplomatie est réellement devenue un phénomène global, le caractère disparate et certainement peu dramatique de la vaste majorité des activités paradiplomatiques contribue à maintenir le phénomène dans l'ombre sur le plan médiatique, mais aussi dans la littérature universitaire.

L'impasse des théories actuelles sur ce qu'est un acteur international renforce le besoin de définir de nouveaux critères d'évaluation. Nous avons retenu quatre critères qui font que la paradiplomatie est un phénomène incontournable en relations internationales contemporaines. Ces critères sont les suivants :

- 1 – l'intensité, l'extensivité et la permanence du phénomène ;
- 2 – la représentation, les domaines d'action et les outils de la paradiplomatie ;
- 3 – l'autonomie, les ressources et l'influence ;
- 4 – la cible et le canal d'autres acteurs ;

² Peter Willetts, « Transnational Actors and International Organizations in Global Politics », in John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 288.

³ Earl H. Fry, « The Information Technology Revolution and the Expanding Role of Non-Central Governments in International Relations », document non publié, p. 3.

CHAPITRE 4

De l'importance internationale de la paradiplomatie

De nos jours, un nombre très impressionnant d'entités subétatiques sont actives en relations internationales. Ce sont les pays fédéraux qui, les premiers, ont vu naître le phénomène paradiplomatique. Les États fédérés comme les provinces canadiennes, les États américains, les *Länder* allemands et les cantons suisses intensifieront leur présence internationale à partir des années 1960. Ces entités subétatiques seront bientôt rejointes par les *Länder* autrichiens, les régions et les communautés belges, les États australiens, les communautés autonomes espagnoles, les régions françaises... La politique étrangère de ces entités subétatiques est variée dans ses objectifs, sa forme et son poids. Certaines politiques étrangères subétatiques sont plus ambitieuses que celle de nombreux pays souverains. La situation des entités subétatiques est cependant très différente d'un pays à l'autre ; différente également au sein d'un même État. Dans sa typologie de la paradiplomatie, Éric Philippart propose un classement d'intensité en cinq catégories de la paradiplomatie : la paradiplomatie minimale, la paradiplomatie mineure, la paradiplomatie majeure, la paradiplomatie maximale et la proto-diplomatie¹.

La paradiplomatie minimale ne dépasse pas le cadre géographique transfrontalier, les modes opératoires sont essentiellement de type co-opératif, les domaines d'actions sont avant tout d'ordre économique, mais peuvent être parfois sociaux et culturels. La paradiplomatie des entités subétatiques au Danemark, en Finlande, en Grèce, en Irlande au Luxembourg et aux Pays-Bas est, selon Éric Philippart, à la hauteur de la paradiplomatie minimale. Ces paradiplomaties s'inscrivent dans le schéma classique de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des autorités territoriales. Ces entités subétatiques limitent leurs actions aux politiques classiques de jumelage, aux initiatives en faveur des exportations locales et des investissements étrangers².

¹ Éric Philippart « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 6-13.

² *Ibid.*, p. 9.

La paradiplomatie mineure a pour cadre prioritaire géographique les relations transfrontalières ou transrégionales sans exclure les missions économiques ou l'ouverture de bureaux dans les capitales financières du monde. Les modes opératoires sont largement de type coopératif avec des actions parallèles harmonieuses. Les domaines d'action sont multiples tout en demeurant essentiellement sur le terrain économique. On informe et on collabore avec le gouvernement central pour mettre en œuvre une politique. Les relations internationales de la majorité des entités subétatiques d'Espagne, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, du Canada et des États-Unis relèvent de la paradiplomatie mineure. Leurs ambitions sont généralement limitées (on fait la promotion des exportations, on ouvre des représentations à Bruxelles ou dans quelques autres villes stratégiques...). La paradiplomatie écossaise, malgré les tendances autonomistes du gouvernement, se situe à cette échelle. Suite à la dévolution, les questions de politiques internes sont la priorité. Il n'est cependant pas exclu que dans un avenir prévisible la politique étrangère de l'Écosse s'intensifie.

La paradiplomatie majeure a un cadre géographique illimité. Les modes d'opération sont encore largement de type coopératif, les actions harmonieuses et les actions conflictuelles avec le gouvernement central s'accroissent. Les domaines d'action sont illimités. Ils incluent des actions sur le plan politique. On poursuit comme objectif un gain majeur pour l'entité subétatique car ce type de paradiplomatie est souvent alimenté par un sentiment régional. On ne cherche pas à participer aux organisations internationales, mais les politiciens sont très visibles dans le cadre de leurs actions internationales. La paradiplomatie majeure est le fait de la majorité des *Länder* autrichiens, des *Länder* allemands les moins dynamiques, mais également la région Rhône-Alpes et les DOM (départements d'outre-mer) français. Ces entités sont présentes dans le jeu européen. Elles ont une politique paradiplomatique assez significative conduite par des leaders politiques forts. Certaines régions comme la région Rhône-Alpes participent à des associations comme les Quatre moteurs pour l'Europe qui leur permettent de mobiliser beaucoup de moyens et des ressources humaines. Elles développent des relations avec des régions un peu partout dans le monde en plus d'ouvrir des bureaux de promotion des investissements et des exportations. Ces régions élaborent des politiques internationales dans le domaine de l'éducation, des technologies, sur l'aide au développement, etc.

La paradiplomatie maximale correspond aux critères de la paradiplomatie majeure mais est nourrie d'un régionalisme ou d'un nationalisme très fort. C'est ce que nous appelons la paradiplomatie identitaire. On cherche à maximiser les gains régionaux afin de construire l'État subétatique. Le but avoué de cette politique étrangère peut être de ren-

forcer la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. L'objectif de ce type de paradiplomatie est le rééquilibrage des rapports de force entre les échelons national et subétatique. Tous les domaines d'action et tous les types d'extension géographique sont envisagés. On concurrence l'État central dans les domaines qui sont, en théorie, de son ressort. Le Québec et la Catalogne relèvent de cette catégorie.

La protodiplomatie est un stade transitoire vers un pays souverain. Tous les déterminants sont présents et l'objectif avoué de la politique étrangère est de préparer l'avènement de l'indépendance. Aucun domaine d'action n'est *a priori* écarté, la stratégie est globale et les différents modes opératoires coexistent. Il y a une tendance assez forte à l'escalade conflictuelle. La communauté flamande, sous l'autorité de Luc Van der Brande, correspond à cette catégorie. Éric Philippart ajoute également la région wallonne et la communauté française de Belgique, car la Belgique s'est engagée dans un fédéralisme de « dissociation non stabilisée »³. Puisque l'éclatement du pays est une hypothèse plausible, les entités subétatiques tentent à des degrés variés de se faire accepter comme joueurs de la communauté internationale.

Les dynamiques extra-occidentales

À la lecture des livres et des articles consacrés à la paradiplomatie, on ressent la nette impression que ce phénomène est essentiellement occidental. La paradiplomatie n'est cependant pas un phénomène strictement occidental ; il est également présent dans l'espace post-soviétique, en Asie du sud-est, en Amérique latine et en Afrique.

Dans l'espace post-soviétique, on note quelques cas intéressants de paradiplomatie. Après l'éclatement de l'Union soviétique en décembre 1991, de nombreuses parties de l'Empire érigeront des frontières avec la nouvelle fédération russe. La définition et le contrôle des nouvelles frontières s'avéreront des tâches difficiles pour le gouvernement russe. Moscou encouragera ses États fédérés à définir eux-mêmes les arrangements avec leurs voisins. La nouvelle fédération accordera un rôle spécial aux régions en matière de collaboration transfrontalière et inter-régionale⁴. La nouvelle constitution russe accordera au gouvernement central les principaux éléments de la politique étrangère, mais laissera

³ Éric Philippart, « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 13.

⁴ Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, Germany, October 2000, document non publié.

une marge de manœuvre aux acteurs subétatiques afin d'assurer la légitimité du nouveau pouvoir. Le gouvernement russe ne peut, par exemple, contracter une entente ou modifier les termes d'une entente avec un pays voisin sans consulter la région pertinente. Depuis le début des années 1990, l'État russe et les régions signeront des centaines d'ententes sur des questions de commerce ou sur des questions socio-économiques⁵.

Selon Noé Cornago, l'attitude des autorités russes vis-à-vis du développement de paradiplomatie a été largement positive. En 1999, le Président Yeltsin entérinera la première loi qui déterminera les grandes lignes de l'action paradiplomatique. Cette loi accorde aux régions le droit de mener une action internationale et de signer certaines ententes en fonction de leur compétence constitutionnelle et de la loi fédérale. Les régions peuvent même établir des missions à l'étranger et recevoir des dignitaires étrangers de statut équivalent⁶. Mis à part le cas extrême de la Tchétchénie, les régions ne conduisent que très rarement des politiques internationales qui diffèrent de celles de l'État fédéral. Parmi les cas positifs, on note les bonnes relations entre les États russes et les régions finlandaises. Pour reprendre un exemple de ces bonnes relations, l'Estonie, la Lituanie et l'Estonie créeront avec la Russie un Conseil de la coopération pour promouvoir le commerce et les relations transfrontalières. Ces initiatives recevront le support économique et institutionnel de l'Union européenne. Il existe cependant des exceptions comme la décision de certaines régions à forte minorité islamique d'assister en 1998 à une conférence en Turquie.

Les régions russes influencent appréciablement la politique étrangère de l'État russe. Durant la guerre dans les Balkans, Moscou sera visée, entre autres, par l'État du Tatarstan afin décourager l'État russe de prendre une position trop tranchée en faveur des Serbes⁷. Plus inquiétante est l'influence des leaders régionaux sur les bataillons militaires. Les gouverneurs du Samara, du Tatarstan du Krasnoïarsk et de Bachkortostan utilisent de plus en plus régulièrement les forces armées afin de

⁵ A. Sergounin, « The Bright Side of Russia's Regionalism », *Ponars memo series*, n° 59 (www.fas.harvard.edu/~ponars/POLICY%20MEMOS/sergounin59.html).

⁶ Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », *op. cit.*

⁷ Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », *op. cit.*, publié.

doper leur popularité⁸. Les régions peuvent également opposer de nombreux obstacles à l'État russe si ce dernier impose un traité international comme ce fut le cas suite à l'adoption de la convention sur les armes chimiques et sur les questions de non-prolifération des armes nucléaires⁹.

Le nombre de régions de l'Asie-Pacifique actives en relations internationales a également augmenté significativement. La paradiplomatie est même, selon Noé Cornago, une des forces derrière l'intégration régionale. Ainsi, depuis la transition vers l'économie de marché et l'établissement de la Zone Économique Spéciale au début des années 1980, Beijing deviendra le promoteur direct et indirect du développement de la paradiplomatie. Les réformes économiques favoriseront l'interdépendance entre certaines provinces chinoises et les autres régions du monde. Il est arrivé que ce soit le gouvernement central qui soit l'instigateur des politiques d'internationalisation. Dans d'autres cas cependant, ce sont les régions qui se feront les promoteurs d'une politique internationale pour des motifs socio-économiques, mais également politiques. Certains chercheurs se demandent même si dans ces nouvelles conditions la Chine pourra rester unie encore longtemps¹⁰.

De plus, après le massacre de Tienanmen, le gouvernement chinois a adopté une nouvelle stratégie diplomatique – *zhoubian* – afin de mettre fin aux politiques isolationnistes internationales. Dans le cadre de cette stratégie, le développement de la paradiplomatie sera soutenu par Beijing¹¹.

Depuis les vingt dernières années, les provinces chinoises tisseront ainsi de nombreux liens internationaux. Le gouvernement central est pour l'essentiel favorable à cet essor des provinces en relations internationales que ce soit sur le plan de l'intégration des marchés, par l'établissement de relations transfrontalières, mais également par la signature par les gouverneurs provinciaux d'ententes, ainsi que par la réception de délégations étrangères et l'envoi de missions à travers le monde.

Les provinces chinoises s'internationaliseront également car les entités subétatiques du Canada, de l'Australie et de l'Europe les auront

⁸ Gulnaz Sharafutdinova, « Paradiplomacy in the Russian Regions : Status vs. Economics in Foreign Policy of Tatarstan and Samara Oblast », George Washington University, document non publié, juillet 2000.

⁹ S. Nunne et A.N. Stulberg, « The Many Faces of Modern Russia », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 2, p. 45 et suivantes.

¹⁰ G. Segal, *China Changes Shapes : Regionalism and Foreign Policy*. London. International Institute for Strategic Studies, 1994.

¹¹ Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », *op. cit.*

sollicitées comme partenaires. Depuis les vingt dernières années, les provinces chinoises ont contracté de nombreuses ententes bilatérales avec une quantité impressionnante d'acteurs subétatiques. La paradiplomatie en Chine est plus intense du côté des provinces côtières du Tianjin, de Shandong, de Shanghai, et plus encore pour la province de Fujian et de Guangdong. Ces dernières développeront de multiples liens avec Hong Kong avant la rétrocession, avec Taiwan, avec la Corée et avec le Japon¹².

Le gouvernement chinois en revanche réagira mal lorsque la province du Xinjiang, qui est majoritairement musulmane, établira des liens avec ses voisins des républiques d'Asie centrale et avec le Pakistan. La province chinoise avait aussi établi des protocoles de coopération durant les années 1980 avec des républiques soviétiques comme le Tadjikistan et le Turkménistan. Même si ces protocoles touchent des questions techniques et économiques, ils détenaient tout de même une importance symbolique sur le plan identitaire¹³. Le gouvernement chinois procédera à de violentes répressions en 1997 afin de mater un début de révolte populaire.

Il existe en Asie du sud-est d'autres exemples comme le triangle qui relie Singapour, avec une province malaisienne et une île indonésienne. Les efforts de coopération entre les régions du Nord de l'Indonésie, les régions du sud de la Malaisie et les régions du sud de la Thaïlande sont d'autres exemples. En Inde, la centralisation du pouvoir rend difficile pour les régions le maintien d'une activité internationale. Néanmoins, les régions du sud entretiennent de fortes relations transfrontalières¹⁴.

En Amérique latine, le nationalisme très populiste et les régimes politiques autoritaires ont rendu difficile le développement de régions fortes et de la paradiplomatie. Depuis la transition vers la démocratie ainsi que les politiques de régionalisation, que ce soit le Mercosur ou la Communauté des Andes, la paradiplomatie est à l'ordre du jour. Les régimes politiques en Amérique du sud sont de plus en plus décentralisés et la paradiplomatie est aujourd'hui perçue comme un bon outil de promotion de la coopération régionale. La paradiplomatie devient éga-

¹² T. Heyter et S. Sheng Han, « Reflections on China's Open Policy Towards Foreign Direct Investment », *Regional Studies*, vol. 32, n° 7, 1998, p. 1.

¹³ G. Christophersen, « Xinjiang and the Great Islamic Circle : The Impact of Transnational Forces and Chinese Regional Economic Planning », *China Quarterly*, n° 133, 1998, p. 130 et suivantes cité in Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », *op. cit.*

¹⁴ A. Vaugier-Chaterjee, « Le fédéralisme entre centralisation et décentralisation », *Pouvoirs*, vol. 90, p. 25 et suivantes.

lement un outil pour le développement économique et pour la coopération régionale. Depuis les dix dernières années, les politiques transfrontalières se sont multipliées¹⁵.

En Argentine et au Brésil, les régions jouissent de plus en plus d'autonomie et, avec le développement du Mercosur qui a de plus en plus de ramifications dans les champs de compétence des régions, les entités subétatiques élaborent des politiques internationales. En Argentine, par exemple, le gouvernement adoptera en 1992 de nouvelles mesures administratives pour baliser les activités internationales des provinces. La province la plus active est celle de Cordoba qui s'est déjà munie d'un réseau de représentation à l'échelle internationale avec des bureaux à New York, à Madrid, à Santiago de Chile, à São Paulo et à Saint-Petersbourg. La province a également contracté de nombreuses ententes avec des régions européennes et russes, mais centre l'essentiel de son activité sur le Mercosur. Selon Noé Cornago, les actions internationales des dernières années n'ont causé que peu de conflits avec l'administration centrale¹⁶.

Le Brésil connaît un itinéraire comparable. Depuis les années 1980, les régions brésiliennes ont conclu de nombreux accords transfrontaliers. L'intégration de plus en plus étroite entre le Brésil et l'Argentine favorisera la création d'institutions de coopération transrégionales comme le forum le Crecenea-Codesul. Crecenea est la commission régionale sur le commerce extérieur du Nord-Est de l'Argentine alors que le Codesul est l'équivalent pour les régions du sud du Brésil. Cette institution a été créée en 1984, mais gagnera en importance à partir de 1990.

Le Mexique en tant que membre de l'ALENA vivra également de nombreux développements sur le plan paradiplomatique. De nombreux accords de coopérations seront conclus entre les États mexicains et les États américains. Les gouverneurs des États des deux pays se rencontreront régulièrement pour discuter de collaboration économique, de développement de technologies ou de problèmes écologiques¹⁷.

L'Afrique n'est pas un terrain fertile pour le développement de la paradiplomatie. Il y a bien sûr l'Afrique du Sud dont certaines régions cherchent à entretenir des relations avec d'autres régions pour favoriser le développement économique et pour renforcer le corridor Johannes-

¹⁵ Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », *op. cit.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Juliàn Durazo-Herrmann, « L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine », *Études internationales*, vol. XXXI, n° 3, septembre 2000, p. 475 et suivantes.

burg-Maputo. Dans d'autres cas, comme le Rwanda et le Burundi, la Sierra Leone et le Liberia, les dynamiques transfrontalières semblent être plus fortes que les gouvernements centraux. Au Soudan du sud, en Angola ou en république démocratique du Congo, où les frontières sont l'objet de disputes, les flux transnationaux sont tout simplement ignorés par les autorités centrales¹⁸.

Un phénomène permanent

Le phénomène paradiplomatique est aussi un phénomène permanent. Contrairement à ce que l'on peut lire à l'occasion, la paradiplomatie n'est pas un phénomène épisodique et exceptionnel. Il est vrai que de nombreuses représentations internationales ont été fermées et que certains gouvernements subétatiques ont plus ou moins décidé de mettre fin à leur politique étrangère au plan régional. Cependant, dans une étude sur la politique étrangère de la Colombie-Britannique au Canada, l'auteur Patrick Smith souligne le caractère évolutif de la paradiplomatie. Il explique que les débuts de la politique étrangère en Colombie-Britannique ont largement été marqués par un caractère ponctuel pour ensuite se rationaliser. Subséquemment vint la planification stratégique et finalement une politique largement « globalisée »¹⁹. Le cas est le même pour de nombreuses autres entités subétatiques. Le Québec est actif en relations internationales depuis maintenant quarante ans ; la Catalogne et la majorité des régions d'Europe depuis une vingtaine d'années.

Penser que le phénomène n'est pas permanent est une erreur car cette opinion ne tient pas compte du nouvel environnement international. L'extension internationale des compétences internes est souvent une condition sine qua non pour l'atteinte d'un objectif en politique interne.

Les ressources et l'influence

L'action internationale des entités subétatiques est souvent déterminée par les ressources qu'elles sont capables de mobiliser pour la poursuite de leurs objectifs internationaux. L'influence signifie la capacité d'un acteur de faire la différence dans un contexte et sur une question

¹⁸ Noé Cornago, « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs », *op. cit.*

¹⁹ Patrick Smith, « Policy Phases, Subnational Foreign Relations and Constituent Diplomacy in the United States and Canada. Provincial and State Global Activity in British Columbia and Washington », in Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993, p. 211-235.

donnée²⁰. Ces ressources leur procurent beaucoup d'autonomie et de l'influence. Certaines régions comme le Québec, la Catalogne, la Flandre, la Wallonie, la Californie ou la Bavière bénéficient davantage de ressources que de nombreux pays souverains.

Comparons les entités subétatiques avec les pays souverains. Sur les 197 nations et territoires représentés aux Jeux olympiques de 1996 à Atlanta, plus de 40 ont une population de moins de 1 million d'habitants et 12 entre 1 et 2 millions. Pour ne comparer qu'avec les États américains, 42 d'entre eux ont une population supérieure à 1 million et 32 ont une population supérieure à 2 millions. En termes de production annuelle de biens et de services, deux États (Californie et New York) occuperaient l'une des dix premières places au monde. Dix États américains se classeraient parmi les 25 premiers, 33 parmi les 50 premiers et les 50 États, parmi les 70 premiers États-nations. La Californie pourrait même faire partie du G7 car son PIB est supérieur à celui du Canada et de l'Espagne²¹. La Californie a un PIB supérieur à celui du Mexique et du Canada réunis.

Les États américains produisent en biens et en services plus de 8 trillions de dollars par année, alors qu'ils dépensent collectivement environ 1 trillion de dollars par année, un montant qui dépasse le budget de la quasi-totalité des États-nations de la planète²². Le budget de la Californie est supérieur à celui du Mexique qui possédait lors de son inclusion dans l'ALENA une économie de la taille de l'État du Massachusetts. Le budget de la Californie est légèrement inférieur à celui de la Russie, alors que budget de l'État de New York est supérieur à celui des Philippines.

Les États américains emploient collectivement 4,7 millions de personnes. Si on ajoute à ce chiffre les employés municipaux et le personnel des districts, il augmente de 11,2 millions. Ces États jouissent également d'un des réseaux d'information les plus vastes et complets au monde. De nombreux États américains avancent aujourd'hui qu'ils sont mieux placés que leur gouvernement pour aider les petites et les moyennes entreprises. Ce sont ces entreprises qui créent la majorité des emplois aux États-Unis²³.

²⁰ Michael Smith et Brian Hocking, *World Politics. An Introduction to International Relations*, Harvester, Wheatsheaf, 1995, p. 175 et suivantes.

²¹ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 4.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, p. 50.

Le Québec serait, pour sa part, la sixième économie d'une future ZLEA. Selon Julien Lampron : « Le PIB par habitant du Québec est supérieur à celui de l'Allemagne, ce qui lui permettrait d'occuper pour 2000, le 14^e rang des pays de l'OCDE. Pour la même année, le PIB du Québec s'est élevé à 225 milliards de dollars, ce qui le placerait au 19^e rang des pays de l'OCDE »²⁴.

La Catalogne, représente 6,3 % du territoire espagnol, 15,5 % de sa population, 20 % de sa production totale, 25 % de sa production industrielle²⁵ et 27 % des exportations de la production industrielle de l'Espagne. Avec une population comparable à celle du Danemark, l'économie de la Catalogne dépasse en volume celle du Portugal et est le double de celle de l'Irlande. Son PIB *per capita* est l'équivalent de celui du Royaume-Uni²⁶.

En somme, certains États subétatiques et grandes municipalités constituent les plus puissants acteurs économiques et politiques au monde. Mais l'argent n'est pas tout. Il existe une ressource que les entités subétatiques possèdent généralement qui ne relève pas du champ de compétences de l'État central : l'expertise bureaucratique. C'est souvent le cas en éducation, en formation de la main-d'œuvre ou en santé. Le gouvernement canadien n'a pas, par exemple, de ministre de l'Éducation. Lorsque les questions d'éducation font l'objet d'une conférence internationale, les provinces canadiennes sont d'un secours indispensable. Des organisations comme l'UNESCO correspondent davantage aux champs de compétence des provinces canadiennes que du gouvernement fédéral.

Les entités subétatiques deviennent des acteurs importants en raison de leur capacité de développer des mécanismes pour protéger leurs intérêts. Aux États-Unis par exemple, les États américains sont représentés au Sénat et, en fonction de leur population, à la Chambre des représentants. Le Sénat dispose d'importants pouvoirs en ce qui concerne la politique étrangère américaine. Les traités internationaux doivent être ratifiés par un vote des deux tiers des sénateurs présents au moment du scrutin. Les sénateurs ont également leur mot à dire dans la nomination des secrétaires d'État, des ambassadeurs et autres consuls et officiers publics. Comme le souligne John Kincaid, lorsque les questions de politique étrangère sont importantes pour les États et les gouvernements

²⁴ Julien Lampron, « La plus importante vague d'investissements de France est survenue au Québec dans les années 1980 », *Québec, le magazine*, octobre 2001, p. 55.

²⁵ Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia. A Country to Invest in. A Country to Live in*, Generalitat de Catalunya, 2000, p. 2.

²⁶ *Ibid.*

locaux américains, on assiste à de nombreuses négociations (*bargain*) intergouvernementales²⁷.

Le fédéralisme américain assure une influence aux États américains sur les politiques de l'État fédéral. Ainsi, les sénateurs américains s'intéresseront de plus en plus aux questions de commerce international car elles ont de nombreux effets non seulement sur les champs de compétence, mais également sur l'économie de leur État. Les gouvernements subétatiques se feront des alliés au Sénat. Les entités subétatiques multiplieront les dialogues auprès des sénateurs pour les sensibiliser sur les effets des politiques de libre-échange.

Les entités subétatiques ont recours à un lobby intense à Washington sur les questions de politique étrangère. Elles peuvent exercer le lobby en tant que gouvernement d'un État ou par l'entremise d'une organisation régionale comme la *Western Governors' Association*. L'État de la Floride a fait pression sur l'administration Clinton pour que le gouvernement américain intervienne à Haïti pour éviter qu'un flot de réfugiés ne débarque sur ses côtes²⁸. Les gouverneurs soutiendront massivement les efforts du Président Clinton pour faire approuver par le Congrès le traité de l'ALENA en 1993 et les accords de *round* de l'Uruguay en 1994. Quarante gouverneurs se prononceront en faveur de l'ALENA²⁹. Une majorité de gouverneurs se déclareront également contre l'AMI (accord multilatéral sur l'investissement) alors négocié à Paris car ce dernier limitait trop sévèrement la souveraineté des États américains. De nombreux gouverneurs approuveront la procédure du *Fast Track* pour le Président Clinton³⁰.

Les entités subétatiques peuvent recourir à de nombreuses stratégies pour faire sentir leur influence en politique internationale. Elles peuvent choisir d'agir en s'insérant dans les réseaux nationaux de politique étrangère. Par ce biais, elles accèdent aux organisations intergouvernementales qui œuvrent dans leurs champs de compétence. Elles peuvent également choisir de mobiliser leurs ressources et agir directement sur la scène internationale en établissant une présence dans les endroits perti-

²⁷ John Kincaid, « The International Competence of US States and Their Local Government », in Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999, p. 111.

²⁸ Brian Hocking, « Regionalism : An International Relations Perspective », in Michael Keating et John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass Publishers, 1995, p. 90.

²⁹ John Kincaid, « The International Competence of US States and Their Local Government », *op. cit.*, p. 124.

³⁰ *Ibid.*

nents. La deuxième stratégie est souvent mise en œuvre lorsque le gouvernement central fait preuve d'indifférence devant les demandes des entités subétatiques. Il arrive également qu'une entité subétatique s'engage dans une action internationale, comme le gouvernement de la Colombie-Britannique au sujet du conflit Canada-États-Unis sur le bois d'œuvre, afin de faire pression sur le gouvernement du Canada pour qu'il se saisisse de la question.

Le conflit du saumon entre le Canada et les États-Unis illustre bien la synergie entre les deux ordres de gouvernement. En effet, les efforts de la Colombie-Britannique ont permis de rassembler une expertise internationale qui autrement n'aurait peut-être pas attiré l'attention du gouvernement du Canada. En retour, le gouvernement du Canada, avec son statut d'État souverain, fournira à la Colombie-Britannique un véhicule pour la représentation internationale de ses intérêts³¹.

Il est vrai que la proximité des États américains pose un problème au gouvernement canadien en matière de politique étrangère. Cette situation comporte cependant ses avantages : des questions sensibles comme la pollution environnementale peuvent être réglées ou prises en charge par les entités subétatiques, ce qui évite une confrontation directe avec Washington³².

Il est possible pour les entités subétatiques de deux pays de se liguier contre leur gouvernement central. Le phénomène est assez répandu au Canada et aux États-Unis. Dénonçant le manque d'action de leur gouvernement central, des régions du Pacifique des deux côtés de la frontière (Colombie-Britannique, Alaska, Washington, Californie et Oregon) créeront en 1988 une unité spéciale pour réunir des ressources humaines, financières et techniques et résoudre les problèmes écologiques sur la côte. On institutionnalisera cette coopération par la suite malgré la recommandation du contraire des autorités fédérales³³.

Les gouvernements subétatiques de New York, de Pennsylvanie, de l'Ohio, de l'Illinois, du Wisconsin, du Minnesota, de l'Ontario et du Québec feront aussi preuve de collaboration pour prendre des mesures contre la prolifération des pluies acides et la détérioration écologique des Grands-Lacs. Le manque de détermination du gouvernement améri-

³¹ J.P. Groen, « British Columbia's International Relations : Consolidating A Coalition-Building Strategy », *BC Studies*, vol. 102 (Summer), p. 78 cité par Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier" », *op. cit.*, p. 31.

³² Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe », *op. cit.*, p. 415.

³³ P.J. Smith, « Policy Phases, Subnational Foreign Relations and Constituent Diplomacy in the United States and Canada : City, Provincial and State Global Activity in British Columbia and Washington », *op. cit.*

caïn et la timidité de la politique étrangère du gouvernement canadien dans ce dossier pousseront le déploiement de cette politique en réseaux à l'échelon subétatique³⁴.

L'ambiguïté du statut international des entités subétatiques leur confère un avantage inconnu aux États souverains pour opérer à l'intérieur des différents réseaux. Les entités subétatiques peuvent, à l'instar du gouvernement du Québec, participer simultanément au sommet de Davos et de Porto Alegre au Brésil³⁵.

Les entités subétatiques comme cible et canal d'une politique internationale

Les entités subétatiques sont également des acteurs internationaux importants parce qu'elles sont souvent la cible et un canal pour la politique d'autres acteurs internationaux. Les entités subétatiques sont la cible de politique des firmes transnationales, des ONG, mais également de pays souverains.

Les firmes transnationales prendront pour cible les entités subétatiques pour les forcer à modifier leur réglementation. Ce changement de perspective reflète l'importance grandissante des politiques réglementaires et le rôle des entités subétatiques dans la promulgation de ces politiques. Les batailles épiques entre des multinationales et certains États américains comme la Californie pour empêcher l'application de taxes sur les profits globaux des multinationales est un exemple typique d'une question d'origine domestique qui recueillera l'attention de gouvernements et d'acteurs non gouvernementaux autour du monde et qui illustre l'influence et les ressources de certaines entités subétatiques.

Il y a quelques années, une douzaine d'États américains ont promulgué différentes versions d'une taxe unitaire qui impose les firmes transnationales non plus en fonction de leurs revenus sur le territoire, mais en fonction de leurs revenus globaux. De nombreuses firmes transnationales se plaindront au gouvernement américain de ce type de politique en alléguant qu'il s'agit là d'une forme de double taxation qui contrevient aux traités internationaux. La Première ministre britannique, Margaret Thatcher, demandera au Président Reagan de révoquer la taxe. Les politiciens à Washington ont longtemps songé à limiter les actions internationales des États et des villes américaines ; sans succès. La Maison-Blanche et le Congrès ne tenaient guère à intervenir en raison de

³⁴ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy : Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London, Macmillan, 1993, p. 152 et suivantes.

³⁵ Éric Desrosiers, « Mondialisation et solidarité : Gommer l'apparente contradiction », *Le Devoir*, 25 janvier 2002.

l'ampleur de l'enjeu politique. La Californie détient à elle seule près d'un quart des voix nécessaires au vote d'une loi à la Chambre des représentants et un cinquième des votes requis pour gagner la présidence des collèges électoraux³⁶. Les firmes transnationales s'adresseront à la Cour suprême qui tranchera en faveur de l'État californien. Ce sont les menaces de délocalisation qui pousseront finalement l'État américain à faire marche arrière.

Les ONG feront pression sur les entités subétatiques en matière des droits de l'Homme et sur les questions environnementales. Depuis les années 1980, les États australiens du Queensland et de Western Australia s'attireront les foudres du *World Council of Churches* et d'Amnistie Internationale au sujet du traitement réservé à la population aborigène. Le gouvernement du Québec a également été la cible de mouvements similaires en provenance de la Nouvelle-Angleterre et parrainés par un des fils de Robert Kennedy. Certaines ONG cibleront également des *Länder* allemands afin de promouvoir leur cause en faveur de pays du Tiers Monde. En matière d'environnement, de nombreuses ONG dont Greenpeace cibleront le gouvernement de la Colombie-Britannique (les industries forestières et les agences gouvernementales) pour dénoncer les pratiques de déforestation.

Des pays souverains peuvent cibler des régions afin de mettre en œuvre une politique étrangère. C'est dans cet esprit que le gouvernement américain a boycotté certains produits du terroir français. En visant ces produits symboliques, les autorités américaines voulaient vraisemblablement créer des mouvements de contestation qui feraient ensuite pression sur l'État français.

La France, en établissant de fortes relations avec le gouvernement du Québec dans les années 1960, deviendra un partenaire incontournable de la diplomatie canadienne. Après le début des relations France-Québec et ses effets destructeurs sur l'unité canadienne, le gouvernement canadien tentera à plusieurs reprises d'établir de bonnes relations avec la France afin de démontrer aux Québécois que le gouvernement canadien représente également leurs intérêts.

Le cas de Taiwan est également très intéressant. Taiwan n'est pas reconnu par la communauté des nations comme étant un pays souverain. Pour obtenir un maximum de visibilité, les autorités taiwanaises cibleront les gouvernements subétatiques pour renforcer leur image et les liens commerciaux avec les États-Unis. De nombreux politiciens d'États américains ont été invités en visite « officielle » à Taiwan. De lucratifs

³⁶ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 80.

contrats ont été négociés entre Taiwan et sa communauté d'affaires lors de tournées aux États-Unis. Le gouvernement de Taiwan maintient aux États-Unis près de 300 fonctionnaires dans sa représentation qui s'appelle la « Taiwan Economic and Cultural Representative Office in Washington ». Cette représentation a également 13 bureaux régionaux aux États-Unis. Jusqu'en 1995, 24 États américains avaient approuvé des résolutions appelant à la reconnaissance de Taiwan et l'obtention d'un siège à l'ONU. Bill Clinton, alors gouverneur de l'Arkansas, a également fait plusieurs déplacements dans l'île dont une fois en 1979, année où le gouvernement américain coupait les liens diplomatiques avec Taiwan³⁷.

³⁷ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 96.

CHAPITRE 5

La fin des grands monopoles

De nombreux spécialistes des relations internationales et du droit constitutionnel soutiennent que la conduite des relations internationales est le monopole des États souverains. Dans les régimes fédéraux, certains spécialistes comme le professeur K.C. Wheare affirment que le monopole des relations internationales est un pouvoir « minimal » de tout gouvernement fédéral¹. D'autres auteurs, comme R. Davis, affirment que les questions de relations internationales sont l'épicentre des régimes fédéraux². Les raisons pour lesquelles on accorde, du moins dans la théorie, aux gouvernements centraux le monopole des relations internationales sont évidentes, l'une des raisons qui milite en faveur de la fédéralisation étant justement de pouvoir maintenir une politique étrangère unifiée et efficace. La centralisation des affaires étrangères constituait aussi une exigence du droit international car l'existence d'un système politique centralisé était la condition nécessaire pour que l'État assure le rôle que lui assignent le droit et la pratique internationale. En effet, sans l'existence d'un centre qui possède l'autorité sur son territoire et à qui les citoyens portent une allégeance prioritaire, les relations interétatiques ne peuvent qu'être sérieusement compromises. Le maintien et le respect d'un droit interétatique sont défiés alors que la légitimité et l'efficacité des diplomaties sont remises en question³.

La pratique de la politique étrangère est encore une fois bien différente de l'image que lui confèrent les théoriciens du fédéralisme et du droit international. De nombreux États fédéraux n'ont pas le monopole des relations internationales. Accorder le monopole absolu des relations internationales dans les régimes fédéraux comporte le risque de mettre en péril l'équilibre des pouvoirs entre les différents ordres de gouvernement au profit des autorités centrales. Limiter la capacité du gouvernement fédéral en relations internationales risque au contraire de le limiter

¹ K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 169-170.

² R. Davis, « The Federal Principle Reconsidered », in Aaron Wildavsky (ed.) *American Federalism in Perspective*, Little Brown, 1967, p. 7 cité par Greg Craven, « Federal Constitutions and External Relations », in Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993, p. 10.

³ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *op. cit.*, p. 29.

à l'échelle internationale. Ce problème est grandement exacerbé par la mondialisation, les processus de construction de blocs régionaux comme l'ALENA ou l'UE, et par le développement du multilatéralisme sur le plan international. De nombreux régimes fédéraux ont ainsi limité le pouvoir des gouvernements centraux dans la conduite des relations internationales⁴. Au Canada par exemple, le gouvernement fédéral peut conclure un traité dans les champs de compétence des provinces mais rien n'oblige les provinces à les appliquer.

Aux États-Unis, estime le professeur Earl H. Fry, une des plus grandes erreurs des spécialistes des relations internationales est de supposer que la Maison-Blanche et le Congrès jouissent du monopole de la politique étrangère⁵. Même s'il est vrai que la constitution américaine accorde au gouvernement américain le droit de déclarer la guerre, de ratifier des traités et de réguler le commerce international, les 22 300 États, comtés et villes américaines ont une grande latitude en relations internationales. En 1998, les États américains détenaient approximativement 183 représentations à l'étranger comparativement à 4 en 1970⁶. Les destinations les plus populaires sont Tokyo, Séoul, Londres, Francfort et Mexico. L'ensemble des États américains dépensait en 1994 pour sa politique internationale 87,2 millions de dollars.

Les actions internationales des États américains ne se limitent pas simplement à l'ouverture de représentations à l'étranger et aux politiques d'attraction des investissements. Tous les États américains ont contracté des ententes internationales avec des États souverains ou avec des entités subétatiques. Pendant son administration, le gouverneur William Weld du Massachusetts signera des accords avec la province chinoise du Guangdong, avec l'île de Hokkaido au Japon et avec l'État indien du Karnataka dont la capitale est Bangalore, la *Silicon Valley* locale. Les cinquante États américains ont également développé, conséquence de l'ALENA, des relations transfrontalières très denses avec les provinces canadiennes et les États mexicains. De plus, tous les États ont au moins un « État-frère » ou « sister-state » et plus de 1 100 villes entretiennent 1 775 jumelages de 123 nations⁷.

Le rôle des États américains en relations internationales s'accroîtra peut-être même bientôt car le gouvernement américain n'a pas de politique visant à faciliter les investissements étrangers aux États-Unis. Le

⁴ Greg Craven, « Federal Constitutions and External Relations », *op. cit.*, p. 12-13.

⁵ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 3.

⁶ John Kincaid, « The International Competence of US States and Their Local Government », *op. cit.*, p. 111.

⁷ *Ibid.*

gouvernement américain peut bloquer des investissements étrangers s'ils représentent un danger pour la sécurité nationale, mais il n'a aucune politique pour les attirer. Contrairement à l'attitude passive, voire antipathique de Washington vis-à-vis des investissements étrangers, les États et les villes américaines dépensent des millions afin de les attirer. Ils investiront également des milliards afin d'inciter les compagnies étrangères à s'établir sur le territoire américain. Il ne faut pas négliger l'importance des investissements étrangers car en 1998, le tiers des nouveaux emplois aux États-Unis était lié à l'économie internationale⁸.

Les *Länder* allemands sont parmi les entités subétatiques les plus actives aux plans européen et international. Sous les effets de la mondialisation, du régionalisme et de l'intégration européenne, les *Länder* allemands sont très diligents en politique européenne, mais ils ont également développé de nombreux liens hors de la zone européenne, notamment avec les régions transfrontalières d'Europe de l'Est⁹. Depuis les années 1970, un vaste réseau international a été institué. Ce sont les *Länder* frontaliers, économiquement et politiquement dominants (Bade-Wurtemberg, Bavière et la Rhénanie du Nord Westphalie) qui ont initié le mouvement. Tous les *Länder* allemands sont aujourd'hui présents à l'échelon international.

Les relations internationales des *Länder* allemands sont principalement appuyées par des relations directes envers les institutions européennes et les canaux nationaux. Les relations avec l'Europe sont entretenues par l'entremise du *Bundesrat* (Conseil fédéral ou l'équivalent du Sénat fédéral). En Allemagne, les *Länder* ont leur mot à dire sur les questions de politique étrangère par l'entremise de leur représentation à Berlin. Ces représentations servent de lieu de lobby auprès des membres du *Bundestag* (parlement), sur la communauté diplomatique et sur les responsables des questions d'industrie et de commerce. Le ministre des Finances de la Bavière déclare en 1997 au sujet de leurs actions sur les instances fédérales : « Nous avons tellement de pouvoir à Bonn [ancienne capitale] que toute tendance séparatiste n'aurait aucun sens »¹⁰. La source principale du pouvoir des régions sur le gouvernement fédéral allemand ne provient pas de leur lobby mais de leur contrôle du *Bundesrat* (sénat) qui représente les seize *Länder*. L'accord de Maastricht sera par exemple ratifié seulement après que le *Bundesrat*, donc les régions,

⁸ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 3.

⁹ Martin Nagelschmidt, « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 679.

¹⁰ John Newhouse, *Europe Adrift*, op. cit., p. 34 (ma traduction).

l'a modifié pour que plus de pouvoirs soient accordés aux régions en matière de politique européenne. Le *Bundesrat* doit approuver plus de la moitié des projets de loi et tout particulièrement ceux qui touchent les domaines financier et administratif des *Länder*. En cas de désaccord entre les deux instances, un comité mixte est mis sur pied afin de négocier un compromis¹¹.

Les *Länder* ont également développé de nombreuses politiques de coopération transfrontalière et transrégionale. Puisque l'Allemagne est le pays d'Europe qui a le plus de voisins, les relations transfrontalières sont très nombreuses. Les liens transnationaux se tissent à profusion entre les régions allemandes et les régions limitrophes. En Bavière par exemple, les politiciens et les fonctionnaires ont redoublé d'efforts pour assurer l'accession de l'Autriche dans l'Union européenne en 1995. Un fonctionnaire du gouvernement bavarois déclare : « Nous avons appuyé la candidature de l'Autriche de tous nos moyens [...]. L'Autriche est notre principal partenaire commercial. Pour les développements futurs dans l'UE, l'Autriche est notre allié naturel »¹². Certaines régions cherchent même à développer de bonnes relations transatlantiques, comme le démontrent les bonnes relations entre la Bavière et le Québec. Les gouvernements du Québec et de la Bavière ont mis sur pied en 2002 une Commission parlementaire mixte qui a pour objectif de renforcer les liens entre les deux régions au niveau technologique, scientifique et des politiques de sécurité intérieure. Les *Länder* les plus dynamiques entretiennent des relations bilatérales avec des pays souverains hors de l'Union européenne¹³.

Le régionalisme encourage également l'émancipation internationale des *Länder*. Les Bavarois croient que leur région est riche et prospère, et ils sont très régionalistes. Le chef de l'Office européen du gouvernement de Bavière, Hubertus Desloch déclare en 1997 : « Nous les Bavarois avons inventé l'idée même du régionalisme. [...] Nous voulons stabiliser notre autonomie régionale. L'économie nécessite des réseaux et des transferts technologiques. Nous sommes tous en train de nous mondialiser. [...] La Prusse se trompe si elle croit que Berlin est le centre de l'action. [La Bavière] a plus de points d'intérêts avec l'Autriche, l'Italie du Nord et la Catalogne. Elle a peu d'intérêts avec les *Länder* qui entourent Berlin »¹⁴. En Bade-Wurtemberg, région frontalière avec la Bavière,

¹¹ *Ibid.*, p. 35.

¹² *Ibid.*, p. 36 (ma traduction).

¹³ Martin Nagelschmidt, « Les relations internationales des *Länder* allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *op. cit.*, p. 681.

¹⁴ John Newhouse, *Europe Adrift*, *op. cit.*, p. 36-37 (ma traduction).

il existe également de forts sentiments régionalistes¹⁵. Cette région qui se considère comme étant la plus industrialisée d'Europe est membre de l'Association des Quatre moteurs pour l'Europe et entretient de bonnes relations avec la Hongrie, la république tchèque, la Pologne, la Roumanie, la Croatie, l'Ukraine, la Russie, l'Estonie et encore d'autres pays d'Europe centrale et de l'Est. Elle maintient également des relations économiques avec les États-Unis et avec certains pays d'Asie du sud-est¹⁶. Le *Land* du Bade-Wurtemberg a une politique d'aide au développement et d'aide humanitaire.

Quel est le contrôle de Berlin sur les accords des *Länder* ? En vertu de la loi fondamentale allemande, il est vrai que l'État allemand a prééminence dans toutes les relations extérieures. La politique étrangère et la politique de sécurité sont de la compétence de l'État allemand. De plus, depuis l'accord de Lindau de 1957, le *Bund* et les *Länder* ont mis sur pied une procédure, dans la tradition de l'esprit de coopération du fédéralisme allemand, qui permet au gouvernement fédéral de conclure des accords internationaux dans les champs de compétence des *Länder* en les informant et en les consultant au préalable. On créa une commission permanente pour les accords internationaux afin d'assurer le processus. L'accord de Lindau a permis aux *Länder* d'étendre une influence considérable sur les conclusions d'accords internationaux du gouvernement allemand tout en assurant l'unicité de la politique étrangère¹⁷. Les *Länder* disposent cependant du droit de conclure des accords internationaux dans leur domaine exclusif de leurs compétences. Cette prérogative n'est cependant pas absolue, elle est limitée par un droit de réserve de l'État allemand. À Stuttgart, un fonctionnaire confirme cette réalité et affirme qu'aucun accord avec des gouvernements étrangers ne peut se faire sans l'accord préalable du gouvernement fédéral. Cependant, le gouvernement fédéral ne s'est jamais opposé à la signature d'un accord. Il émet à l'occasion des remarques mais sans réelle importance. Comme le raconte un fonctionnaire : « Nous avons émis une déclaration conjointe avec la Russie au sujet de la coopération économique. Bonn était nerveux mais ne s'y est pas opposé »¹⁸. D'après un fonctionnaire au ministère des Affaires étrangères au gouvernement fédéral, lui et ses

¹⁵ John Newhouse, *Europe Adrift*, *op. cit.*, p. 38 (ma traduction).

¹⁶ Martin Nagelschmidt, « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *op. cit.*, p. 697.

¹⁷ *Ibid.*, p. 683.

¹⁸ John Newhouse, *Europe Adrift*, *op. cit.*, p. 25 (ma traduction).

collègues n'ont été mis au courant de ces accords qu'après leur ratification¹⁹.

Compte tenu de sa situation particulière sur le plan institutionnel, il n'est pas étonnant que ce soit en Belgique que la perte du monopole par le gouvernement fédéral est la plus évidente en ce qui concerne la politique étrangère. Depuis 1993, « la Belgique est un État fédéral qui se compose de communautés et de régions », selon l'article premier de la constitution. Ce système original en ce qui concerne sa structure fédérale se répète en ce qui concerne la conduite des relations internationales. La révision constitutionnelle de 1993, qui visait à mettre fin aux débats sur le partage des compétences entre les communautés et les régions, permettra à ces dernières de devenir de véritables acteurs internationaux, ce qui inclut le pouvoir d'être représenté et de signer des traités avec des États souverains.

Le Roi, qui avait autrefois la compétence exclusive des relations internationales, le fait à présent « sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci »²⁰. Les compétences des communautés en relations internationales sont : « la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités pour les matières visées aux 1° et 2° [matières culturelles, enseignement (avec exceptions)] » (Article 127 de la Constitution du Royaume de Belgique)²¹. Depuis la signature des accords de Lambermont en juin 2001, le commerce extérieur est également une compétence régionale.

Depuis la révision de la constitution de 1993, le règlement des relations internationales est fondamentalement adapté à la structure de l'État fédéral. En effet, conformément à l'article 167 de la Constitution belge, la coopération internationale est désormais entre les mains du gouvernement fédéral, des Communautés et des Régions, chacune dans les limites de ses compétences respectives, y compris la conclusion de traités. Cette disposition repose sur l'idée d'appliquer également le principe de l'exclusivité des compétences des États fédérés sur le plan interne au domaine des relations internationales. Pour cette raison, les États fédérés

¹⁹ John Newhouse, *Europe Adrift*, op. cit., p. 25 (ma traduction).

²⁰ Éric Philippart, « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3, septembre 1998, p. 632.

²¹ André Alen et Rusen Ergec, *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, Deuxième édition : ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, 1998, p. 57.

disposent d'une personnalité juridique internationale et peuvent en pratique conclure des traités avec des membres reconnus de la société internationale.

L'autonomie des entités fédérées belges sur le plan de la politique extérieure est sans précédent. Aucun autre pays ne reconnaît constitutionnellement en vertu du principe *in foro interno, in foro externo*, que les entités fédérées sont souveraines dans leurs champs de compétence et que cela s'applique également aux relations internationales. De plus, en Belgique, on note une *absence de hiérarchie* entre les différents paliers de gouvernement en matière de relations internationales²². Le principe allemand *Bundesrecht bricht Landesrecht* (le droit fédéral prime sur le droit régional) ne s'applique donc pas en Belgique.

Depuis la révision constitutionnelle de 1993, il existe trois types de traités internationaux en Belgique :

1) les traités relevant exclusivement des compétences du gouvernement fédéral et qui sont conclus et ratifiés par ce même gouvernement fédéral ;

2) les traités relevant exclusivement des compétences communautaires ou régionales et qui sont conclus et ratifiés par les autorités desdites communautés ou régions. Du point de vue juridique, ces traités d'États fédérés ne sont pas subordonnés en Belgique aux accords fédéraux, ni au droit fédéral, ni à aucun contrôle politique du parlement fédéral. Les parlements des États fédérés approuvent les traités et leurs gouvernements les ratifient ;

3) Quand un accord concerne à la fois les compétences fédérales et les compétences communautaires et/ou régionales (les accords dits « mixtes »), le traité est conclu selon une procédure spéciale comme convenu entre tous les gouvernements, et doit également être approuvé par tous les parlements concernés²³.

En plus du droit de conclure des traités tel qu'il est explicitement mentionné dans la constitution, le droit de représentation est également accordé aux entités subétatiques. Il en résulte que les États fédérés belges ont la possibilité de désigner leurs propres représentants à

²² David Crikemans & Timon Bo Salomonson, « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », in Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, n° 10, vol. 1 (2002), p. 167 et suivantes.

²³ André Alen et Rusen Ergec, *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, op. cit., p. 57.

l'étranger, que ce soit ou non dans le cadre des postes diplomatiques et consulaires de l'État belge²⁴.

Le statut et l'exercice des fonctions des représentants sont fixés par un accord de coopération conclu en 1995 entre les autorités fédérales et les États fédérés. L'ambassadeur belge n'a aucune autorité hiérarchique sur les représentants des entités fédérées²⁵. Comme le soulignait un fonctionnaire flamand, sur de nombreux dossiers : « Il n'y a rien de plus inutile qu'un ambassadeur belge » car ce dernier ne peut pas prendre une décision hors des champs de compétence de l'État belge²⁶.

Afin d'éviter les conflits et d'assurer une certaine cohérence pour la politique étrangère belge, une Conférence interministérielle des Affaires étrangères (CIAE) a été institutionnalisée²⁷. Ce comité réunit des représentants des différentes autorités au plus haut niveau politique et a été conçu comme une institution d'information et de concertation permanente pour éviter les conflits²⁸. Comme la composition de la CIAE n'a pas été prévue dans les textes légaux, les autorités peuvent désigner leurs représentants pour cette conférence. La prise de décision se réalise par consensus. Son secrétariat est assuré par le « Service des Affaires étrangères chargé des relations avec les Communautés et les Régions ». Ce service assure également l'organisation et la présidence des différents groupes de travail et comités actifs dans le cadre de la CIAE²⁹.

En somme, comme nous sommes en mesure de le constater, le monopole de la politique étrangère n'appartient pas ou n'appartient plus aux États-nations. Ceux-ci sont de plus en plus concurrencés par les entités subétatiques. Les entités subétatiques cherchent aussi de plus en plus à accroître leur présence dans les organisations internationales.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ André Alen et Rusen Ergec, *La Belgique fédérale*, p. 57 et suivantes.

²⁶ Entretien anonyme avec un fonctionnaire flamand, juillet 2001.

²⁷ Dépendant de la traduction française on parle soit de Conférence interministérielle des Affaires étrangères (CAIE) ou de Conférence interministérielle de la politique étrangère (CAPE).

²⁸ David Crikemans et Timon Bo Salomonson, « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », in Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, n° 10, vol. 1 (2002), p. 167 et suivantes.

²⁹ Bart Kerremans, « Determining a European Policy in a Multi-Level Setting : The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, Spring (2000), p. 42-44.

De la participation aux organisations internationales

La diplomatie multilatérale est un des éléments les plus importants de la politique étrangère contemporaine. Aucun aspect de la politique des gouvernements n'échappe à l'activité d'une ou plusieurs organisations internationales. Selon la logique du droit international, seuls les États souverains détiennent le monopole de la représentation dans ces forums, la participation d'autres acteurs que l'État est exceptionnelle³⁰.

D'emblée, il faut dire que les États ne sont pas des acteurs unitaires ni uniformes. Les États sont souvent représentés par des ministres, par des membres du cabinet, par des fonctionnaires ou des membres du parlement. De plus, la pratique des relations internationales accorde une place grandissante aux ONG.

Les entités subétatiques qui revendiquent avec plus d'insistance leur participation à certaines organisations internationales ont toujours eu de la difficulté à se faire accepter dans ces forums. Sur le plan politique, le droit international prédomine au sein des organisations multilatérales ce qui signifie que l'accès aux organisations internationales en tant qu'acteur politique relève du domaine (quasi) réservé des États-nations. C'est ce qui explique l'obstruction créée aux entités subétatiques mais non pas par exemple aux ONG reconnues. Puisque les organisations internationales formulent des propositions qui touchent aux champs de compétence de nombreuses entités subétatiques, il est permis de se demander combien de temps cette politique peut encore tenir ?

À l'origine, cette exclusion des entités subétatiques se fonde sur un triple raisonnement : dans un premier temps, il est postulé que les États-nations détiennent le monopole des relations internationales. On soutient que le fonctionnement même des relations internationales est basé sur cette logique. Dans un deuxième temps, la multiplication de pays souverains, et donc la plus grande diversité de points de vue, complique l'activité des organisations internationales. Un engagement de plus en plus poussé des entités subétatiques rendrait encore plus difficile le fonctionnement de ces institutions. Finalement, comme le souligne Daniel Latouche, on cherche généralement à préserver la souveraineté des États et l'intégrité territoriale³¹. La crainte de créer des précédents est forte. Si une entité subétatique obtenait le droit de devenir membre d'une organisation internationale, d'autres entités du même genre pour-

³⁰ Daniel Dormoy, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 29.

³¹ Daniel Latouche, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche and Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1998, p. 38.

raient, elles aussi, demander un statut similaire. Les organisations multilatérales veulent éviter de contrarier les États membres en satisfaisant aux aspirations d'une entité fédérée.

La situation est différente sur le plan technique. David Criekemans et Timon Bo Salomonson affirment que les entités fédérées sont reçues à « bras ouverts » lorsqu'elles posent leur candidature en tant que donatrices pour fins de coopération à certains programmes ou projets ou encore lorsqu'elles concluent des partenariats. C'est dans cette optique que le gouvernement flamand a mis sur pied le « Fonds fiduciaire flamand de la Banque Mondiale », le « *Healthy Cities Network* de l'Organisation Mondiale de la Santé » ou encore l'Accord de coopération avec l'UNESCO³². La présence d'experts provenant des entités subétatiques, que ce soit des fonctionnaires ou des politiciens, est également appréciée dans les groupes de travail techniques des différentes organisations internationales. Plusieurs membres d'organisations internationales soutiennent que ces échanges sont en quelque sorte une extension des partenariats avec les entités régionales et locales. David Criekemans et Timon Bo Salomonson affirment que certaines organisations, sans les nommer, parlent même des « partenariats de l'avenir »³³. Certaines organisations internationales comme l'UNESCO dont les activités dépendent le plus de la coopération avec les administrations des entités subétatiques sont généralement celles qui sont le plus ouvertes aux entités subétatiques.

En somme, comme le disent David Criekemans et Timon Bo Salomonson : « les entités fédérées ont l'opportunité de coopérer de façon concrète avec les organisations multilatérales. En pratique, elles élaborent leurs réseaux ainsi qu'une réelle politique mutuelle par la conclusion d'accords de coopération, la création de fonds ou la participation à des groupes de travail, des comités, des programmes et des projets »³⁴.

Contrairement à ce qu'affirment de nombreux auteurs, il arrive de plus en plus fréquemment que des entités subétatiques soient représentées dans des organisations internationales. Les gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick et la communauté française de Belgique sont représentés dans l'organisation de la Francophonie³⁵. Même

³² David Criekemans & Timon Bo Salomonson, « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », in Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, n° 10, vol. 1 (2002), p. 167 et suivantes.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Françoise Massart-Piérard, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *op. cit.*, p. 713.

la France « unie et indivisible » permet à ses territoires outre-mer de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie d'avoir un siège propre au sein de la Conférence du Pacifique Sud³⁶. La Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, dont les tendances sécessionnistes sont notoires, siègent à la Conférence du Pacifique Sud (CPS) aux côtés de pays souverains comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Le siège social de l'organisme se trouve, à ce propos, dans la capitale de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa. Le journaliste Christian Rioux estime que ces territoires pourraient bientôt obtenir le statut d'observateur au Forum du Pacifique Sud. Au Quai D'Orsay, on avance que cette politique vise à « favoriser l'intégration régionale de ces territoires »³⁷. Le futur gouvernement calédonien aura d'ailleurs le droit de nouer ses propres relations internationales³⁸. On sait également que le gouvernement du Texas a participé à de nombreuses rencontres de l'OPEP.

Il ne faut pas également confondre « organisations internationales » et « forums internationaux ». De nombreux leaders subétatiques participent régulièrement à des rencontres internationales comme le *World Economic Forum* de Davos. Comme on l'a vu précédemment, il existe de nombreux canaux d'accès à l'Union européenne pour les entités subétatiques.

Ces dernières peuvent aussi accéder aux organisations internationales par l'entremise de leur État. Le gouvernement australien s'est déjà fait représenter par une entité subétatique lors d'une conférence de l'ONU sur le développement et l'environnement. Des représentants de l'État du Tyrol feront partie d'une délégation autrichienne au cours des négociations à l'ONU sur la question du Sud-Tyrol. En Suisse, des représentants des Cantons ont accès au Conseil européen et à la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg³⁹. Les régions belges, les *Länder* allemands et autrichiens ont également négocié avec l'État central des formes de mesures qui leur assurent un accès aux institutions européennes par l'entremise de l'État-nation.

C'est en Belgique que l'accès aux organisations internationales par les entités subétatiques est le plus fréquent. Les entités fédérées belges ont le droit d'établir directement des politiques dans le domaine multila-

³⁶ Christian Rioux, « De Bruxelles à Québec... via Nouméa », *Le Devoir*, mardi 6 avril 1999.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Ivo D. Duchacek, « Perforated Sovereignities : Towards a Typology of New Actors in International Relations », in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 15.

téral. Ce phénomène n'est pas un précédent car de nombreuses régions peuvent représenter leur pays au Conseil de l'Union européenne. Aucun pays ne va cependant aussi loin que la Belgique. Le 30 juin 1994, un Accord-cadre a été promulgué concernant la participation de la Belgique et de ses entités fédérées aux organisations internationales. Cet accord-cadre impose une concertation générale systématique, horizontale et verticale, préalable à chaque réunion ministérielle d'une organisation internationale⁴⁰.

Comme le souligne David Criekemans et Timon Bo Salomonson : « faute de hiérarchie entre les autorités fédérales, les Communautés et les Régions, le bon fonctionnement du système de coopération dépend entièrement de la bonne volonté des différentes autorités »⁴¹. En ce qui concerne les groupes de travail créés au sein de la CIAE, la situation est différente car les délégués des cabinets et des administrations y siègent. Deux groupes de travail « Commission belge de l'UNESCO » et « Cotisations obligatoires aux organisations internationales » ont été mis sur pied. Ils sont sous l'autorité du CIAE. De plus, de nombreux mécanismes, formels ou informels, ont été institutionnalisés à l'intérieur des accords de coopération. En somme, la politique étrangère commune de la Belgique est assumée essentiellement par ces groupes de travail⁴².

Il existe en outre des accords pour les organisations internationales qui traitent de matières mixtes. Les entités fédérées belges siègent au sein d'organisations internationales, il leur arrive même de présider des rencontres et de conclure des traités. Des accords ont été conclus avec l'ONU, le Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'OIT, la CNUCED, l'UNESCO, l'OMS, l'OMC, le BENELUX...⁴³ Les États fédérés ont le droit d'y être représentés au sein de la délégation belge et au sein des représentations permanentes de la Belgique auprès des ces organisations. Depuis quelques années, les régions wallonne et flamande sont représentées officiellement au sein de la délégation belge à des organisations internationales. Puisque les principes hiérarchiques ne jouent pas, les entités subétatiques belges jouissent d'un rôle plus important que l'ambassadeur nommé par le gouvernement fédéral. Dès qu'il est ques-

⁴⁰ David Criekemans & Timon Bo Salomonson, « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », in Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, n° 10, vol. 1 (2002), p. 167 et suivantes.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Françoise Massart-Piérard, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4 (1999), p. 714.

tion de contenu, dans le cas d'un accord préalable, ce sont les représentants flamands ou wallons qui ont voix au chapitre. Pour l'instant, on ne note que très peu de conflits entre les deux communautés⁴⁴. Tout ce qui concerne la Francophonie a ainsi été transféré par le gouvernement belge à la communauté française. Enfin, il existe des organisations qui traitent des matières exclusivement communautaires ou régionales, comme la *Nederlandse Taalunie* ou l'UNESCO. Dans ce cas, la Belgique n'est représentée que par les ministres des États fédérés.

En somme, en Belgique, les différents paliers de gouvernement ont conclu toute une série d'accords de coopération en matière de représentation de la Belgique auprès des organisations internationales et supranationales⁴⁵. L'accord le plus important concerne la participation de la Belgique dans les conseils ministériels de l'UE, où les ministres des États fédérés peuvent représenter la Belgique et conclure des engagements en son nom⁴⁶.

Les entités subétatiques commencent à revendiquer un plus grand rôle dans les organisations internationales. Le gouvernement du Québec devient le promoteur du modèle belge et s'associe à la Catalogne pour revendiquer un accès aux organisations internationales⁴⁷. Lucien Bouchard et Jordi Pujol souhaiteront officiellement que les « nations non souveraines » puissent participer à des forums internationaux sur la diversité culturelle.

Comme le déclare madame Louise Beaudoin, ministre des Relations internationales du gouvernement du Québec :

Je vous soulignais, au début de mon intervention, comment la nouvelle donne sur le plan international conférait un rôle croissant aux institutions internationales et aux forums multilatéraux. Le Québec prend en compte cette nouvelle réalité. D'abord au sein des institutions francophones, où il entend bien continuer à œuvrer énergiquement pour faciliter le développement de l'ensemble des sociétés ayant en commun l'usage du français. Je soulignerai simplement à cet égard le rôle que le Québec a assumé lors de la conférence des États francophones sur les inforoutes à Montréal, il y a deux

⁴⁴ Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Françoise Massart-Piérard, « Les entités fédérées de Belgique. Acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 1 (1999), p. 25.

⁴⁷ Cette revendication n'est pas une nouveauté déjà dans les années 1980, le gouvernement du Québec revendiquait l'accès à l'ONU, UNESCO et OCDE. Ivo D. Duchacek, « Multicommunal and Bicomunal Politics and Their International Relations », in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche and Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, p. 23.

ans, ou bien le Sommet de Moncton où la contribution du Québec a été majeure pour faire de la diversité culturelle le chantier politique majeur de la francophonie.

Mais le gouvernement entend aussi intervenir, en attendant de devenir membre à part entière de ces organisations, de plus en plus activement au sein de l'ensemble des instances multilatérales où il est question de problèmes dont la solution relève de sa responsabilité sur le plan interne. Vous aurez sans doute pris note à cet égard des déclarations du Premier ministre, l'an dernier, soulignant que le Québec voulait parler de sa propre voix en ces matières sur le plan international.

Pouvons-nous imaginer un seul instant que le Québec fasse fi des négociations de l'OMC ? Comment ne pas assurer, par ailleurs la mise en œuvre du récent accord concernant les organismes génétiquement modifiés (OGM) adopté à Montréal il y a quelques semaines ? N'avons-nous pas pleine compétence en matière de santé, d'éducation, de culture ? Le gouvernement a l'intention d'accentuer son engagement au palier multilatéral au cours des prochaines années, car les intérêts de la société québécoise lui commandent de le faire⁴⁸.

Il est fréquent que des élus de gouvernements subétatiques rencontrent des responsables d'organisations internationales. Jordi Pujol rencontre également à l'occasion des responsables d'organisations internationales comme, en 1996, le Président du FMI, Michel Camdessus⁴⁹, en 1997, Jacques Santer, alors Président de la Commission européenne et Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN. De l'UNESCO, il a rencontré M. Federico Mayor, alors secrétaire général et Mme Kim Phuc, ambassadrice de l'UNESCO pour la culture et la paix. Jordi Pujol participe également régulièrement au symposium annuel du World Economic Forum de Davos en Suisse. Lors de ce forum, il lui est facile de rencontrer des personnalités économiques ou politiques de ce monde de façon informelle.

⁴⁸ Tiré de : Notes pour une allocution de madame Louise Beaudoin, ministre des Relations internationales, ministre responsable de la Francophonie, ministre responsable de la Langue française, devant le Conseil des relations internationales de Montréal (CORIM), le 17 avril 2000 : <http://www.corim.qc.ca/page/Discours/frdisBeaudoin17400.htm>.

⁴⁹ Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », Rapport d'activités, Direcció General de Relacions Exteriors, 1997, p. 210.

Les effets de la paradiplomatie sur la politique étrangère des États territoriaux

Il est difficile de mesurer les effets de la paradiplomatie sur la politique étrangère des États-territoriaux. On peut cependant y aller de quelques constatations. Au Québec, par exemple, force est de constater que l'échec partiel de la politique fédérale d'examen des investissements étrangers et de la politique de la « troisième voie », deux grandes stratégies internationales préparées sous le gouvernement libéral de Pierre Trudeau dans les années 1970, est lié aux actions internationales du gouvernement du Québec et d'autres provinces canadiennes comme l'Alberta.

L'Agence canadienne d'examen des investissements étrangers, mise sur pied par ce gouvernement dans le but de limiter les investissements étrangers au Canada, aura pour adversaire un gouvernement du Québec, avide d'investissements américains. L'essentiel de la présence du Québec aux États-Unis sert depuis toujours à faciliter les négociations relatives à la vente d'obligations et autres opérations financières du gouvernement du Québec. Elle vise également à attirer les investissements et les centres de décisions étrangers. Cet objectif a été mis en avant quand, au fédéral, on s'ingéniait à restreindre l'investissement américain au Canada. En 1982, alors que l'Agence canadienne d'examen des investissements étrangers était toujours en service (cette agence avait comme mandat de limiter les investissements étrangers, essentiellement américains), le gouvernement du Parti québécois concentre ses efforts à attirer les investissements américains. Jacques-Yvan Morin, alors ministre des Affaires intergouvernementales, présentera la position du gouvernement du Québec en ces termes : « Le Québec ne partage pas le point de vue d'Ottawa sur les investissements étrangers. Nous prônons une politique beaucoup plus ouverte [...] nous croyons que l'avenir réside dans le développement d'un axe nord-sud renforcé »⁵⁰.

La politique de la « troisième voie », qui visait à réduire la dépendance canadienne à l'égard des États-Unis, sera écartée après l'élection du gouvernement du Parti québécois en 1976, par un gouvernement fédéral qui ne peut plus se payer le luxe de snober son voisin américain au risque de donner un avantage décisif aux souverainistes québécois. En effet, même si le combat québécois ne trouvait aucune résonance à Washington, à Ottawa on était nerveux. Un petit signe de sympathie souverainiste de la part des autorités américaines et la désintégration du pays était, croyait-on, assurée. Comme le dit Allan Gotlieb, sous-

⁵⁰ Cette déclaration est citée dans : Louis Balthazar et Alfred O. Hero, *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec-Amérique, 1999, p. 76.

secrétaire d'État aux Affaires extérieures au gouvernement canadien : « Ç'aurait été si facile [...]. Nul besoin pour le Président de se prononcer publiquement. Il aurait suffi qu'un diplomate quelconque lâche quelques mots d'encouragement [...]. La capacité des Américains de semer le trouble était, toujours selon Gotlieb, gigantesque, gigantesque »⁵¹. L'ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, Charles Ritchie, se demandait même si les Américains ne souhaitaient pas l'éclatement du Canada. En effet, un Canada divisé serait plus facile à dominer.

Le Canada amendera également ses grandes orientations internationales de sorte à mieux refléter les réalités socioculturelles internes. Il accentuera ainsi son aide au développement dans les pays francophones, moins par solidarité que par calcul stratégique d'unité nationale. Les conflits politiques internes influenceront également les grandes orientations internationales du gouvernement canadien. Ce dernier sera contraint de céder au Québec une place plus appréciable en matière d'immigration. Il devra aussi accélérer les mesures de bilinguisme au ministère des Affaires étrangères. Le bilinguisme canadien n'est cependant pas encore aujourd'hui une réalité. Selon Dyane Adam, la commissaire aux langues officielles du Canada : « Si l'on se fie à l'image qui se dégage des sites Internet des missions diplomatiques étrangères au Canada et des sites des organisations internationales, le Canada est trop souvent perçu comme un pays anglophone »⁵². De plus, l'appui unanime des partis politiques de l'Assemblée nationale du Québec sur l'intégration continentale rend difficile un possible retour au protectionnisme fédéral.

La crédibilité du Canada devant ses interlocuteurs étrangers est mise à rude épreuve car le Québec prend régulièrement position sur le plan international. Pourra-t-on croire le gouvernement canadien quand il précise parler au nom du « Canada » en prenant fait et cause pour Israël, quand Québec annonce, timidement certes, son soutien à la cause palestinienne ?⁵³ Doit-on croire le Canada lorsqu'il soutient que la dépréciation de sa monnaie est un phénomène temporaire alors que le gouver-

⁵¹ Jean-François Lisée. *Dans l'œil de l'aigle : Washington face au Québec*, Montréal, Boréal, 1990, p. 199.

⁵² Selon la commissaire aux langues officielles : « L'analyse de 40 sites d'ambassades étrangères au Canada mène à la conclusion que dans plus de la moitié de ces sites, le français y est complètement absent. Seulement deux respectent de façon équitable les internautes francophones et anglophones, soit les sites des ambassades de la Colombie et de la République dominicaine ». Tiré de : Presse Canadienne, « L'image du Canada à l'étranger trop liée à l'anglais », *La Presse*, 29 avril 2002.

⁵³ Normand Delisle. « Québec approuve la résolution des Nations Unies sur le Proche-Orient », *La presse canadienne*, 2002-04-17.

nement du Québec avance à qui veut l'entendre, lors du Forum économique mondial tenu spécialement à New York, que l'avenir du dollar est joué et que le Canada devra bientôt adopter la devise américaine ?

Le Québec n'est pas la seule province à contester la suprématie d'Ottawa en matière de politique étrangère. La position d'Ottawa de ne pas participer à la guerre en Irak en 2003 ne fera pas l'unanimité provinciale et pour une fois ce n'est pas le Québec, solidaire de la position d'Ottawa, qui jouera le rôle de mouton noir. C'est en fait l'Alberta, province riche de ses ressources pétrolières et résolument à droite sur l'échiquier politique canadien, qui soutiendra la position américaine. La chose n'aurait rien de spectaculaire s'il ne s'agissait que d'un avis dissident, chose normale en démocratie. Le Premier ministre albertain, le conservateur Ralph Klein, va cependant briser les conventions en envoyant une lettre d'appui aux politiques de George Bush par l'entremise de l'ambassadeur américain à Ottawa. Dans cette lettre, Klein encense le « leadership exemplaire » du Président Bush dans la lignée des événements du 11 septembre⁵⁴. Quelques jours plus tard, le Premier ministre conservateur de l'Ontario, Ernie Eves, imitera son collègue albertain.

Pour l'instant, il est trop tôt pour évaluer l'impact des régions espagnoles sur la politique étrangère de l'Espagne. Ce qui est certain cependant, c'est que marginaliser trop directement les communautés autonomes ou adopter des politiques auxquelles elles sont hostiles, risque de créer une crise politique à l'interne. L'instabilité du système politique espagnol, qui oblige les partis politiques à faire des alliances avec les partis régionalistes comme la CiU présidée par Jordi Pujol, contraint le gouvernement espagnol à mettre de l'eau dans son vin et à mettre en œuvre une politique étrangère qui est acceptable pour les communautés autonomes. Jordi Pujol a, par exemple, accordé son support aux gouvernements socialistes de Felipe González sur les positions fondamentales de la construction européenne. En soutenant le Parti socialiste de Felipe González, le leader nationaliste catalan a obtenu des concessions importantes. Le gouvernement espagnol a ainsi organisé la Conférence Euro-méditerranéenne dans la capitale de la Catalogne en plus de reconnaître et d'impliquer, ce qui est un précédent important, les régions à l'élaboration de la position espagnole devant l'Union européenne.

Sans ces deux événements, le soutien de Pujol au gouvernement espagnol se serait terminé plus tôt. Jordi Pujol a en effet annoncé dès l'été 1995 la fin de la confiance et la nécessité d'organiser des élections anticipées. Il prolongera son appui au gouvernement espagnol d'un semestre

⁵⁴ Antoine Robitaille, « Le ROC fissuré par la guerre », *Le Devoir*, 23 mars 2003, p. B.4

pour éviter que la présidence espagnole de l'Europe soit compromise et pour gagner en influence lors de cette même conférence.

Le soutien de Jordi Pujol sera également accordé au gouvernement de José Maria Aznar pour les mêmes raisons. Selon Lluís Bassets, le soutien de Pujol va être accordé au Parti Populaire afin d'éviter que l'instabilité politique causée par un gouvernement minoritaire ne nuise aux chances de l'Espagne d'être du premier groupe de la zone euro⁵⁵. Jordi Pujol a ainsi accordé son soutien à un chef de parti qui n'était pas particulièrement sympathique aux nationalistes catalans afin que les politiques de convergences économiques et monétaires ainsi qu'une politique de réduction du déficit et de l'inflation puissent être mises en œuvre. On peut affirmer, sans risque de se tromper, que, sans l'appui des nationalistes catalans, jamais l'Espagne n'aurait été du premier groupe de la zone euro.

L'appui de Jordi Pujol au gouvernement de José Maria Aznar a coûté cher à ce dernier. En effet, le Parti Populaire, qui a fait une campagne électorale très anticatalane, a été obligé de faire de nombreuses concessions aux revendications de la CiU. Certaines de ces concessions concernaient la participation des communautés autonomes à l'élaboration de positions espagnoles devant l'Union européenne. En 1999, aux élections catalanes, ce sera au tour de Jordi Pujol de demander un soutien à la section catalane du Parti Populaire. Le CiU n'a emporté que cinquante-six sièges, douze de moins que la majorité⁵⁶. Ainsi, en Espagne, la situation politique interne est un facteur dont il faut tenir compte lorsqu'on étudie la politique étrangère espagnole.

Le partage des responsabilités en politique étrangère

En vertu de la théorie et du droit international, les États sont sensés détenir le monopole des relations internationales. Les transformations internationales ont cependant changé la situation et de plus en plus d'États sont aujourd'hui contraints de partager une partie des responsabilités avec les entités subétatiques en politique étrangère. C'est en Europe que le phénomène est le plus flagrant et il ne se limite pas qu'à la Belgique. Les *Länder* allemands et autrichiens ont négocié avec l'État central des mesures qui leur assurent un accès aux institutions internationales par l'entremise de l'État-nation. En Espagne et en Italie, les régions ont réussi à se faire reconnaître un rôle en politique européenne quoique non constitutionnellement. En règle générale, le rôle des entités

⁵⁵ Lluís Bassets, « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, 4^e trimestre 1998, n° 91, p. 213.

⁵⁶ Kenneth McRoberts, *op. cit.*, p. 61.

subétatiques est vital lorsqu'il est question de mettre en œuvre les politiques européennes. Les régions ont pu ainsi assurer leur rôle auprès de l'État pour déterminer la politique européenne de celui-ci en matière de fonds structureaux⁵⁷. C'est le cas en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni⁵⁸. Les petits pays centralisés comme la Grèce et l'Irlande subissent également de fortes pressions afin que l'État central reconnaisse un plus grand rôle aux acteurs subétatiques.

Malgré les variations, les régions européennes ont généralement réussi à se faire reconnaître un rôle en ce qui concerne la politique européenne des États. Dans certains cas, on a institutionnalisé des canaux d'accès aux processus de prise de décisions européens. Partout le monopole étatique a été remis en question. On a accordé une place pour la mobilisation subétatique au sein des institutions de l'État-nation. En cassant le monopole étatique garantissant à l'État central le rôle unique d'interlocuteur des institutions de l'Union européenne, les entités subétatiques ont créé un nouveau système, très variable selon les pays, où les autorités centrales et subétatiques agissent de plus en plus en interaction.

L'attrait de ce phénomène en Europe s'explique en partie par la prétention de nombreuses régions de présenter les politiques européennes non plus comme des questions internationales mais comme des questions intérieures. Les *Länder* allemands, par exemple, défendront l'idée que l'intégration européenne, donc l'élargissement des champs de compétence des institutions européennes, et les relations de pouvoir au sein des États sont transformées en faveur des gouvernements centraux. En résumé, les *Länder* avancent que la politique européenne ne relève plus au sens traditionnel des relations et du droit internationaux de la politique étrangère, mais relèvera d'une politique intérieure de par ses effets sur le partage des compétences. Plus encore, les *Länder* soutiendront que dans leurs champs de compétence, ils doivent participer au processus de prise de décisions même si cela doit se faire à l'échelon européen.

D'autres régions européennes avanceront des arguments comparables. C'est le cas en Belgique, mais aussi en Autriche, en Espagne et en Italie. Partout, on prétend que les questions européennes sont désormais des questions de politique domestique. Suivant ce constat, les enti-

⁵⁷ Charlie Jeffery, « Sub-National Mobilization and European Integration : Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, 2001, p. 6.

⁵⁸ Andy Smith, « The French Case : Exception of the Rule ? », in Charlie Jeffrey (ed.), *The Regional Dimension of European Union*, London, Frank Cass Publishers, 1997, p. 117 et suivantes.

tés subétatiques revendiqueront le droit de participer à la politique étrangère des États dans leurs champs de compétence⁵⁹.

De nombreux États édifieront des structures entre l'État central et les entités subétatiques pour permettre à ces dernières d'avoir plus d'influence en politique européenne. En Autriche, en Belgique et en Allemagne, le droit des régions d'accéder au Conseil des ministres de l'Union européenne sera reconnu constitutionnellement. Dans de nombreux autres pays, on mettra sur pied des structures de coordination.

En Belgique

La délégation belge est souvent composée de représentants des instances subétatiques. Afin de s'assurer de la bonne conduite des opérations, on mettra sur pied un système de concertation et de coordination qui, même s'il donne un rôle important au ministère des Affaires étrangères, ne lui accorde aucune prépondérance. En pratique, il y a obligation de consensus, ce qui signifie en clair que les communautés et les régions belges ont un droit de veto sur une bonne partie de la politique européenne de l'État belge. Cela est même susceptible d'aller plus loin. En effet, comme les communautés et les régions sont invitées à toutes les réunions de coordination, elles pourraient chercher à exercer une influence sur des aspects internationaux qui ne relèvent pas de leur compétence. Pour l'instant, les acteurs subétatiques font preuve de retenue lorsqu'un sujet qui ne les concerne pas est abordé⁶⁰. Le nouveau système belge, qui se veut une réponse aux conflits antérieurs, peut s'avérer une nouvelle source de tension. Éric Philippart affirme que : « Le système est devenu plus lourd à manœuvrer car il suppose de multiples mobilisations verticales et horizontales. Il est aussi plus diffus, privé de leadership et de centre de gravité »⁶¹. La politique étrangère belge subit également les effets de la crise politique entre les communautés. En effet, les Flamands ne souhaitent pas que la Belgique s'engage dans des actions en Afrique centrale qui sont surtout justifiées par le maintien d'une influence.

Il existe toutefois différentes mesures pour prévenir ces conflits. Les gouvernements sont tenus de s'informer mutuellement de leur politique étrangère, ils doivent s'entendre sur la politique à suivre au sein du Comité interministériel pour la politique étrangère ou pour conclure des

⁵⁹ Charlie Jeffery, « Sub-National Mobilization and European Integration : Does it Make Any Difference », *op. cit.*, p. 12.

⁶⁰ Philippart, É., « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *op. cit.*, p. 640.

⁶¹ *Ibid.*

accords de coopération. De cette manière, on estime que la cohérence de la politique étrangère de l'État belge n'est pas touchée par les politiques divergentes des entités subétatiques⁶². Il est vrai que la pratique démontre que peu de problèmes ressortent et qu'il existe une concertation permanente entre les États fédérés et le palier fédéral et entre les États fédérés. Même s'il est vrai que les communautés et les régions ont des compétences considérables sur le plan des relations extérieures, c'est toujours le Roi ou le gouvernement fédéral qui conduisent les relations extérieures et conservent les prérogatives en matière de défense et de représentation diplomatique proprement dites. La cohésion semble ainsi préservée. En Belgique, les conflits potentiels entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées sont également limités du fait que les coalitions gouvernementales ont tendance à se tenir de façon simultanée aux plans national et fédéral. Une sorte de connivence s'installe, par exemple, entre élus flamands des deux ordres de gouvernement pour favoriser un maximum d'autonomie pour les actions internationales de la Flandre.

En Allemagne

En Allemagne, l'intégration européenne a complètement transformé la pratique de la politique étrangère au sein du régime fédéral allemand. Depuis la conclusion du traité de Rome de 1957, les compétences des *Länder* se sont effritées graduellement au profit de l'échelon supranational. Cet effritement des compétences a été rendu possible par un article de la loi fondamentale qui accordait le droit au *Bund* de transmettre des droits de souveraineté aux institutions interétatiques sans l'accord du *Bundesrat*. Les *Länder* coordonneront leurs efforts afin de corriger cette situation. Le projet de marché unique et le projet d'union monétaire et politique, en stimulant davantage l'intégration, toucheront considérablement les champs de compétence des *Länder*. Quand le *Bundesrat* a procédé à la ratification de ces réformes, les *Länder* ont protesté et imposé des changements dans la procédure de modification constitutionnelle du fédéralisme allemand. Les *Länder* allemands, qui tentaient par l'entremise de leur paradiplomatie à l'échelle européenne de faire institutionnaliser un troisième palier, auront ainsi plus de succès en politique intérieure. Les *Länder* obtiendront une garantie institutionnelle pour participer au processus d'élaboration des réformes et des politiques publiques européennes pour défendre leurs intérêts⁶³. Ainsi, la loi de la

⁶² Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

⁶³ Martin Nagelschmidt, « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *op. cit.*, p. 684.

ratification de l'acte unique de 1986 sera votée après une consultation du *Bundesrat*.

La préparation du traité de Maastricht offrira aux *Länder* la possibilité d'influencer l'accord. La ratification de ce traité coïncidait avec les délibérations du *Bund* et des *Länder* pour la réforme constitutionnelle. Les *Länder* réussiront à garantir leur position dans le processus de prise de décisions à l'échelle européenne. Il faut, depuis, l'accord des deux-tiers du *Bundesrat* avant de transmettre des droits de souveraineté à l'échelon européen. En outre, le *Bundesrat* doit être informé et doit participer à toutes les affaires de l'Union européenne, ce qui inclut le processus législatif fédéral. L'accord prévoit également une participation décisive du *Bundesrat* dans le processus de législation fédéral si les compétences législatives des *Länder* sont touchées. Le *Bundesrat* est en outre autorisé à envoyer un délégué qui représente l'Allemagne au Conseil des ministres de l'Union européenne lorsque le sujet à l'ordre du jour porte sur les champs de compétence des *Länder*. Comme le souligne Martin Nagelschmidt : « Alors que le ministère des Affaires étrangères avait toujours réclamé la seule compétence de représenter la RFA dans les institutions européennes, les ministres Présidents des *Länder* avaient mis en avant l'idée que les politiques européennes ne relevaient plus d'une politique étrangère mais d'une politique européenne de l'intérieur »⁶⁴.

Afin de mieux prendre en compte les questions européennes, les *Länder* mettront sur pied une conférence des ministres des Affaires européennes qui se réunira entre deux et quatre fois par année. Cette conférence prépare les positions et les demandes des gouvernements des *Länder* vis-à-vis des institutions européennes et de l'État allemand. On créera des postes de chargé de mission des Affaires européennes et de rapporteurs des Affaires européennes. Dans de nombreux *Länder*, on créera une division des affaires internationales de la politique européenne. Depuis les années 1980, les *Länder* auront ouvert à Bruxelles des bureaux qui serviront de complément à l'observateur des *Länder*. Le gouvernement allemand a d'abord mal réagi devant l'ouverture de ces bureaux mais, depuis, les relations entre la représentation du *Bund* et les bureaux des *Länder* sont très bonnes⁶⁵.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 685.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 689.

En Autriche

La fédération autrichienne est constituée de neuf *Länder*. La constitution autrichienne est plutôt centralisatrice pour un régime fédéral⁶⁶. Les pouvoirs constitutionnels des *Länder* se limitent à seulement quelques domaines politiques alors que la plupart des législations fédérales sont mises en œuvre par les *Länder*. La fédération ne possède pas, à l'instar de l'Allemagne, de *Bundesrat*, qui peut servir de gardien des intérêts des *Länder*. De plus, les politiques non territoriales de consociation tendent à limiter encore plus le rôle des *Länder*.

Dès 1987, les *Länder* s'inquiéteront des conséquences de l'intégration européenne sur leurs prérogatives constitutionnelles. Un sondage tenu en 1990 auprès de l'élite régionale révélait qu'une majorité de *Länder* prévoyait une perte de pouvoirs et d'influence si l'Autriche entrait dans l'Europe. De nombreux experts constitutionnels soutiendront cette position⁶⁷.

Afin de faire face à ce nouveau défi, deux solutions seront envisagées : 1) une participation accrue des *Länder* à la politique européenne de l'État et 2) une réforme constitutionnelle qui accorderait davantage de compétences aux *Länder*. La seconde solution sera écartée, mais reste à l'ordre du jour. Les *Länder* autrichiens obtiendront avant l'accession de leur pays à l'Union européenne un rôle dans le processus de prise de décisions en politique étrangère. Après d'intenses négociations, le gouvernement central et les *Länder* auront mis sur pied une structure constitutionnalisée qui permet aux entités subétatiques autrichiennes d'obtenir une voix sur la politique européenne de l'État. Cet arrangement ressemble beaucoup au modèle allemand à la différence près que les *Länder* autrichiens détiennent moins de responsabilités constitutionnelles et moins d'influence sur l'État fédéral.

Parmi les droits des *Länder*, on note l'obligation de l'État fédéral d'informer les *Länder* de toutes les propositions provenant de l'Union européenne. Les *Länder* ont également le droit de s'exprimer sur toutes les propositions européennes qui concernent leurs champs de compétence. Si les législations européennes concernent les champs de compétence des *Länder*, le gouvernement fédéral est lié par l'opinion des neuf *Länder* lors de ces négociations constitutionnelles. Des mécanismes permettent cependant à l'État central de lever cette obligation. Les *Länder* peuvent aussi avoir accès aux institutions européennes par l'entremise de la délégation nationale. Le gouvernement fédéral jouit cependant

⁶⁶ Michael Morass, « Austria : The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, Summer 1996, p. 76.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 77.

d'une certaine latitude et peut décider de la possibilité de la chose. Les *Länder* autrichiens participent aux rencontres du Conseil des ministres lorsque le sujet traité relève de leurs champs de compétence. Compte tenu du nombre limité de leurs responsabilités constitutionnelles, cela porte peu à conséquence. Pour se conformer aux changements, les *Länder* adapteront leurs structures bureaucratiques afin de mieux prendre en compte les défis de l'intégration. La plupart des bureaucraties ont établi des structures de coordination avec l'Union européenne. L'expérience de ces dernières années ne semble pas accréditer la thèse qui soutenait que l'intégration allait créer de nombreux conflits entre les ordres de gouvernement⁶⁸.

En Espagne

Suite aux tractations de Jordi Pujol avec la collaboration des différentes régions espagnoles, la structure de participation à l'Union européenne de l'Espagne imitera l'expérience allemande et, dans une moindre mesure, l'expérience belge. Afin d'élaborer les positions de l'Espagne sur le plan européen, on créera des conférences sectorielles de ministres régionaux. Ainsi, en réaction aux stratégies des nationalistes catalans et basques, les régions vont-elles être en mesure d'influencer une partie de la politique européenne espagnole. L'accord avec Madrid ouvrira la porte à la création de postes de diplomates régionaux au sein de la représentation permanente de l'Espagne devant l'Union européenne. Ces diplomates sont chargés des thèmes qui intéressent plus particulièrement les communautés autonomes. Ils assurent également leur présence aux réunions hebdomadaires du Conseil des représentants permanents, le COREPER, lorsque l'ordre du jour est d'un intérêt particulier pour les communautés autonomes. Le gouvernement espagnol de José-Maria Aznar a accordé le droit aux ministres régionaux de représenter l'Espagne pour les politiques qui concernent les régions à l'échelon du Conseil européen. Cependant, une élection majoritaire (donc sans soutien de leaders régionaux) conduira le gouvernement espagnol à en retarder l'application.

En Italie

Les structures régionales italiennes se sont institutionnalisées très lentement depuis leur mise en place en 1970. Pendant longtemps, la compétence des relations internationales, ce qui incluait la politique européenne, était le monopole de l'État central. Les gouvernements régionaux n'avaient pas leur mot à dire sur la question. Cette approche très rigide sera soutenue par la Cour constitutionnelle. Les régions la

⁶⁸ *Ibid.*, p. 84.

contesteront. La cour révisera son jugement et limitera les prérogatives internationales de l'État italien, ce qui ouvrira la porte à des actions internationales des régions italiennes.

C'est seulement à partir des années 1990 que des mécanismes formels seront instaurés pour accorder un rôle aux régions italiennes dans les processus de prise de décisions en politique européenne⁶⁹. La Cour constitutionnelle séparera le concept de relations internationales de celui de politique européenne, ce qui soutiendra la définition d'un rôle pour les régions. De nos jours, les régions peuvent donner leur opinion sur les lignes directrices de la politique étrangère du gouvernement lorsque les sujets traités touchent les champs de compétence des régions⁷⁰. Les régions se sont également fait reconnaître le droit d'établir des représentations à Bruxelles et de se constituer des contacts avec des représentants de l'Union européenne⁷¹. La cour constitutionnelle a également reconnu le droit des régions italiennes d'établir des contacts avec d'autres pays et régions à l'extérieur de l'Europe. Pour l'instant, les mécanismes se sont révélés peu efficaces mais, avec les nouvelles propositions de fédéralisation, un rôle accru pourrait être accordé aux régions.

En Suisse

La nouvelle constitution de la Suisse qui a été adoptée par référendum en 1999 prévoit la participation des cantons aux décisions de politique extérieure (art. 55), mais également la possibilité pour les cantons de conclure des traités dans leurs champs de compétence. Afin de baliser les conséquences de cette nouvelle constitution, le gouvernement suisse a adopté une loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la confédération. Cette loi, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2000, définit quelques grands principes et fixe les buts et la nécessité de consulter les cantons « lors de la préparation de décisions de politique extérieure qui affecte leurs compétences ou leurs intérêts essentiels »⁷². Cette loi reconnaît un droit aux cantons de participer à la préparation des mandats de négociations et aux négociations si le résultat de ces dernières touche leurs champs de compétence.

⁶⁹ Carlo Desideri et Vincenzo Santantonio, « Building a Third Level in Europe : Prospects and Difficulties in Italy », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, Summer 1996, p. 97.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 106.

⁷¹ *Ibid.*, p. 108.

⁷² Cité dans : Réjean Pelletier, « Le Québec au niveau international : l'exemple suisse », *Le Devoir*, vendredi 6 juillet 2001, p. A6.

La capacité de l'État d'imposer des traités à l'interne

La capacité de l'État-nation de prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays semble cependant être sérieusement remise en question par la diversification de l'agenda international et par les entités subétatiques. Dans certains pays, comme le Canada, le problème est accentué par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations, les engagements internationaux du gouvernement fédéral n'entraînent pas automatiquement leur application par les provinces⁷³. En Belgique, le gouvernement fédéral ne peut même pas signer un traité dans les champs de compétences des entités subétatiques.

De plus, depuis quelque temps, le besoin de poursuivre une politique internationale à la fois sur les plans international et domestique est plus important. En effet, les questions de coordination concernent tous les paliers gouvernementaux. Durant la rédaction des accords du GATT par exemple, le gouvernement fédéral américain avait de la difficulté à établir des contacts avec les entités subétatiques. Dans de nombreux cas, les gouverneurs n'étaient pas au courant des nouveaux règlements qui avaient des effets sérieux dans leurs champs de compétence. Ainsi, si un État américain n'applique pas un traité international, c'est le gouvernement américain qui doit dédommager les victimes. Le besoin croissant d'institutions de coordination entre les gouvernements centraux et les gouvernements subétatiques sera souligné dans un rapport préparé pour le « National Governors' Association ». Dans ce rapport, il est écrit : « Si les États [américains] ne sont pas préparés pour participer effectivement à des discussions concernant les politiques commerciales, c'est la nation au complet qui va en payer le prix en termes d'accès aux marchés. S'il arrivait qu'un État viole les termes de l'accord sur le commerce, ce sera le gouvernement fédéral [...] qui risque d'assumer la compensation vis-à-vis d'un partenaire commercial »⁷⁴.

Au Canada par exemple, plusieurs dispositions de l'ALENA imposent aux gouvernements subétatiques des ajustements à leur législation. Cette situation a conduit le gouvernement de l'Ontario, défavorable à la ratification de l'ALENA, à songer à contester devant les tribunaux canadiens la constitutionnalité de l'ALENA. Le gouvernement de l'Ontario a

⁷³ Kin Richard Nossal. *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3rd ed., 1997, p. 295 et Howard A. Leeson et Wilfried Vanderelst. *External Affairs and Canadian Federalism : The History of a Dilemma*, Toronto, Holt Rinehard and Winston, 1973.

⁷⁴ C.S. Colgan. *Forging a New Partnership in Trade Policy Between the Federal and State Governments*, Washington, National Governors' Associations, 1995, p. 9, cité dans Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier" », *op. cit.*, p. 32.

jugé, avec raison, que l'ALENA touche aux compétences de la province dans les secteurs du travail, de l'environnement, des services et des institutions financières⁷⁵. Le phénomène n'est pas nouveau. Déjà, les règles du commerce international avaient des effets plus ou moins directs dans les champs de compétence des provinces. À de nombreuses reprises, le Québec, mais aussi l'Ontario et l'Alberta, ont été engagés dans des poursuites de droits compensateurs intentés par les États-Unis. Plusieurs programmes provinciaux de subvention ont dû être modifiés.

Les entités subétatiques comme partenaire incontournable

Les entités subétatiques sont également des acteurs importants lorsqu'il est question de créer des régimes internationaux pour le commerce international ou encore l'environnement. Dans le contexte canadien et australien, les États australiens et les provinces canadiennes ont de grandes responsabilités sur ces questions, ils sont même la base de tout effort de politique environnementale ou de libéralisation des échanges⁷⁶. L'engagement politique d'une telle situation se traduit par une entente internationale sur l'environnement qui serait le produit des politiques des entités subétatiques. Autrement dit, le succès d'une entreprise internationale sur des questions environnementales est déterminé en large partie par les « coalitions qui ont un droit de veto ». Ces coalitions sont souvent formées par de nombreux acteurs, dont les entités subétatiques.

En ce qui concerne les questions commerciales, le gouvernement du Québec, tout comme celui des autres provinces canadiennes, n'est pas tenu d'appliquer un traité international qui a des effets dans ses champs de compétence. Cela limite d'autant le champ d'action du gouvernement canadien et l'oblige à obtenir l'appui des provinces avant et pendant les négociations de libéralisation commerciale. Le cas de la négociation de l'ALE est particulièrement intéressant. L'accord de libre-échange remonte à 1985 quand le gouvernement canadien, sous la direction de Brian Mulroney, en proposait la création. Cette politique est particulièrement conflictuelle car les Canadiens anglophones voyaient dans l'intégration nord-américaine une menace pour leur « fragile » identité. Or, la tendance de plus en plus ouvertement protectionniste du Congrès américain en raison du déficit commercial animait le gouvernement canadien dans la promotion de cette politique.

⁷⁵ Serge Dansereau, « L'Ontario songe à contester la constitutionnalité de l'ALENA », *La Presse*, 9 août 1993, p. C-1.

⁷⁶ Voir R. Boardman, *Global Regimes and Nation States : Environmental Issues in Australian Politics*, Ottawa, Carleton University Press, 1990.

Du côté américain, la conclusion d'un accord de libre-échange avec le Canada ne constituait pas une priorité. Les conflits commerciaux avec le Japon retenaient toute l'attention de Washington. Mis à part le fait que le Président Reagan voulait accommoder le Premier ministre du Canada, nettement moins antiaméricain que son prédécesseur Pierre Trudeau, la ratification d'un accord de libre-échange aurait pu diminuer les tendances protectionnistes du Congrès. Cet accord aurait pu aussi devenir un élément de la stratégie multilatérale de libéralisation du commerce⁷⁷.

Au Canada, puisque les provinces avaient participé aux négociations du Tokyo Round, leur participation semblait inévitable. Inévitable également car les provinces ne sont pas obligées d'appliquer les accords que contracte Ottawa dans leurs champs de compétence. Le gouvernement canadien devait donc s'assurer que les provinces, du moins les plus importantes, acceptent les termes de l'accord. Aux États-Unis, la participation du Congrès était également incontournable. Lors des négociations de l'ALE, les États-Unis se sont souvent montrés exaspérés par les pouvoirs des provinces sur le gouvernement canadien, alors que le gouvernement canadien a été souvent déçu par les modifications des versions préliminaires de l'accord imposées par le Congrès au Président.

Pour ne s'en tenir qu'au cas canadien, le gouvernement fédéral se rendra rapidement compte qu'il existe une différence de vue appréciable entre les provinces et le gouvernement fédéral. La création de nombreuses institutions de coordination et de conférences interprovinciales sera de mise. Le représentant du gouvernement du Canada tiendra chaque mois de longues sessions de travail avec des représentants des dix provinces canadiennes. Les Premiers ministres provinciaux étaient régulièrement informés des négociations. Le gouvernement du Québec prendra, avec la Colombie-Britannique, activement part à ces pourparlers.

Le gouvernement du Canada exigera que l'accord de libre-échange soit accepté par toutes les provinces et qu'aucune d'entre elles n'exerce de veto. Les gouvernements du Manitoba et de l'Ontario s'opposeront longtemps à l'accord. Les Américains insisteront sur l'impératif d'obtenir l'accord de toutes les provinces canadiennes. Le gouvernement canadien exercera un maximum de pression sur les provinces pour qu'elles acceptent l'accord. Finalement, Ottawa cèdera aux exigences des provinces et choisira de limiter les effets de cet accord sur les champs de compétence des provinces. Puisque les provinces peuvent ne pas appliquer les traités signés par le gouvernement fédéral dans leurs champs de compétence, Ottawa retire des négociations les domaines qui

⁷⁷ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. op. cit.*, p. 101.

rencontrent une trop forte opposition des provinces. Le gouvernement de l'Ontario, qui était opposé à l'accord, adopte finalement la position suivante : bien que contre l'accord, il s'abstiendra de le contester en refusant d'en adopter les principes dans ses champs de compétence⁷⁸. On a également inclu dans le traité de l'ALENA une clause qui stipule que « The parties to this agreement shall ensure that all necessary measures are taken in order to give effect to its provision, except as otherwise provided in this Agreement, by state, provincial and local government »⁷⁹.

La stratégie du gouvernement canadien vis-à-vis du rôle des provinces comportait deux volets : il mettra l'accent sur les coûts politiques pour les Premiers ministres provinciaux d'une non-ratification de l'accord et il achètera l'appui de certaines provinces. Le gouvernement de la Saskatchewan recevra une contribution fédérale de 1 milliard de dollars en aide aux agriculteurs⁸⁰. Il faut noter que les provinces canadiennes et les États américains n'ont fait preuve d'aucune collaboration pour créer une coalition en faveur ou contre l'accord⁸¹.

⁷⁸ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy*, op. cit., p. 119.

⁷⁹ Douglas M. Brown, « The Evolving Role of the Provinces in Canada-U.S. Trade Relations », in Douglas M. Brown et Earl H. Fry (eds.), *State and Province in the International Economy*, Berkeley University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 111.

⁸⁰ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy*, op. cit., p. 120.

⁸¹ *Ibid.*, p. 122 et suivantes.

CHAPITRE 6

L'intrusion militaire par le bas

Les entités subétatiques promulgueront de nombreuses politiques internationales dans le domaine réservé par excellence de l'État : les questions de sécurité militaire. De nombreuses entités subétatiques, par exemple, émettront des sanctions contre des gouvernements étrangers. Les provinces canadiennes et les États américains sont particulièrement actifs dans le domaine¹. Pour ne prendre que l'exemple des États-Unis, les actions internationales des États et des villes américaines affectent de plus en plus régulièrement la cohérence de la politique étrangère américaine. Certaines positions ou actions vont littéralement à l'encontre des priorités ou des positions officielles de Washington. Ce phénomène entache la cohérence de la politique étrangère américaine, l'habileté des autorités de Washington à parler d'une seule voix en plus d'affaiblir la réputation du pays sur le plan international.

Aux États-Unis, le phénomène n'est pas récent. Déjà durant la guerre du Vietnam, de nombreuses résolutions ont été votées contre la guerre et au moins sept villes américaines ont tenu des référendums sur le conflit². Trois d'entre elles recueilleront une majorité de voix contre la guerre³. Dans les années 1970, l'État de l'Idaho a fait la promotion de missions commerciales en Libye et dans le reste de l'Afrique du Nord même si le régime Kadhafi figurait déjà sur la liste rouge de Washington. Aux lendemains de l'attaque sur un avion de la *Korean Airlines* en 1983 par les autorités soviétiques, quinze États américains imposent un embargo temporaire sur les ventes des « soviet spirits ». De plus, le gouverneur démocrate Mario Cuomo de l'État de New York et le gouverneur républicain Tom Kean du New Jersey refusèrent l'accès au territoire à un avion soviétique qui transportait le ministre soviétique de la Défense Andrei Gromyko à une réunion de l'ONU. L'administration

¹ C'est également le cas en Allemagne. Voir Franz Grees, « Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics », *Publius*, 26, 1, Winter 1996, p. 55.

² John Kincaid, « The International Competence of US States and Their Local Government », *op. cit.*, p. 118.

³ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 92.

Reagan proposera à l'équipage soviétique de poser l'appareil sur une base américaine environnante, mais les Soviétiques déclineront l'offre⁴.

En 1986, les gouverneurs de l'État du Maine et du Vermont refuseront d'envoyer la garde nationale (la National Guard est une milice d'État qui peut être appelée par le gouvernement fédéral) à l'entraînement au Honduras. Le gouvernement fédéral devra adopter une loi qui interdit aux gouverneurs de prendre de telles mesures. Cette loi sera contestée par les gouverneurs mais la Cour suprême donnera raison au gouvernement américain⁵.

Les États américains prononcent également régulièrement des mesures en faveur des immigrants illégaux, en violation des lois fédérales sur l'immigration. En 1985 par exemple, le maire de la ville de New York interdira aux employés de la ville de dénoncer les immigrants illégaux, sauf pour les suspects de crime. En 1988, 28 villes et deux États ont adopté des mesures favorables aux réfugiés d'Amérique centrale. Ces réfugiés étaient la cible des gouvernements de droite avec l'appui de l'administration Reagan.

Certaines villes ont également développé des relations avec des villes au Nicaragua alors que le conflit entre l'administration Reagan et les Sandinistes était à son comble. Ces villes ont adopté des positions très clairement politiques et ouvertement à l'encontre de la politique officielle du gouvernement américain. Dans la même veine, le maire de la ville de Pasadena en Californie ira à Cuba aux frais du gouvernement de Fidel Castro. Durant sa visite, le maire en profitera pour dénoncer l'embargo américain⁶. Plus récemment, le gouverneur de l'État de l'Illinois, George Ryan rencontrait aussi Fidel Castro. L'objectif du gouverneur Ryan, en plus de dénoncer l'embargo, visait à établir des liens avec Cuba. Le gouverneur s'efforçait de tisser des liens commerciaux pour ensuite établir une liaison directe entre Cuba et l'Illinois⁷.

Près de 120 villes américaines et comtés ont adopté des résolutions prohibant l'utilisation et la production d'armes nucléaires sur leur territoire. À la fin des années 1980, 200 autorités locales américaines ont adopté des résolutions en faveur de traités bannissant l'essai d'armes nucléaires. Le département de la Justice américain devra contester de-

⁴ John Kincaid, « The International Competence of US States and Their Local Government », *op. cit.*, p. 129.

⁵ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 92-93.

⁶ *Ibid.*, p. 93.

⁷ Laurie Goering « Ryan, Castro Home on Trade », *Chicago Tribune*, Monday, January 26, 2002.

vant les tribunaux la constitutionnalité d'une mesure approuvée par les citoyens de la ville d'Oakland en Californie interdisant la production d'armes nucléaires sur son territoire. La poursuite avançait que la politique de la ville d'Oakland compromettait sérieusement : « la capacité de la marine américaine, de réparer et de maintenir sa flotte en opération dans la région du Pacifique [...] en plus de rendre plus difficile la capacité du département de l'Énergie de superviser et de gérer la recherche sur le matériel nucléaire »⁸. Le Pentagone était particulièrement irrité par cette mesure car un des dépôts les plus importants de la marine était situé à Oakland. Les fonctionnaires du département de la Défense seront aussi furieux d'apprendre qu'en 1989, les électeurs de l'État du Maine ont approuvé une mesure prohibant les tests pour les missiles de l'armée américaine. Cette initiative n'avait cependant pas de portée juridique et pouvait être contournée par les autorités américaines.

De nombreux États et autorités locales utiliseront leur pouvoir économique afin de convaincre les hommes d'affaires de changer d'approche sur le plan international et ce, avant même que Washington n'ait adopté de politiques. Il en fut ainsi dans le cas du boycott d'Israël par la Ligue arabe et des questions de l'Apartheid par les autorités sud-africaines. Le boycott de la Ligue arabe a été décidé avant même la création de l'État d'Israël pour s'intensifier après la guerre de 1973. Le boycott de la Ligue arabe comportait trois aspects : les entreprises arabes ne devaient pas établir de relations commerciales avec Israël ; les membres de la Ligue arabe ne devaient pas traiter avec les pays qui maintenaient des liens avec Israël ; et les compagnies qui faisaient affaire avec des membres de la Ligue arabe devaient éviter d'utiliser à titre de fournisseur des compagnies figurant sur la liste du boycott en vertu du point précédent. De nombreux États américains s'objecteront aux deux derniers points du boycott. Les États de l'Illinois, de New York, de la Californie, de l'Ohio, du Massachusetts, du Maryland interdiront à partir de 1975 et 1976 aux compagnies qui font affaire avec eux de se soumettre aux termes du boycott. Ce n'est qu'en 1977 que le Congrès adoptera le *Export Administration Act* qui établira une politique nationale interdisant toutes les mesures de respect du boycott⁹.

Durant les années 1980 et le début des années 1990, plusieurs États et villes américains adopteront des mesures pour empêcher les firmes multinationales de faire des affaires avec le régime raciste sud-africain. Lorsque Nelson Mandela deviendra un homme politique de premier plan en Afrique du Sud et que George H. Bush annoncera la fin des sanctions

⁸ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 68-69.

⁹ *Ibid.*, p. 94.

économiques en juillet 1991, une centaine d'États, de comtés et de villes américains continueront d'imposer des sanctions sur l'investissement et sur les activités commerciales avec ce pays. Certains États se sont même servis des caisses de retraite des employés de l'État et des gouvernements locaux pour influencer l'attitude des compagnies figurant au *U.S stock exchange*. Avec environ 1 milliard de dollars en réserve, les caisses de retraite sont une source de capitaux imposante pour de nombreuses compagnies. Certaines compagnies limiteront leurs actions en Afrique du Sud de peur de perdre de trop importants investissements assurés par les caisses de retraite¹⁰.

Environ six États, dont l'État du Massachusetts, ont également pris position dans le conflit en Irlande du Nord. Ces États ont endossé les principes « MacBride » dont l'objectif était d'éliminer la discrimination dont sont victimes les catholiques¹¹. Les caisses de retraite seront encore mises à contribution. On limitera les investissements dans les entreprises qui n'offrent pas des programmes d'équité à la minorité catholique¹².

En 1995, le maire Rudolph Giuliani ordonnait à ses assistants d'expulser physiquement Yasser Arafat de la salle de concert du Lincoln Center. Arafat était à New York dans le cadre des festivités du 50^e anniversaire de l'ONU¹³. C'est le même Rudolph Giuliani qui accueillait à bras ouverts l'année précédente Gerry Adams, le leader du Sinn Fein, la branche politique de l'IRA. Le maire Giuliani effectuera également une visite au Moyen-Orient et affirmera qu'on ne peut faire confiance à Yasser Arafat, violant du coup les directives de Washington. L'administration Giuliani votera également des résolutions réclamant la libération de prisonniers politiques portoricains, de détenus haïtiens à la base américaine de Guantanamo à Cuba, il s'opposera également à la déportation par les États-Unis de James Diehard, un membre de l'IRA. Le maire demandera également au gouvernement américain de ne pas reconnaître la république de la Macédoine à cause de la sensibilité de la communauté grecque sur l'utilisation de ce nom.

La ville de San Francisco est encore plus active sur les questions internationales que ne l'est la ville de New York. Elle a ordonné que 337 millions de dollars soient désinvestis des entreprises qui ont fait des affaires en Afrique du Sud de l'Apartheid. On interdit à ces entreprises de postuler aux appels d'offres de la ville si ces contrats s'élèvent à plus

¹⁰ *Ibid.*, p. 95.

¹¹ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 97.

¹² Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 95.

¹³ Ron Scherer, « New York World Order : Giuliani's Foreign Policy », *Christian Science Monitor*, March 18, 1996, p. 3.

de 5000 \$. La police locale a pour directive de ne pas collaborer avec les agents d'immigration du gouvernement fédéral. Le conseil municipal s'est également opposé à l'escalade nucléaire et fera savoir au Pentagone que le destroyer Missouri et ses missiles de croisières ne sont pas les bienvenus dans le port de San Francisco. La ville a fait distribuer des prospectus faisant la promotion d'un environnement « nuclear-free ». Elle a organisé deux référendums demandant à Washington de démobiliser les soldats américains engagés dans la guerre du Vietnam en 1969 et à El Salvador en 1983¹⁴. En 1996, le conseil municipal interdira aux institutions municipales d'accorder des contrats aux compagnies qui font des affaires au Myanmar (Birmanie). Motorola pourra présenter une offre pour l'obtention d'un contrat de 40 millions de dollars portant sur la construction d'un système de communication d'urgence pour San Francisco dès qu'elle aura quitté le Myanmar¹⁵. La compagnie Ericsson, qui présentait aussi une offre, a été disqualifiée car un de ses affiliés en Suède faisait toujours affaire avec le Myanmar. D'autres États, comme celui du Massachusetts, suivront l'exemple de la ville de San Francisco dans son boycott du Myanmar.

Même s'il est vrai que, la plupart du temps, les activités internationales des États et des villes américaines coïncident avec les intérêts des États-Unis dans leur ensemble, il est toutefois de plus en plus fréquent que des États et des villes américaines promulguent des politiques pour punir des gouvernements étrangers pour certaines de leurs actions ou politiques. Plus de 150 États, comtés et villes voteront des sanctions contre des entreprises américaines ou étrangères dont les activités s'exerçaient dans des pays comme l'Afrique du Sud durant l'Apartheid¹⁶. Ces sanctions ont été promulguées avant que le Congrès ne vote une série de restrictions contre ce régime. L'État du Massachusetts et la ville de San Francisco ont imposé des sanctions contre le Myanmar avant même que le Président Clinton n'impose un embargo sur les investissements américains dans ce pays. Plus récemment, la ville de New York et les trésoriers de la Californie ont refusé le droit à certaines banques suisses d'acheter des milliards en bons du Trésor en raison des explications jugées insatisfaisantes sur l'argent des victimes de l'Holo-

¹⁴ Michael Shuman, *Building Municipal Foreign Policy*, Irvine, Center for Innovative Diplomacy, 1987, p. 3 et suivantes.

¹⁵ Earl H. Fry, « The New International Cities Era : The Global Linkage of North American Cities with Emphasis on Los Angeles et San Francisco », in Panayotis Soldatos, Earl H. Fry et Lee H. Radebaugh (eds.), *The New International Cities Era*, Provo, Brigham Young University, 1989, p. 20 et suivantes.

¹⁶ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 97.

causte. Cette mesure sera fortement critiquée par le département d'État¹⁷.

À la consternation de Washington, certains États ont mis sur pied des missions commerciales en Libye, et d'autres ont même donné l'ordre à leurs agents de ne pas respecter les lois américaines en ce qui concerne l'immigration et la naturalisation. Ces démonstrations, même si elles ne sont pas fréquentes, rendent la tâche difficile pour Washington qui ne peut parler d'une voix unique en politique internationale. Le problème devient si sensible que le Président Clinton a demandé à la Cour suprême de rendre un jugement sur la question. Les questions posées à la cour sont, en somme, les suivantes : est-ce que la politique étrangère américaine doit nécessairement être décidée à Washington ? La Constitution accorde-t-elle le droit aux États et aux municipalités d'agir en politique étrangère ? Dans quelle mesure les citoyens peuvent-ils imposer des sanctions économiques à des pays étrangers ?¹⁸

L'affaire sur laquelle la Cour suprême américaine est appelée à se prononcer est la Loi sur la Birmanie (Myanmar) votée par l'État du Massachusetts en 1996. L'État du Massachusetts a voté une série de lois imposant des restrictions aux agences gouvernementales qui achètent des biens et des services de firmes américaines ou étrangères qui font des affaires avec des États peu respectueux des droits de l'Homme comme le Myanmar. Cette prise de position fera vivement réagir le *US-ASEAN Business Council*, mais également l'Union européenne, le Japon et l'OMC¹⁹. La loi de l'État du Massachusetts limite l'accès aux contrats consentis par l'État aux entreprises qui font des affaires dans ce pays. Ces contrats représentent au total 2 milliards de dollars par année. Cette loi ajoute automatiquement l'équivalent de 10 % à chaque soumission présentée par l'entreprise qui maintient des liens d'affaire avec le Myanmar. La soumission majorée réduit considérablement les chances de succès de l'entreprise. Elle constitue le moyen utilisé par l'État du Massachusetts pour condamner la junte birmane en la soumettant à certaines pressions économiques. Le régime de Rangoon continue en effet de réprimer le mouvement démocratique, vainqueur des élections de 1990 et dirigé par la Nobel Aung San Suu Kyi. Cette loi du Massachusetts n'est pas une loi isolée²⁰.

¹⁷ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, *op. cit.*, p. 5.

¹⁸ Jim Mann, « National Perspective : High Court to Consider Global Case », *Los Angeles Times*, March 15, 2001.

¹⁹ Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier" », *op. cit.*, p. 27.

²⁰ N. Buckley, « Brussels Worried By Law on Burma », *Financial Times*, June 24, 1997.

L'économie de l'État du Massachusetts est internationalisée. L'État exporte chaque année l'équivalent de 1,5 milliard de dollars en biens vers le Japon et six milliards vers l'Union européenne. L'État du Massachusetts abrite environ 126 compagnies étrangères qui emploient 13 000 américains. Puisque le commerce international est une des bases de l'économie de la région, de nombreuses entreprises s'opposent à ces sanctions car elles limitent leur capacité de faire du commerce. On craint également l'effet tache d'huile. D'autres États pourraient suivre l'exemple du Massachusetts et les sanctions risqueraient de cibler davantage de pays²¹. Comme le soutient la Chambre de commerce américaine dans sa lettre à la Cour suprême : « Dans l'absolu, rien ne limite l'étendue ni le nombre de causes internationales qu'un État ou une municipalité pourrait considérer comme dignes de sanctions commerciales »²².

Cette loi oblige donc les entreprises étrangères comme les entreprises européennes et japonaises à faire un choix : elles font des affaires avec l'État du Massachusetts ou avec le Myanmar. Les grandes multinationales comme Sony, Siemens ou Toshiba sont pourtant susceptibles dans le cadre de leurs activités de faire des affaires avec l'État américain et avec le Myanmar. Le 20 juin 1997, l'Union européenne déposait une plainte devant l'OMC contre le gouvernement américain. Le gouvernement japonais fera de même quelques jours plus tard. Ces plaintes condamnent l'action du gouvernement du Massachusetts car elle viole un accord de 1995 qui a été approuvé par l'OMC. Cet accord interdit aux gouvernements de refuser des appels d'offres sur des bases politiques plutôt qu'économiques²³.

Cette loi est la première dont la validité a été contestée en vertu d'une entente commerciale internationale. Ce cas soulève de nombreuses questions sur le futur de la politique étrangère, que ce soit sur l'habilité des États (souverains) à élaborer une politique étrangère cohérente ou sur les nouvelles contraintes imposées par l'ordre international. Le gouvernement fédéral américain soutiendra que la politique étrangère est son domaine réservé. L'État du Massachusetts, soutenu par de nombreux États américains, soutiendra que les États ont le droit d'élaborer à leur gré des politiques d'appels d'offres²⁴. L'administration Clinton,

²¹ Robert S. Greenberger, « States, Cities Increase Use of Trade Sanctions. Troubling Business Groups and U.S. Partners », *The Wall Street Journal*, April 1, 1998.

²² Jim Mann, « National Perspective : High Court to Consider Global Case », *Los Angeles Times*, March 15, 2001.

²³ Gordon Fairclough, « Massachusetts Statute on Burma Is Challenged Under Trade Accord », *The Wall Street Journal*, July 25, 1997.

²⁴ Michael Grunwald, « Mass. Law Targeting Burmese Junta Could Spark Trade War With Japan », *The Boston Globe*, January 31, 1997.

soutenue par les grandes firmes américaines, l'Union européenne et le Japon, demande à la cour de décréter l'exclusivité du droit d'imposition de sanctions du gouvernement fédéral. Washington craint que la prolifération de telles mesures ne précipite un retour à la période des années 1780, marquée par l'absence totale d'autorité du gouvernement sur les États et empêchant l'élaboration d'une politique étrangère digne de ce nom.

L'appui populaire pour ce type de sanctions est pourtant très élevé. Lors de la manifestation de Seattle en décembre 1999 contre l'OMC, les organisations de défense des droits de la personne, les mouvements écologistes et autres ONG s'uniront pour soutenir le droit des États à imposer des sanctions.

La Cour suprême rendra toutefois un jugement unanime déclarant anticonstitutionnelle la loi de l'État du Massachusetts dans les termes suivants : « compromise the very capacity of the president to speak for the nation with one voice in dealing with other governments »²⁵. La Cour suprême appuie sa décision sur la clause de la suprématie de la constitution en vertu de laquelle le Congrès détient le pouvoir de d'annuler une loi d'un État. La loi du Massachusetts vise le gouvernement du Myanmar, ce qui entrave les objectifs diplomatiques du Congrès. La Cour suprême ne nie pas le pouvoir constitutionnel des États américains de prendre position en matière de politique étrangère. Elle avance plus simplement que la Loi du Massachusetts est irréconciliable avec une autre loi fédérale votée par le Congrès en 1996 et qui sera approuvée par le Président en 1997. Ce jugement pourrait également annuler de nombreuses lois similaires votées par la ville de New York, de Los Angeles et de Philadelphie. L'embargo de la ville de Miami contre Cuba, plus restrictif que l'embargo du gouvernement américain, est probablement aussi illégal.

Les États américains n'ont pas complètement été désarmés après ce jugement. Ils peuvent opter pour d'autres approches, comme une politique de désinvestissement par l'entremise des caisses de retraite pour les entreprises traitant avec le Myanmar. Les États peuvent également obliger les compagnies à révéler si elles font des affaires au Myanmar et faire adopter une loi au Congrès autorisant ce type de sanctions dans le futur. La sympathie au Congrès est réelle²⁶.

Dès le mois de décembre de la même année, l'État du Massachusetts vote une autre loi dont l'objectif est de faire pression contre la junte

²⁵ Linda Greenhouse, « State Law on Myanmar Boycott is Voided. The Foreign Policy Issue », *The New York Times*, June 20, 2000.

²⁶ *Ibid.*

militaire au Myanmar²⁷. La loi ordonne le désinvestissement des caisses de retraite de l'État des compagnies transigeant avec ce pays. Cela représente 36 milliards de dollars en investissement sur trois ans. Byron Rushes, qui a rédigé le texte de loi, affirme que : « Nous voulons continuer d'exprimer notre inquiétude au sujet de la façon dont les entreprises continuent de faire des affaires avec des régimes qui violent les droits de l'Homme »²⁸. Des villes comme Los Angeles et Minneapolis ont également commencé à désinvestir leurs caisses de retraite des entreprises traitant avec le Myanmar. De nombreuses firmes ont déjà quitté le Myanmar à cause des lois successives adoptées par de nombreux États et villes américaines. C'est le cas de la compagnie Apple Computer qui a expliqué sa décision en précisant comme élément décisif la loi du Massachusetts²⁹.

Ce jugement de la cour suprême n'empêchera pas non plus de nombreuses grandes villes américaines de se prononcer contre la guerre en Irak en 2003. Los Angeles, Chicago, Portland et, la ville la plus meurtrie par les attentats du 11 septembre 2001, New York vont dire non à une guerre en Irak. Le conseil municipal de New York s'est, en effet, opposé à toute intervention sans l'aval de l'ONU³⁰. La ville de Carrboro en Caroline du Nord a déclaré le mois d'avril « mois des produits français » afin de soutenir la position de la France dans la crise irakienne !

Les sanctions et les campagnes de boycott menées par les ONG et les entités subétatiques ont une certaine efficacité. Selon une enquête menée par l'École de commerce britannique d'Ashridge, plusieurs des plus grandes entreprises du monde craignent ce genre d'attention par les ONG et les entités subétatiques³¹. Selon cette enquête, six entreprises parmi les cinq cents groupes mondiaux ont récemment décidé de quitter un pays en raison de problèmes relatifs aux droits de l'Homme. Dix-huit indiquent avoir refusé un projet d'investissement pour les mêmes raisons. Selon les auteurs de l'enquête : « Ces désinvestissements peuvent être la conséquence de pression venue des médias ou d'organisations non gouvernementales [et des entités subétatiques]... Cela montre que le sujet des droits de l'Homme fait désormais partie du paysage, lors d'une prise de décisions au sommet. Il est un des éléments de l'analyse de

²⁷ Christopher Noble, « Massachusetts seeks again to bar Myanmar business », *Reuters Internet edition*, December 8, 2000.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ « Le Conseil municipal de New York se prononce contre une guerre en Irak », *Presse canadienne*, 15 mars 2003.

³¹ Laure Belot, « Les droits de l'Homme commencent à peser sur les choix des multinationales », *Le Monde*, 15 avril 2000, p. 1.

l'entreprise »³². Finalement la quasi-totalité des sociétés qui ont répondu à cette enquête (une sur dix) a admis s'être dotée d'un code de bonne conduite, et dans neuf cas sur dix, elles s'engagent à assurer des conditions de travail sûres et saines aux employés. Les groupes pétroliers particulièrement exposés par leur implantation internationale et ayant été, comme Shell ou BP, montrés du doigt sont plus précis dans leur engagement : 40 % d'entre eux font référence aux normes sociales dans leur code de conduite. Sept entreprises sur dix distribuent des textes à leurs employés et les informent par intranet. Finalement 16 % ont un responsable qui s'occupe à plein temps de ces questions. Pour éviter de faire les frais d'une campagne internationale de boycott, les multinationales s'efforceront d'établir un code de conduite pour leurs entreprises³³.

La paradiplomatie et le nouvel agenda sécuritaire

Les États ne sont pas les seuls acteurs des questions de sécurité militaire. Les entités subétatiques sont appelées à jouer un rôle significatif car elles possèdent un atout que souvent les États centraux n'ont pas : l'expertise. Avec les transformations des questions de sécurité, les autorités centrales commencent également à s'intéresser à des sujets qui, auparavant, relevaient de la compétence des acteurs subétatiques. Dans de nombreux cas, les autorités locales ou régionales ont l'impression d'être plus efficaces que l'État-nation. Les pressions sont fortes pour que l'État central délègue ses pouvoirs ou qu'il partage ses responsabilités en matière de politique de sécurité.

Les entités subétatiques sont devenues des acteurs valables dans la réduction de tensions entre les différentes communautés ethniques en raison des transformations des questions de sécurité militaire. Elles sont des acteurs valables de la diplomatie préventive et pour mettre en œuvre les politiques de sécurité humaine et de rétablissement de la paix. La paradiplomatie est aujourd'hui un instrument utile malgré ses limites pour rétablir la confiance entre les communautés et la stabilité régionale. De nombreux aspects des politiques de rétablissement de la paix relèvent du champ de compétences, donc de spécialisations, des acteurs subétatiques. Cette constatation nous amène à repenser les méthodes conventionnelles de la diplomatie et à reconnaître la dimension subétatique des questions de sécurité³⁴.

³² *Ibid.*

³¹ Anita Chan, « Labor Standards and Human Rights : The Case of Chinese Workers Under Market Socialism », *Human Right Quarterly*, 20, 1998, p. 902.

³⁴ Noé Cornago, « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security : Dimension of Conflict and Co-operation », *op. cit.*, p. 40 et suivantes.

La paradiplomatie comme instrument de concertation régionale

La paradiplomatie aide à redéfinir les questions de sécurité internationale par son rôle comme agent de concertation régionale. Le phénomène n'est pas nouveau, mais il est largement sous-estimé par les spécialistes des questions de sécurité militaire. Selon Jose Luis de Castro, l'utilisation de la paradiplomatie comme instrument de promotion de concertation régionale est certainement l'un des aspects les plus importants des actions du Conseil de l'Europe depuis sa création³⁵. Cette pratique n'est pas nouvelle. Après la Seconde Guerre mondiale, les politiciens en Europe ont appuyé le développement de politiques de jumelage de villes et de régions entre anciens ennemis pour favoriser la réconciliation et les liens d'amitiés. Cette pratique sera également appliquée lors de la guerre froide où l'on encouragera, afin de diminuer les tensions, le développement de relations entre régions appartenant à des alliances militaires différentes. Plus récemment, dans l'optique de l'ouverture de l'Europe à l'Est, l'Union européenne encourage le développement de relations transrégionales entre régions européennes et celles des pays d'Europe de l'Est³⁶.

Le processus d'intégration européenne provoquera un renouveau et une multiplication des alliances. L'objectif était de tisser des liens amicaux, mais également l'élaboration de politiques en réseau. Divers programmes européens accorderont des fonds à des localités de différentes régions ayant établi en concertation un projet commun. De nos jours, avec la perspective d'un élargissement prochain, l'Union européenne a promulgué plusieurs mesures pour faciliter la création de liens avec les pays, les régions ou même les villes des candidats à l'Union européenne. L'idée est favorisée par cette stratégie politique, une transition en douceur vers l'intégration économique et le libre marché, ainsi que la création d'une large zone de sécurité.

Ces initiatives de l'Union européenne coïncident avec la multiplication de politiques de ce genre promulguées par le Conseil de l'Europe et par l'OSCE³⁷. Ces deux institutions agiront même de concert pour sti-

³⁵ Jose Luis de Castro, « The Other Dimension of Third-Level Politics in Europe : The Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe » *op. cit.*, p. 95 et suivantes.

³⁶ Jacek Wódz, « La coopération inter-régionale dans la transition politique en Europe centrale et orientale », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, p. 267 et suivantes.

³⁷ K. Schumann, « The Role of the Council of Europe », in H. Miall (ed.), *Minority Rights in Europe : The Scope for a Transnational Regime*, London, Pinter, 1994, p. 96-97.

muler la concertation et le dialogue au plan subétatique. Le traité de septembre 1996 entre la Hongrie et la Roumanie en constitue un parfait exemple. Ce traité, soutenu par l'Union européenne, l'OSCE et le Conseil de l'Europe voulait favoriser la coopération interrégionale ainsi que la protection de la minorité hongroise en Roumanie³⁸.

La coopération transfrontalière est également un outil important de collaboration et de coordination de politique en Asie et en Amérique latine. En Asie centrale, par exemple, la peur de Moscou, comme de Pékin, de voir l'influence de l'Islam s'étendre dans les nouvelles républiques du Kazakhstan, de l'Ouzbékistan ou du Turkménistan à cause de l'influence grandissante de la Turquie, de l'Iran ou même des talibans d'Afghanistan (c'était avant le 11 septembre 2001) poussera les autorités à établir des relations transfrontalières pour stimuler les échanges et le tourisme. La Chine et la Russie favoriseront également la coopération régionale pour diminuer les tensions transfrontalières entre les deux pays³⁹.

En Asie du sud-est, le Laos et la Thaïlande mettront en œuvre des politiques de collaboration transfrontalière qui encourageront la cohabitation de la population et une amélioration des relations bilatérales entre les deux pays⁴⁰. Sur le subcontinent indien, des mesures similaires seront expérimentées, mais avec beaucoup moins de succès. Les difficultés de l'administration de composer avec sa diversité ethnique interne ont toujours d'importants effets sur sa politique étrangère. Depuis quelques années, de nombreuses discussions constitutionnelles ont eu lieu sur le besoin de décentralisation. Ce renforcement des gouvernements subétatiques pourrait inclure un droit limité aux acteurs subétatiques de développer une politique étrangère. De cette façon, l'établissement de relations transfrontalières entre minorités de même origine, comme au Kashmir, par exemple, peut conduire à l'élaboration d'une forme d'accommodation ethnoterritoriale. Ces politiques pousseraient aussi le développement de relations économiques et sociales qui réduiraient les tensions entre les régions et le centre, d'une part, et entre les régions de divers pays, d'autre part⁴¹.

En Amérique latine, de nombreuses régions feront l'expérience d'activités paradiplomatiques à partir des années 1980. La paradiplomatie deviendra en Amérique latine un objet de concertation régionale

³⁸ Noé Cornago, « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security : Dimension of Conflict and Co-operation », *op. cit.*, p. 48.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

afin de diminuer certaines tensions transfrontalières ainsi qu'un outil de développement économique. Depuis les années 1990, les initiatives de ce genre se sont multipliées. Les conflits sur les frontières entre le Pérou et l'Équateur ou entre le Honduras et le Nicaragua, par exemple, perdureront pendant de nombreuses années car ils auront été alimentés par des régimes autoritaires et populistes. Depuis peu, les gouvernements de ces pays ont compris les leçons du passé et s'efforcent d'élaborer des relations internationales à l'échelon régional pour promouvoir le progrès économique et amorcer une concertation régionale. Le développement croissant de la paradiplomatie par les gouvernements régionaux en Amérique latine est un processus évolutif, qui va de concert avec la démocratisation et le développement de processus d'intégration régionaux. En donnant une plus grande liberté à la mise en œuvre de politiques internationales, les autorités régionales de pays jouissant d'une certaine stabilité politique comme le Brésil et l'Argentine – avant la crise monétaire de 2002– sont devenues plus autonomes⁴².

Des politiques semblables ont été proposées, sans succès, pour le continent africain avec l'appui de l'ONU, de l'Union européenne et de la Banque mondiale. On voudrait en effet faire la promotion d'une stratégie de coopération transfrontalière afin de stimuler les échanges économiques, l'administration en commun de ressources et la gestion pacifique des conflits ethniques. Pour l'instant, la faiblesse des États rend difficile la mise en œuvre de politiques de ce genre⁴³.

La paradiplomatie comme outil pour réduire les conflits ethniques

La paradiplomatie peut être un outil de réduction des conflits ethniques. En Europe, par exemple, lorsque des minorités transcendent une frontière, on a recours à la paradiplomatie comme instrument de réduction des tensions. Cette expérience a été tentée en Italie et en Autriche entre la région du Tyrol et la région germanophone de Bolzano en Italie. Dans ce dernier cas, après la Seconde Guerre, le gouvernement italien a empêché les contacts transnationaux. Le mécontentement de la minorité germanophone poussera l'Autriche à faire part de la situation à l'ONU dans les années 1970. Cette pression politique et l'émergence de terrorisme persuaderont le gouvernement italien de reconnaître des droits spéciaux pour la minorité germanophone. Le gouvernement italien tolé-

⁴² *Ibid.*, p. 49.

⁴³ Robert H. Jackson, *Quasi-States : Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

ra également le développement de liens transnationaux⁴⁴. Ce nouveau contexte stimulera l'établissement de meilleures relations entre le gouvernement italien et le gouvernement autrichien et donnera naissance à un phénomène nouveau : des rencontres périodiques de parlements locaux appartenant à des États différents⁴⁵. Le *Land* du Tyrol et la chambre de commerce de la région italienne ouvraient récemment une représentation conjointe à Bruxelles⁴⁶.

Les relations entre groupes culturels appartenant à deux régions différentes représentent un phénomène fréquent en Europe. C'est le cas entre les deux Pays basques, entre l'Alsace et la région allemande du Baden Württemberg, entre la Flandre et les Pays-Bas, entre la Catalogne et le Languedoc-Roussillon et entre les minorités danoises du Schleswig-Holstein et le Danemark. Le Québec a également établi une relation très particulière avec la France. Le développement de relations paradiplomatiques entre régions ayant des traits culturels communs est un facteur de réduction des conflits potentiels mais peut également alimenter des déchirements nationaux, comme dans le cas des relations entre le Québec et la France. Le gouvernement canadien voit d'un très mauvais œil les actions du Québec en France et dans la Francophonie⁴⁷. La réticence des États-centraux à tolérer la création de liens avec des groupes de même culture va pourtant à l'encontre de nombreuses conventions internationales sur la question des minorités. L'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) soutient que le développement de contacts entre minorités doit être permis même au-delà des frontières et sans interférence des autorités publiques. L'ONU a reconnu dans l'article 2.4 de la Résolution 47/135 de l'Assemblée générale que les membres d'une minorité ont le droit d'établir des relations outre les frontières dans la mesure où ces contacts sont pacifiques⁴⁸.

⁴⁴ Anton Pelinka, « Austria », in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 133.

⁴⁵ Noé Cornago, « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security : Dimension of Conflict and Co-operation », *op. cit.*, p. 43.

⁴⁶ Michael Morass, « Austria : The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics », *op. cit.*, p. 87.

⁴⁷ Entretien avec M. André Dorval, Premier conseiller et directeur des services culturels. Délégation du Québec à Paris, mai 2000 et avec M. Claude Lessard, Conseiller Affaires francophones et multilatérales, Délégation générale du Québec à Paris, mai 2000.

⁴⁸ P. Thornberry, « International and European Standards on Minority Right », in H. Miall (ed.), *Minority Rights in Europe : The Scope for a Transnational Regime*, London, Pinter, 1994.

Il pourrait sembler frivole de favoriser les contacts transfrontaliers dans les cas où la dimension transnationale d'un problème ethnique mène à de violents conflits. Il ne faut cependant pas sous-estimer la dimension paradiplomatique dans l'administration de problèmes de minorités transnationales. Les autorités chinoises ont accepté le développement de liens paradiplomatiques par certaines de ses régions. Il ne s'agit pas seulement ici de liens informels mais aussi de l'autorisation pour les gouverneurs de signer des ententes de coopération interrégionale. C'est le cas entre le Yunnan et le nord du Myanmar ou la région de Guangxi et le Vietnam. La nature du gouvernement chinois tend à rendre les chercheurs méfiants quant à ses intentions. Selon ces derniers, cette stratégie du gouvernement chinois ne sert qu'à étendre sa sphère d'influence de façon pacifique. Par contre, d'autres chercheurs estiment que ces actions font partie d'une stratégie de normalisation avec les pays voisins⁴⁹.

La Russie offre également un exemple intéressant de l'utilisation de la paradiplomatie pour réduire les conflits. Les conflits entre la Russie et certains États russes sont notoirement connus. Dans certains cas, les relations sont extrêmement tendues, dans d'autres, c'est carrément la guerre civile. Mais parfois, les tensions ont grandement diminué par le développement de paradiplomatie. La tolérance de l'État russe à l'égard d'actions étrangères menées par certains États soutiendra la normalisation des rapports entre l'État russe et ces États fédérés. L'exemple du Tatarstan est particulièrement intéressant. En 1994, le gouvernement russe conclura une entente bilatérale avec les autorités du Tatarstan qui reconnaît le droit à une certaine présence internationale, particulièrement en ce qui concerne le commerce international, pour la région. Depuis, on note une réduction des tensions⁵⁰.

En matière de réduction des conflits entre minorités ethniques au sein d'un même pays, on constate qu'une certaine tolérance vis-à-vis du développement d'une paradiplomatie constitue un facteur d'apaisement potentiel dans les relations centre-périphérie. Le but visé par les minorités nationales en développant la paradiplomatie n'est pas toujours d'internationaliser leurs problèmes et d'attirer dans le conflit une puissance étrangère.

⁴⁹ Noé Cornago, « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security : Dimension of Conflict and Co-operation », *op. cit.*, p. 44.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 45-46.

La paradiplomatie et les opérations de rétablissement de la paix

Depuis le début des années 1990 ou un peu plus tôt, l'ONU a affiché de nouvelles ambitions concernant ses stratégies et ses interventions de résolution de conflits. D'une part, on cherche désormais à mettre en place les conditions d'un règlement durable des conflits et l'établissement de régimes d'aide pour les sociétés qui ont connu des conflits violents pour stimuler la reconstruction et la réconciliation. La nouvelle ambition de l'intervention consiste, selon Charles-Philippe David, à rétablir, à imposer et à consolider la paix⁵¹. L'ONU, comme des OIG comme l'OTAN, ne s'efforce plus seulement de rétablir la paix entre les États mais également dans les États. Le rôle limité d'arbitre dans les rapports interétatiques réservé à l'ONU pendant la guerre froide s'est transformé. L'ONU est aujourd'hui sollicitée par les États pour porter secours, voire pour reconstruire les États décomposés. L'exemple récent du Timor oriental est typique de ce nouveau rôle.

Les missions de paix peuvent prendre plusieurs formes. Il peut s'agir de missions de maintien de la paix, de missions de rétablissement de la paix, de missions d'imposition de la paix ou encore de missions de consolidation de la paix. Les entités subétatiques ne sont d'aucune utilité dans les trois premiers cas. Par contre, leur rôle peut s'avérer fondamental dans les missions de consolidation de la paix. Ces missions sont l'amalgame de missions concertées de l'ONU, d'États souverains et d'ONG de toute nature. L'objectif de ces missions est de construire des infrastructures politiques, économiques et sécuritaires de telle façon que le conflit puisse être surmonté de façon durable. Elles ont pour but la reconstruction et la réconciliation.

Plusieurs actions devront être mises en œuvre durant ces missions. Dans un premier temps, il faut rétablir l'ordre, désarmer et démobiliser les combattants et procéder au déminage. Dans un deuxième temps, il faut constituer et former une force policière, soutenir le développement de partis politiques et la mise sur pied d'élections libres et équitables. Il faut, en un troisième temps, ériger un système judiciaire et un régime légal de droits de l'Homme. Il faudra ensuite procéder aux arrestations de criminels et assurer une protection des réfugiés. Finalement, il faut reconstruire les infrastructures de transports, tenter d'assurer la croissance d'une économie de marché avec l'aide de fonds étrangers et de soutenir la réconciliation des parties en conflits.

Le rôle des entités subétatiques est considérable dans certaines de ces étapes car elles possèdent, du moins dans les régimes fédéraux ou à

⁵¹ Charles-Philippe David, *La guerre et la paix*, Paris, Presses de Science Po, 2000, p. 371.

structure généralisée, l'expertise nécessaire pour mettre ces actions en place. Le gouvernement du Québec est mieux placé que celui du Canada pour former et pour mettre sur pied des forces policières. Ce sont effectivement ces forces qui formeront en partie les policiers haïtiens après le rétablissement de la paix en 1994. Les forces policières québécoises seront même mobilisées pour maintenir l'ordre et la sécurité des citoyens pendant la transition. Le ministère des Relations internationales, par l'action de son secrétariat à l'aide internationale, dispose d'un programme qui a permis de financer de nombreux projets de coopération internationale destinés à renforcer le tissu de la société civile dans des pays dévastés par la guerre ou par des catastrophes naturelles. Le ministère des Relations internationales du Québec a ainsi appuyé des projets au Guatemala, dans les régions des Grands Lacs africains et au Nicaragua. L'an dernier, grâce à ce programme, 30 organismes québécois de coopération internationale ont réalisé 74 projets dans les pays les moins favorisés de la Francophonie, de l'Amérique latine et des Antilles⁵². L'action des entités subétatiques peut également être considérable pour surveiller les élections et pour établir un nouveau régime de loi. Leur utilité est notable pour rétablir un système juridique, pour aider à la reconstruction des infrastructures de transport, pour ériger des institutions financières et économiques nécessaires au développement économique. Certains États subétatiques, comme la Flandre, ont même élaboré des stratégies intéressantes en matière d'aide et de développement. Plutôt que de disperser leur action entre divers pays ou régions dans le besoin, les Flamands envisagent la possibilité d'établir une politique bilatérale en matière de coopération et d'aide humanitaire. Ils envisagent de soutenir le jumelage d'institutions de leur société civile ainsi que l'échange d'expertise et d'expérience. Depuis les années 1990, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères, le *Land* du Bade-Wurtemberg participe aux missions d'intervention humanitaire au Bangladesh, en Russie, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi et en Tanzanie. Le gouvernement allemand est généralement favorable à l'intervention dans ces domaines des *Länder* car ils agissent en complémentarité⁵³. L'expérience, de l'avis de Martin Nagelschmidt, est plutôt réussie.

⁵² Ministère des Relations internationales, *Rapport annuel 1999-2000*, Les publications du Québec, 2000.

⁵³ Martin Nagelschmidt. « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg », *op. cit.*, p. 683.

Conclusion générale

Le phénomène paradiplomatique, bien que très peu spectaculaire, représente certainement un changement important sur le plan de l'étude de la politique étrangère et des relations internationales. Comme nous l'avons constaté, le phénomène est extensif, intensif et permanent. Les intérêts internationaux des entités subétatiques sont désormais multiples. Dans leurs actions internationales, les entités subétatiques, malgré l'asymétrie des cas, disposent d'une marge de manœuvre et de ressources considérables.

Les effets de la paradiplomatie sur la conduite des affaires étrangères sont également appréciables. En effet, l'existence d'un système politique centralisé était la condition nécessaire pour que l'État assure le rôle qui lui était assigné par le droit et la pratique internationale. Sans l'existence d'un centre qui possède l'autorité sur son territoire et à qui les citoyens portent une allégeance prioritaire, les relations interétatiques sont sérieusement compromises. La possibilité d'ériger un système international est alors presque nulle. Le maintien et le respect d'un droit interétatique seraient défiés alors que la légitimité et l'efficacité des diplomaties seraient questionnées.

Le fédéralisme, dont le fondement principal est la divisibilité de la souveraineté, s'accommode mal des principes de l'ordre westphalien. On postule en effet dans ces régimes politiques que la souveraineté peut être exercée sur un même territoire et sur une même population par plusieurs sources d'autorité politique. Alors que l'on assume au niveau international que les États fédéraux sont des acteurs unitaires, rationnels et qu'ils représentent « l'intérêt national » de leur communauté politique, les faits démontrent que la réalité est bien différente.

Avec le développement de la paradiplomatie, les États fédéraux ou à structures décentralisées subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales : pressions centralisatrices, dans un premier temps, imposées par la nécessité de parler d'une seule voix afin d'avoir une politique internationale cohérente ; pressions décentralisatrices, dans un second temps, car les entités subétatiques cherchent à développer leurs propres politiques internationales. Cette centralisation des affaires extérieures et les tendances centrifuges ne sont pas sans poser problème dans ce type de régime où les entités subétatiques possèdent de nombreux champs de compétence.

Les fractures internes sont encore plus criantes lorsque le régionalisme s'appuie sur une conscience minoritaire, qu'il s'agisse de la Catalogne en Espagne ou du Québec au Canada. Les succès de la mobilisation communautaire par certains groupes subétatiques leur donnent une pertinence internationale. La montée du nationalisme sur le plan infranational complique les conditions d'une bonne entente entre les acteurs sociaux à l'interne. Il complique aussi la formulation d'une politique étrangère et favorise les forces centrifuges à l'intérieur des États territoriaux.

Avec le développement de la paradiplomatie, les monopoles étatiques sur lesquels repose le système international westphalien sont remis en question par les entités subétatiques. L'État territorial n'est plus le seul acteur capable de s'engager contractuellement avec des acteurs internationaux, il n'est plus le seul à avoir accès aux organisations internationales. En outre, il ne détient plus le monopole de la représentation internationale du pays.

La paradiplomatie est facteur d'anomie dans le système international actuel. La capacité de l'État de prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays semble être sérieusement remise en question par la paradiplomatie. Dans certains pays, dont le Canada, le problème est accentué par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations, les engagements internationaux du gouvernement central dans les champs de compétence de provinces n'entraînent pas automatiquement leur application par ces dernières¹. De telles contraintes, souvent incompréhensibles pour les observateurs étrangers, compliquent les rapports avec les interlocuteurs du pays en plus d'embarrasser les fonctionnaires et les politiciens.

En Belgique, le problème est encore plus criant car l'État belge ne peut même pas contracter ou désavouer une politique ou la signature d'un traité par les acteurs subétatiques dans leurs champs de compétence, sauf dans des circonstances très limitées. L'État belge est dépendant des régions pour beaucoup de prérogatives, notamment en ce qui concerne sa politique européenne. Il ne peut même plus s'engager par traités sur de nombreux sujets et ainsi les imposer à la population. Dans certains cas, le rôle des régions belges éclipse celui du gouvernement fédéral. En Belgique, les entités subétatiques détiennent davantage de

¹ Kin Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3rd ed., 1997, p. 295 et Howard A. Leeson et Wilfried Vanderelst, *External Affairs and Canadian Federalism : The History of a Dilemma*, Toronto, Holt Rinehard and Winston, 1973.

responsabilités en matière de commerce international que le gouvernement belge².

L'entrée en scène des entités subétatiques en relations internationales provoque une atomisation de l'ordre international compliquant encore plus le fonctionnement du système international. Il est vrai que les États centraux ne voient généralement pas d'un bon œil la perte progressive de leur souveraineté en matière de politique extérieure. L'action internationale des régions est souvent perçue comme une atteinte à la souveraineté nationale et à l'intégrité territoriale. D'un autre côté, l'État central est conscient du fait que sa politique étrangère lui échappe de plus en plus avec les divers phénomènes de la mondialisation, de la crise de l'État-nation, de l'internationalisation et de la segmentation croissante de ses activités. Dans certains cas, on appelle à l'aide les régions pour qu'elles participent dans les domaines réservés de politique étrangère. En plus de rendre plus opérationnelle la politique étrangère d'un pays, la paradiplomatie peut être très utile pour les gouvernements centraux. La diplomatie canadienne, par exemple, hésitait à confronter directement la diplomatie américaine sur les problèmes de pollution transfrontalière. Ainsi, la prise en charge d'une partie de ces questions par les provinces canadiennes représente une solution qui a l'avantage de dépolitiser l'enjeu.

Il est certain que l'arrivée comme acteur international des entités subétatiques risque de créer des conflits. Mais, dans l'ordre international actuel, leur présence est inévitable voire indispensable, ne serait-ce que pour favoriser l'attraction d'investissements étrangers. Les entités subétatiques doivent s'engager sur le plan international afin de répondre à la crise systémique qui s'est abattue sur l'État-nation depuis une quarantaine d'années. Conséquemment, du point de vue national, les États-nations ne doivent pas traiter les actions internationales comme une menace pour l'intégrité de leur politique étrangère, ils doivent plutôt chercher à créer de nouveaux modes de collaboration et un meilleur partage des rôles. Une bonne façon de limiter les conflits est d'exposer clairement les responsabilités de chacun tout en accordant un rôle suffisamment important aux entités subétatiques pour qu'elles puissent profiter de la mondialisation. Il est donc important de repenser les relations centre-périphérie sur les questions de relations internationales afin de favoriser la coopération et la coordination des différents ordres de gouvernement. C'est la création d'institutions de coopération et de coordination qui a favorisé une normalisation des relations entre Barcelone et Madrid. C'est également ce manque de coordination et de coopération

² Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

qui crée de nombreux conflits dans les relations Québec-Ottawa au Canada.

Ce besoin de coordination et de coopération n'est pas simplement le fait des États-multinationaux comme le Canada ou l'Espagne³. Selon Earl H. Fry, les États américains devraient mettre sur pied un bureau pour les affaires intergouvernementales et internationales afin de coordonner leurs actions avec celles du gouvernement américain. Toujours selon M. Fry, il serait utile de nommer dans ces institutions des membres de chacune des chambres du Congrès pour encourager la diffusion d'information⁴.

Les besoins de coordination sont nombreux. Prenons un exemple classique et fréquent : une entité subétatique octroie une subvention à une entreprise. Cette subvention risque d'être illégale en vertu d'accords internationaux dont est signataire l'État où se situe cette entité subétatique. Un gouvernement étranger ou une instance internationale comme l'Union européenne pourraient porter plainte non pas contre l'entité subétatique mais contre le gouvernement national. C'est ce qui est arrivé à l'État allemand lorsque le Land de la Saxe a accordé une subvention à la compagnie Volkswagen. Cette action sera condamnée par Bruxelles qui menacera Bonn d'une injonction⁵.

Depuis que les États centraux se désengagent de leurs politiques protectionnistes, les risques que les entités subétatiques prennent le relais sont de plus en plus élevés. Avec la conclusion des accords du GATT, qui réduisent les politiques tarifaires et de quotas, les gouvernements redoublent d'imagination pour créer des barrières non tarifaires de protection des industries locales. Les conséquences de ce type de politiques sont graves car des recherches estiment que plus de 25 % du PIB mondial est le fait d'achats gouvernementaux⁶. Ce sont encore une fois les gouvernements centraux qui feront les frais des mesures protectionnistes des entités subétatiques.

Les législateurs doivent tenir compte de la complexité du monde ambiant lorsqu'ils rédigent les politiques publiques. Afin de réussir une politique internationale, ils doivent souvent mener simultanément de nombreuses négociations. Le gouvernement canadien doit, par exemple, pour parvenir à la signature de la ZLEA, négocier avec ses trente-cinq

¹ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 114 et suivantes.

⁴ Earl H. Fry, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, op. cit., p. 114.

⁵ Brian Hocking, « Patrolling the "Frontier" », op. cit., p. 26.

⁶ Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy*, op. cit., p. 80.

partenaires américains, en plus de convaincre les acteurs de la société civile canadienne des bienfaits de l'extension d'une zone de libre-échange jusqu'au Chili. Le gouvernement canadien ne peut pas se payer le luxe de trop marginaliser les provinces canadiennes car ces dernières ne sont pas obligées d'appliquer les accords qu'Ottawa contracte dans leurs champs de compétence. Le gouvernement du Québec pourrait débattre des effets de la ZLEA devant son parlement, on parle même d'un référendum. En matière de politique étrangère, aucun palier de gouvernement ne peut ignorer l'autre. Par conséquent, les structures politiques internes, les caractéristiques des sociétés deviennent des facteurs pertinents dans l'analyse des relations internationales.

Les nouvelles formes de collaboration peuvent être des ententes entre les ordres de gouvernement comme il y en a en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Autriche, en Australie en Belgique ou maintenant en Espagne. Ces ententes ne sont cependant pas toujours une panacée. De nombreux fonctionnaires des États centraux critiquent le manque d'efficacité des structures de coordination qui existent dans de nombreux pays comme en Espagne, en Allemagne ou en Belgique et qui empêchent les États centraux de parler d'une seule voix en relations internationales. Ils font également valoir que les États fédérés ne font pas un suivi systématique des dossiers, faute de ressources suffisantes. Cette dernière critique vise particulièrement les petites régions. Enfin, de nombreux fonctionnaires déplorent le peu d'intérêt des entités subétatiques pour de nombreux dossiers.

Il est également possible d'effectuer des maillages sur le plan bureaucratique ou sur les conférences intergouvernementales sur la politique étrangère. En Allemagne, les *Länder* ont réussi à renforcer leur poids dans le processus de prise de décisions à la fois à l'échelle nationale qu'europpéenne. Après le traité de Maastricht, une conférence des ministres responsables du dossier sur l'Europe était organisée pour présenter les positions des *Länder* dans la capitale allemande et à Bruxelles.

Des institutions de liaison dont l'objectif serait de donner accès à chaque ordre de gouvernement aux ressources de l'autre peuvent aussi être placées⁷. Tous les ordres de gouvernement ont besoin de la coopération de l'autre car ils ont besoin de services et d'informations quelquefois exclusivement détenus par l'autre. Les gouvernements centraux ont, par exemple, de la difficulté à rejoindre les entreprises locales alors que les entités subétatiques ont souvent besoin du concours du gouvernement central pour rencontrer des chefs d'États ou des décideurs impor-

⁷ Brian Hocking, « Adaptation and the Foreign Policy Bureaucracy : The Experience of Federal States », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 5, n° 1, March 1994, p. 51.

tants. La dépendance des deux ordres de gouvernement est, en outre, forte sur le plan de l'expertise bureaucratique. Dans certains domaines particuliers comme l'éducation, l'environnement ou les droits de l'Homme, qui sont des questions dont l'importance est considérable pour la diplomatie multilatérale, les entités subétatiques ont souvent une expertise supérieure à celle des autorités centrales. De plus, ce sont ces dernières qui seront chargées d'adopter ces mesures. On constate que de plus en plus de fonctionnaires des entités subétatiques font partie de la délégation nationale quand ces questions sont à l'ordre du jour international. En revanche, le palier national est seul capable de mobiliser des ressources inexistantes dans les entités subétatiques, particulièrement dans les entités subétatiques peu actives en relations internationales, mais aussi dans des régions plus dynamiques. Ainsi, malgré le grand nombre de délégations à l'étranger, les ambassades ont généralement des réseaux d'information et de communication plus importants pour conseiller les législateurs.

Les autorités centrales et les entités subétatiques peuvent également utiliser les mécanismes déjà existants sur le plan des relations intergouvernementales. On peut commencer à introduire, si ce n'est déjà fait, des thèmes internationaux lors de conférences sectorielles sur l'éducation, la santé, les subventions publiques, etc. On peut également mettre en place des politiques d'échange de fonctionnaires entre les gouvernements centraux et les gouvernements subétatiques. Cette politique permet la construction de ponts entre les ordres de gouvernement, encourage l'échange d'expertise et assure finalement une politique étrangère plus intelligente et cohérente. En somme, le défi des prochaines années est d'institutionnaliser une véritable diplomatie à paliers multiples où on accorde un rôle suffisamment important aux entités subétatiques pour qu'elles puissent profiter de la mondialisation.

Bibliographie

Journaux consultés

Espagne

Diari de Barcelona

El País

Cinco Días

El Observador

Vanguardia

El Periódico

ABC

Canada

Le Devoir

La Presse

Le Droit

La Tribune

Le Soleil

Le Nouvelliste

Belgique

Le Soir

France

Le Monde

Libération

États-Unis

The Wall Street Journal

L.A. Times

Chicago Tribunes

New York Times

The Boston Globe

Références

- Albert, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 1991, Poche, 1998.
- Allison, G.T., *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
- Allison, G.T. et Zelikow, P.D., « L'essence de la décision. Le modèle de l'acteur rationnel », *Cultures et conflits*, n° 36, 1999.
- Anton, P., « Austria », in Hans J. Michelmann & Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Substates Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Axelrod, R., *Donnant-donnant. Théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob, 1992.
- Badie, B., *Les deux États. Pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Paris, Fayard, 1986.
- Badie, B., *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.
- Badie, B., « Entre mondialisation et particularismes », *Sciences humaines*, n° 61, mai 1996.
- Badie, B., « Le jeu triangulaire », in Pierre Birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, 1997.
- Badie, B., *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.
- Badie, B. et Hermet, G., *Politique comparée*, Paris, PUF, Thémis Science politique, 1990.
- Badie, B. et Smouts, M.-C., *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, 3^e édition, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999.
- Balme, R. & Jouve, B., « Building the Regional State. Europe and Territorial Organization in France », in Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Balme, R., « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.
- Balthazar, L., « Conscience nationale et contexte international », in Louis Balthazar, Guy Laforest et Vincent Lemieux (dir.), *Le Québec et la reconstruction du Canada. 1980-1992*, Québec, Septentrion, 1991.
- Balthazar, L., « The Québec Experience. Success or Failure ? », in Michael Keating (ed.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.
- Balthazar, L. et Hero, A.O., *Le Québec dans l'espace américain*, Montréal, Québec-Amérique, 1999.
- Barber, B., *Djihad versus McWorld. Mondialisation et intégrisme contre la démocratie*, Paris, Hachette pluriel, 1996.

- Bariteau, C., *Québec, 18 septembre 2001*, Montréal, Québec-Amérique, 1998.
- Bassets, L., « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, 4^e trimestre, n° 9, 1998.
- Bastien, F., *Relations particulières. La France face au Québec après de Gaulle*, Montréal, Boréal, 1999.
- Bastien, F., « Le poids de la coopération. La faveur dont jouit le Québec à Paris n'a pas changé », *La Presse*, 28 juin 2000.
- Beaud, M. et Dostaler G., *La pensée économique depuis Keynes*, Paris, Seuil, 1993.
- Beaudoin, L., « Origines et développement du rôle international du gouvernement du Québec sur la scène internationale », in Paul Painchaud (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1980.
- Becker, G.S., « Why So Many Mice Are Roaring », *Business Week*, November 7, 1994.
- Bélanger, L., « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994.
- Bélanger, L., Gosselin, G. et Hervouet, G., « Les relations internationales du Québec. Effort de définition d'un nouvel objet d'étude », *Revue québécoise de science politique*, n° 23, hiver 1993.
- Belot, L., « Les droits de l'Homme commencent à peser sur les choix des multinationales », *Le Monde*, 15 avril 2000.
- Bernier, I. et Thérien, J.-P., « Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994.
- Bernier, L., *De Paris à Washington*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1996.
- Boardman, R., *Global Regimes and Nation States. Environmental Issues in Australian Politics*, Ottawa, Carleton University Press, 1990.
- Borras, S., « The "Four Motors for Europe" and its Promotion of R&D Linkages. Beyond Geographical Contiguity in Interregional Agreements », *Regional Politics & Policy*, vol. 3, n° 3, Autumn 1993.
- Boyer, J.-C., *Belgique : l'État fédéral, une étape ?*, Paris, La Documentation française, 1997.
- Brown, D., « The Evolving Role of the Provinces in Canada-U.S. Trade Relations », in Douglas M. Brown & Earl H. Fry (eds.), *State and Province in the International Economy*, Berkeley, University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993.
- Brown, D. et Groen, J., « Attitudes et comportements des gouvernements provinciaux du Canada à l'endroit des États-Unis », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, septembre 1994.

- Brown, D.M. & Fry E.H. (eds.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993.
- Brown, M. (ed.), *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Bullmann, U., « The Politics of the Third Level », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, p. 14, Summer 1996.
- Burton, J.W., *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.
- Butler, F., « Regionalism and Integration », in John Baylis & Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Campbell, B., « Trade and Investment Policy Under NAFTA. As If Jobs Mattered », *Canadian Foreign Policy / La politique étrangère du Canada*, vol. 1, 1994.
- Cardinal, F., « Missions économiques ou guerres politiques », *Le Devoir*, 28 octobre 2000.
- Cassivi, M., « Ottawa empêche Bruxelles d'aimer Québec. Remise de la visite de la délégation Union européenne-Canada », *Le Couac*, janvier 1998.
- Castells, M., *La société en réseau. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.
- Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia : The Land of Good News*, Generalitat of Catalunya, 2000.
- Chan, A., « Labor Standards and Human Rights. The Case of Chinese Workers Under Market Socialism », *Human Right Quarterly*, 20, 1998.
- Chapdelaine, J., « Les relations France-Québec », *La politique étrangère France-Québec*, Centre québécois des relations internationales, collection choix, 1984.
- Chavagneux, C., « La diplomatie économique : plus seulement une affaire d'États », *Pouvoirs*, n° 88, 1999.
- Collins, R.J. et Salée, D., « Les politiques économiques », in Manon Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1998.
- Conklin, D., « NAFTA : Regional Impacts », in Michael Keating & John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London and Portland, Frank Cass Publishers, 1997.
- Convergència i Unió, *Para Levar Catalunya màs lejos, Programmea electoral, 1995-1999*, Barcelona, 1995.
- COPEC, *Memòria 1998*, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya, 1999.
- Cornago, N., « Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Substate Involvement in International Affairs », *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, Hanover, Germany, October 2000.

- Cox, R.W., « Dialectique de l'économie-monde », *Études internationales*, vol. 21, n° 4, 1990.
- Craven, G., « Federal Constitutions and External Relations », in Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993.
- Croisat, M. et Quermonne, J.-L., *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1996.
- Dansereau, S., « L'Ontario songe à contester la constitutionnalité de l'ALENA », *La Presse*, 9 août 1993.
- Criekemans, D. et Salomonson, T.B., « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », in Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, vol. 1, n° 10, 2002.
- David, C.-P., *La guerre et la paix*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
- Davis, R., « The Federal Principle Reconsidered », in Aaron Wildavsky (ed.), *American Federalism in Perspective*, Little Brown, 1967.
- De Castro, J.L., « The Other Dimension of Third-Level Politics in Europe. The Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.
- Defarges, P.M., *Les organisations internationales contemporaines*, Paris, Seuil, 1996.
- Defarges, P.M., « Union européenne, espace de test des nouvelles diplomaties », *Pouvoirs*, n° 88, 1999.
- Dehousse, R., « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance. Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, vol. XX, n° 2, juin, 1989.
- Dehousse, R., *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991.
- Delisle, N., « Lucien Bouchard accuse Ottawa de l'empêcher d'aller au Mexique », *La Presse*, 30 novembre 2000.
- Delpérée, F., « Le fédéralisme, forme d'adaptation de l'État-nation. Le cas de la Belgique », in Panayotis Soldatos et Christian Philip (dir.), *Au-delà et en deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996.
- Departament de la Presidència, *Tout sur la Catalogne*, Generalitat de Catalunya, 1997.
- Descôteaux, B., « La doctrine Gérin-Lajoie ravivée », in Roch Côté (dir.), *Québec 2000. Rétrospective du XX^e siècle*, Montréal, Fides, 1999.
- Descôteaux, B., « Une voix pour les provinces au Sommet des Amériques », *Le Devoir*, 13 mars 2001.

- Desideri, C. & Santantonio, V., « Building a Third Level in Europe. Prospects and Difficulties in Italy », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996.
- Desrosiers, É., « Mondialisation et solidarité. Gommer l'apparente contradiction », *Le Devoir*, 25 janvier 2002.
- Desrosiers, É., « Forum économique mondial. Des projets de 750 millions pour le Québec », *Le Devoir*, 5 février 2002.
- Deutsch, K., *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundation of Nationality*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1969.
- Dieckhoff, A., « Europe occidentale : l'effervescence nationalitaire », *Politique internationale*, Paris, n° 78, hiver 1997-1998.
- Dieckhoff, A., *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvements*, Paris, Flammarion, 2000.
- Dieckhoff, A., « Le nationalisme dans un monde global », in Stéphane Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, vol. 10, n° 1, 2002.
- Dormoy, D., *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995.
- Doyle, M., « Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs », *Philosophy and Public Affairs*, 12 (3-4), 1983.
- Doyle, M., *Ways of War and Peace*, New York, Norton and Co, 1997.
- Dubuisson, M., « Les régions entrent en scène, pour l'Union et pour elles », *Le Soir*, Bruxelles, reproduit dans *Courrier international*, n° 553, du 7 au 13 juin 2001, p. 20.
- Duchacek, I.D., « The International Dimension of Subnational Self-Government », *Publius*, vol. 4, n° 5, 1984.
- Duchacek, I.D., « Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations », in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche & Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.
- Duchacek, I.D., Latouche, D. et al. (eds.), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.
- Dufour, J.-F., *L'Espagne : un modèle pour l'Europe des régions ?*, Paris, Folio actuel, 2000.
- Durazo-Herrmann, J., « L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine », *Études internationales*, vol. XXXI, n° 3, septembre 2000.
- Dutrisac, R., « Bouchard débarque à New York », *Le Devoir*, mercredi 14 avril 1999.
- Dutrisac, R., « Les députés auront leur mot à dire sur les traités », *Le Devoir*, 15 novembre 2001.
- Dutrisac, R., « Un "amendement Québec" en faveur de la diversité culturelle », *Le Devoir*, 5 février 2002.

- Elazar, D., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- Fonds monétaire international, *Les perspectives de l'économie mondiale*, Washington, 1999.
- Forest, P.-G. et Rodon, T., « Les activités internationales des autochtones du Canada », *Études internationales*, vol. XXVI, n° 1, mars 1995.
- Fortmann, M., « À l'Ouest rien de nouveau ? Les théories sur l'avenir de la guerre au seuil du XXI^e siècle ? », *Études internationales*, vol. XXXI, n° 1, mars 2000.
- Francoeur, L.-G., « Le Canada anglais s'éloigne de Kyoto. Les provinces anglophones veulent s'aligner sur le plan Bush », *Le Devoir*, samedi 16 février 2002.
- Fry, E.H., « The New International Cities Era. The Global Linkage of North American Cities with Emphasis on Los Angeles and San Francisco », in Panayotis Soldatos, Earl H. Fry & Lee H. Radebaugh (eds.), *The New International Cities Era*, Provo, Brigham Young University, 1989.
- Fry, E.H., *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, A Council on Foreign Relations Book, 1998.
- Fry, E.H., « Québec Confronts Globalization. A Model for the Future ? », *Québec Studies*, n° 30, Fall 2000/Winter 2000.
- Fry, E.H., « The Information Technology Revolution and the Expanding Role of Non-Central Governments in International Relations », document non publié.
- Ganguly, R. & Taras, R., *Understanding Ethnic Conflict*, New York, Longman, 1998.
- Garcia, C., « The Autonomous Communities and External Relations », in Richard Gillespie, Fernando Rodrigo & Jonathan Story (eds.), *Democratic Spain. Reshaping External Relations in a Changing World*, London, Routledge, 1995.
- Garcia, M.-C., *L'Identité catalane. Analyse du processus de production de l'identité nationale en Catalogne*, Paris, Montréal, l'Harmattan, 1998.
- Garcia i Segura, C., « Comunidades Autónomas y relaciones internacionales », in Richard Gillespie et al. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Garcia i Segura, C., *L'activitat exterior de les regions. Una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1995.
- Garcia i Segura, C., « La dimensión mediterránea de la proyección exterior de Cataluña. El Arco Latino », *Papers*, n° 46, 1995.
- Garcia i Segura, C., « La presència exterior de la Generalitat », *Fundació Jaume Bofill, Informe hei a la Catalunya del 2000, societat, economic, politica, cultura*, Barcelona, ed. Mediterrània, 1999.
- Garcia i Segura, C., « Les stratégies internationales de la Catalogne. Nationalisme politique et pragmatisme économique », in Stéphane Paquin (dir.),

- Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Bulletin d'histoire politique, n° 10, vol. 1, 2002.
- Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger » in *Rapport d'activités*, Direcció General de Relacions Exteriors, 1995.
- Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », in *Rapport d'activités*, Direcció General de Relacions Exteriors, 1996.
- Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », in *Rapport d'activités*, Direcció General de Relacions Exteriors, 1997.
- Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », in *Rapport d'activités*, Direcció General de Relacions Exteriors, 1998.
- Giblin, B., « Les nationalismes régionaux en Europe », in Béatrice Giblin (dir.), *Les nationalismes régionaux en Europe*, Hérodote, Paris, La Découverte, 1999.
- Gilpin, R., *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cornell University Press, 1981.
- Gilpin, R., *The International Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Gisbert, R.B., *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- Goering, L., « Ryan, Castro home on trade », *Chicago Tribune*, Monday, January 26, 2002.
- Goldsborough, J.O., « California's Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993.
- Gordon L. Clark, « NAFTA-Clinton's Victory, organized Labor's Loss' », *Political Geography*, vol. 13, n° 4, July 1994.
- Gosselin, G. et Mace, G., « Souveraineté et mutation de territoire. Le cas canadien », in Jean-Pierre Augustin (dir.), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Montréal et Bordeaux, Université de Montréal et Université de Bordeaux, 1996.
- Gouvernement du Canada, *Fédéralisme et Conférences internationales sur l'éducation*, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Ottawa, 1968.
- Gouvernement du Canada, *Accord de libre-échange nord-américain. Vue d'ensemble et description*, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, août 1992.
- Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa, Communication Canada, 1995.
- Gouvernement du Québec, *Le Québec dans le monde : le défi de l'indépendance*, Québec, ministère des Relations internationales, 1984.
- Gouvernement du Québec, *Le Québec et l'interdépendance. Le monde pour horizon*, Québec, ministère des Affaires internationales, 1991.
- Gouvernement du Québec, *Les relations France-Québec*, Québec, ministère des Relations internationales du Québec, 1999.

- Gouvernement du Québec, *Arrangements financiers intergouvernementaux. Allemagne. Australie. Belgique. Espagne. États-Unis. Suisse*, Publication du gouvernement du Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001.
- Gouvernement du Québec, *Le Québec dans un ensemble international en mutation. Plan stratégique 2001-2004*, Québec, ministère des Relations internationales, 2001.
- Graeff, C., « Le métier de diplomate d'hier à demain », *Pouvoirs*, n° 88, 1999.
- Granatstein, J., *Canadian Foreign Policy since 1945*, Toronto, Coop Clark, 3rd ed., 1973.
- Granatstein, J.L. et Bothwell, R., *Pirouette. Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, Toronto University Press, 1990.
- Greenberger, R.S., « States, Cities Increase Use of Trade Sanctions, Troubling Business Groups and U.S. Partners », *The Wall Street Journal*, April 1, 1998.
- Greene, O., « Environmental Issues », in John Baylis & Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Greenhouse, L., « State Law on Myanmar Boycott is Voided. The Foreign Policy Issue », *The New York Times*, June 20, 2000.
- Grees, F., « Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics », *Publius*, 26, 1, Winter 1996.
- Grunwald, M., « Mass. Law Targeting Burmese Junta Could Spark Trade War With Japan », *The Boston Globe*, January 31, 1997.
- Guibernau, M., « Images of Catalonia », *Nations and Nationalism*, 3 (1), 1997.
- Guibernau, M., *Nations without States, Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Gurr, T.R. & Harff, B., *Ethnic Conflicts in World Politics*, Boulder, Westview Press, 1994.
- Hall, P.A., « Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain », *Comparative Politics*, April 1993.
- Hamilton, K. & Langhorne, R., *The Practice of Diplomacy*, London, Routledge, 1995.
- Hargreaves, J. & Ferrando, M.G., « Public Opinion, National Integration and National Identity in Spain. The Case of the Barcelona Olympic Games », *Nations and Nationalism*, 3 (1), 1997.
- Harvey, D., *The Condition of Post-Modernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell Publishers, 1989.
- Hassenteufel, P., « Le Welfare State entre construction nationale et crispations nationalistes », in Pierre Birnbaum (dir.), *Sociologie du nationalisme*, Paris, PUF, 1997.
- Hassner, P., « De la crise d'une discipline à celle d'une époque ? », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

- Hébert, M., « Le Québec marque des points à Munich », *Le Soleil*, 1^{er} février 2002.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. & Perraton, J., *Global Transformation, Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Herperger, D., *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- Heyter, T. & Sheng Han, S., « Reflections on China's Open Policy Towards Foreign Direct Investment », *Regional Studies*, vol. 32, n° 7, 1998.
- Hobsbawm, É., *L'Âge des extrêmes. Histoire du Court XX^e siècle*, Paris, Éditions Complexe, 1998.
- Hobsbawm, É., *Les enjeux du XXI^e siècle. Entretien avec Antonio Polito*, Paris, Éditions Complexe, 2000.
- Hocking, B., « Regional Governments and International Affairs : Foreign Problem or Deviant Behavior ? », *International Journal*, vol. 41, n° 2, 1986.
- Hocking, B., *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multi-layered Diplomacy*, London, MacMillan, 1993.
- Hocking, B., « Adaptation and the Foreign Policy Bureaucracy. The Experience of Federal States », *Diplomacy & Statecraft*, vol. 5, n° 1, March 1994.
- Hocking, B., « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux. Désuétude de l'externe et de l'externe ? », *Études internationales*, vol. XXV, n° 3, 1994.
- Hocking, B., « Regionalism : An International Relations Perspective », in Michael Keating & John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass Publishers, 1995.
- Hocking, B. (ed.), *Foreign Ministries : Change and Adaptation*, London, MacMillan, 1999.
- Hocking, B., « Patrolling the "Frontier" : Globalization, Localization and the "Actorness" of Non-Central Governments », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.
- Holitscher, M. & Suter, R., « The Paradox of Economic Globalization and Political Fragmentation. Secessionist Movements in Québec and Scotland », *Global Society*, vol. 13, n° 3, 2000.
- Holsti, K.V., *International Politics – A Framework of Analysis*, Englewoods Cliffs (N.-J.), Prentice-Hall, 1995.
- Holsti, K.V., *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Holsti, O.R., « Theories on International Relations and Foreign Policy. Realism an its Challengers », in Charles W. Kegley Jr. (ed.), *Controversies in International Relations Theory*, New York, St-Martin Press, 1995.
- Hooghe, L. (dir.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

- Hooghe, L. & Marks, G., « "Europe with the Regions" : Channels of Regional Representation in the European Union », *Publius*, 26, 1, Winter 1996.
- Jacek, H.J., « Public Policy and NAFTA. The Role of Organized Business Interests and the Labor Movement », *Canadian-American Public Policy*, 19, October 1994.
- Jackson, R.H., *Quasi-States. Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Jeffery, C., « Farewell the Third Level ? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1995.
- Jenson, J., « Mapping, Naming and Remembering. Globalization at the End of the Twentieth Century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, n° 1, 1995.
- Kapstein, E.B., « Workers in the World Economy », *Foreign Affairs*, vol. 75, 1996.
- Keating, M., « Le monde pour Horizon – Québec, Catalonia, Scotland and International Affairs », ICPS, document non publié, août 1994.
- Keating, M., « Les provinces canadiennes dans la concurrence inter-régionale nord-américaine », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.
- Keating, M., *Les défis du nationalisme moderne*, Montréal et Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal et Presses interuniversitaires européennes (P.I.E.), 1997.
- Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Northampton, Edward Elgar, 1998.
- Keating, M., « Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999.
- Keating, M., « Regions and International Affairs. Motives, Opportunities and Strategies », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.
- Keating, M., « Paradiplomacy and Regional Networking » *Forum of Federation. An International Federalism*, October 2000.
- Keohane, R.O., « Organisations internationales. Quels fondements théoriques ? », *Problèmes économiques, Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation française, 7-14 avril 1999.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S., « Globalization : What's New ? What Not ? (And So What ?) », *Foreign Policy*, 2000.
- Kincaid, J., « The International Competence of US States and Their Local Government », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.
- Krasner, S., *International Regime*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

- Kresl, P.K., « The Response of European Cities to EC 1992 », *Journal of European Integration*, vol. 15, n° 2 & 3, 1994.
- Krugman, P.R., *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000.
- Kukawaka, P., « Le Quadridge européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.
- Lachapelle, G., « Identity, Integration and the Rise of Identity Economy. The Quebec Case in Comparison with Scotland, Wales and Catalonia », in Guy Lachapelle & John Trent (eds.), *Globalization, Governance and Identity. The Emergence of New Partnership*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2000.
- Lachapelle, G. et Bernier, L., « Le fédéralisme fiscal. Le Canada peut-il devenir une démocratie d'accommodation ? », in Manon Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 1998.
- Lampron, J., « La plus importante vague d'investissements de France est survenue au Québec dans les années 1980 », *Québec, le magazine*, octobre 2001.
- Langlois, S., « Le choc de sociétés globales », in Louis Balthazar et Guy Laforest (dir.), *Le Québec et la reconstruction du Canada, 1980-1992*, Sillery, Septentrion, 1991.
- Latouche, D., « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche & Garth Stevenson (eds.), *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.
- Le Galès, P. et Lequesne, C. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte et Syros, 1997.
- Lecours, A. & Moreno, L., « Paradiplomacy and Stateless Nations. A Reference to the Basque Country », Working paper 01-06, Unidad de Políticas Comparadas (CSCI), 2001.
- LeDuc, F. et Cloutier, M., *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*, ministère des Relations internationales, Gouvernement du Québec, Québec, 2000.
- Leeson, H.A. & Vanderelst, W., *External Affairs and Canadian Federalism. The History of a Dilemma*, Toronto, Holt Rinehard and Winston, 1973.
- Legaré, A., « Représentation du Québec à l'étranger. Avec Raymond Chrétien, le plan B se poursuit à Paris », *Le Devoir*, 6 juillet, 2000.
- Léger, J.-M., *La Francophonie : grand dessein, grande ambiguïté*, Montréal, Hurtubise HMH, 1987.
- Lessard, D., « Appui massif à la présence du Québec à des forums internationaux », *La Presse*, 3 avril 1999.

- Lind, M., « In Defense of Liberal Nationalism », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 3, 1994.
- Lisée, J.-F., *Dans l'œil de l'aigle. Washington face au Québec*, Montréal, Boréal, 1990.
- Lisée, J.-F., *Sortie de secours*, Montréal, Boréal, 2000.
- Loughlin, J. et Seiler, D.L., « Le Comité des régions et la supranationalité en Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999.
- Loyer, B. et Villanova, J.-L., « États et souveraineté en Europe. L'exemple catalan », in Béatrice Giblin (dir.), *Les nationalismes régionaux en Europe, Hérodote*, Paris, La Découverte, 1999.
- Lynch, P., *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996.
- Malone, C., *La politique québécoise en matière de relations internationales. Changements et continuité, 1960-1972*, thèse de maîtrise, Université d'Ottawa, 1972.
- March, J.G. & Olsen, J.P., « The New Institutionalism. Organisational Factor in Political Life », *American Political Science Review*, 78, 1984.
- Marissal, V., « Équipe Canada en Chine. Une synergie exemplaire entre Québec et Ottawa », *La Presse*, 12 février 2001.
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. & Salk, J., « Competencies, Cracks and Conflicts. Regional Mobilization in the European Union », *Comparative Political Studies*, 29, April 1996.
- Martin, P., « When Nationalism Meets Continentalism. The Politics of Free Trade in Quebec », *Regional & Federal Studies*, vol. 5, n° 1, Spring 1995.
- Massart-Piérard, F., « Les entités fédérées de Belgique. Acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 1, 1999.
- Massart-Piérard, F., « Politique des relations extérieures et identité politique. La stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999.
- McCrone, D., *The Sociology of Nationalism*, London, Routledge, 1998.
- McRoberts, K., « Les perceptions canadiennes-anglaises du Québec », in Alain G. Gagnon et Alain Noël (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, France-Amérique, 1995.
- McRoberts, K., *Misconceiving Canada. The Struggle for National Unity*, Toronto, Oxford University Press, 1997.
- McRoberts, K., *Un pays à refaire. L'Échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999.
- McRoberts, K., *Catalonia : Nation Building Without A State*, Toronto, Oxford University Press, 2001.
- Meisel, J., Rocher, G., Silver, A. (dir.), *Si je me souviens bien / As I Recall*, Montréal, Institut de Recherche en politique publique (IRPP), 1999.
- Merle, M., *La politique étrangère*, Paris, PUF, 1984.

- Michalet, C.-A., *La séduction des Nations ou Comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999.
- Michelmann, H. J. & Soldatos, P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Milward, A., *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1995.
- Ministère des Relations internationales, *Rapport annuel 1999-2000*, Les publications du Québec, 2000.
- Morass, M., « Austria : The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996.
- Morata, F., « The Euro-region and the C-6 Network. The New Politics of Subnational Cooperation in the West-Mediterranean Area », in Michael Keating & John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass Publishers, 1995.
- Morata, F., « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.
- Morata, F., « Crise de l'État et Gouvernance Coopérative Régionale », document non publié, 2002.
- Moreau, M.-A. et Trudeau, G., « La clause sociale dans l'Accord de libre-échange Nord-Américain », *Revue internationale de droit économique*, 1995.
- Moreno, L., *The Federalization of Spain*, London, Frank Cass Publishers, 2001.
- Moreno, L., Arriba, A. & Serrano, A., « Multiple Identities in Decentralized Spain. The Case of Catalonia », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, n° 3, Autumn 1998.
- Morin, C., *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Montréal, Boréal, 1987.
- Morin, J.-M. et Woerling, J., *Les Constitutions du Canada et du Québec. Du Régime français à nos jours*, Québec, Septentrion, 1994.
- Nagelschmidt, M., « Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne. Le cas du Bade-Wurtemberg », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999.
- Newhouse, J., *Europe Adrift*, New York, Pantheon Books, 1997.
- Nguyen, É., *Les nationalismes en Europe. Quête d'identité ou tentation de repli ?*, Paris, Le Monde, 1998.
- Noda, S., *Entre l'indépendance et le fédéralisme. La décennie marquante des relations internationales du Québec. 1970-1980*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001.
- Nossal, K.R., *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3rd ed., 1997.
- Nunne, S. & Stulberg, A.N., « The Many Faces of Modern Russia », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 2, 1996.

- Oberdorff, H., *Les particularismes des relations extérieures des collectivités territoriales dans la Communauté européenne*, Montréal, Entretiens Jacques Cartier, 1992, p. 277.
- Ohmae, K., *La Triade. Émergence d'une stratégie mondiale de l'entreprise*, Paris, Flammarion, 1985.
- Ohmae, K., *The End of the Nation-State*, New York, Simon & Schuster, 1996.
- Olaussen, A., *Catalan External Activities and the Spanish State/Region Relationship*, Thèse déposée à l'Institut d'études politiques, Université d'Oslo, été 1999.
- Painchaud, P., « L'État du Québec et le système international », in Gérard Bergeron et Réjean Pelletier (dir.), *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, 1980.
- Palard, J., « Les régions européennes sur la scène internationale. Condition d'accès et systèmes d'échanges », *Études internationales*, vol. 30, n° 4, 1999.
- Paquin, S., *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*, collection « études québécoises », Montréal, VLB éditeur, 1999.
- Paquin, S., « Les théories explicatives de l'apparition des nations et du nationalisme », *Bulletin d'histoire politique*, n° 7, vol. 2, 1999.
- Paquin, S., *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur, 2001.
- Paquin, S., « Les relations internationales du Québec et l'unité nationale », *Bulletin d'histoire politique*, n° 10, vol. 1, 2002.
- Paquin, S., *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.
- Parent, R., « Entente conclue entre le Québec et l'État de New York », *Le Nouvelliste*, 5 décembre 2001.
- Pearlstein, S., « Bientôt l'absorption du Canada par les États-Unis », *Courrier international*, n° 516, 21 au 27 septembre 2000.
- Pelletier, R., « Le Québec au niveau international. L'exemple suisse », *Le Devoir*, vendredi 6 juillet 2001.
- Philippart, É., « Le Comité des Régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne », in Jacques Bourrinet (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997.
- Philippart, É., « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures. Le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3, septembre 1998.
- Philippart, É., « A Multi-Level Governance Approach to EU External Relations and CFSP. Assessing and Explaining the Common Foreign Policy », in Thomas Christiansen & Ben Tonra (eds.), *Rethinking the Common Foreign Policy. The State of the Theoretical Art*, University of Wales-Aberystwyth, Centre for European Studies, 1999.

- Philippart, É. et Van Cutsem, M., « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, décembre 1999.
- Putnam, R.D., « Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988.
- Putnam, R.D., Evans, P.B. & Jacobson, H. (dir.), *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Quermonne, J.-L., *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994.
- Rahmani, T., *La coopération décentralisée*, Paris. La Documentation française, 1994.
- Reich, R., *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1993.
- Rioux, C., « Bouchard reçu en chef d'État. Pour le Président catalan, le nationalisme québécois est facteur de progrès », *Le Devoir*, lundi 15 mars 1999.
- Rodrik, D., « Les débats sur la mondialisation. Leçons du passé », *Politique étrangère*, n° 3, 1998.
- Rosenau, J.N., *Linkage Politics. Essays on the Convergence of the National and International System*, New York, Free Press, 1969.
- Rosenau, J.N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Rosenau, J.N. « Les processus de la mondialisation. Retombées significatives, échanges impalpables et symboliques subtiles », *Études internationales*, vol. 24, n° 3, 1993.
- Rosenau, J.N., *Along the Domestic-Foreign Frontier : Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Rosenau, J.N. & Czempiel, E.O., *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Ross, G., « La nouvelle diplomatie », *Le Monde diplomatique*, août 2000.
- Rupnick, J. (dir.), *Le déchirement des nations*, Paris, Seuil, 1995.
- Rynck, S.D., « Europe and Cohesion Policy-Making in the Flemish Region », in Liesbet Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Sabourin, L., « La mondialisation et l'assertion de la société québécoise. Adaptations structurelles et influence des mutations internationales », *Textes du GERFI*, Montréal, ENAP, 1995.
- Salvet, J.-M., « Une visibilité de 27 étages », *Le Soleil*, 6 avril 2001.
- Sartori, G., « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 1, avril 1994.
- Scherer, R., « New York World Order : Giuliani's Foreign Policy », *Christian Science Monitor*, 18 mars 1996.

- Schlegel, J.P., « Containing Quebec Abroad : The Gabon Incident, 1968 », in Don Munton & John Kirton (eds.), *Canadian Foreign Policy. Selected Cases*, Ontario, Prentice-Hall, 1992.
- Schumann, K., « The Role of the Council of Europe », in Hugh Miall (ed.), *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*, London, Pinter, 1994.
- Skocpol, T. *et al.*, « The Role of Theory in Comparative Politics – A Symposium », *World Politics*, vol. 48, 1995.
- Scott, A., *The Revolution in Statecraft*, Durham, Duke University Press, 1962.
- Sergounin, A., « The Bright Side of Russia's Regionalism », *Ponars memo series*, n° 59 (www.fas.harvard.edu/~ponars/POLICY%20MEMOS/sergounin59.html).
- Sharafutdinova, G., « Paradiplomacy in the Russian Regions. Status vs. Economics in Foreign Policy of Tatarstan and Samara Oblast », George Washington University, document non publié, July 2000.
- Shuman, M., *Building Municipal Foreign Policy*, Irvine, Center for Innovative Diplomacy, 1987.
- Smith, A., « The French Case : The Exception of the Rule ? », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996.
- Smith, M. & Hocking, B., *World Politics. An Introduction to International Relations*, Harvester, Wheatsheaf, 1995.
- Smith, P.J., « Policy Phases, Subnational Foreign Relations and Constituent Diplomacy in the United States and Canada. City, Provincial and State Global Activity in British Columbia and Washington », in Brian Hocking (ed.), *Foreign Relations and Federal States*, London, Leicester University Press, 1993.
- Smouts, M.-C., « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in Patrick Le Galès et Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Smouts, M.-C., « La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- Smouts, M.-C., « Que reste-t-il de la politique étrangère ? », *Pouvoirs*, n° 88, 1999.
- Sodupe, K., « The European Union and Inter-regional Co-operation », in Francisco Aldecoa & Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass Publishers, 1999.
- Soldatos, P., « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », in Douglas M. Brown & Earl H. Fry (eds.), *State and Province in the International Economy*, Berkeley University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993.
- Soldatos, P. « La nouvelle génération de villes et de régions internationales. Phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation », in

- Panayotis Soldatos et Christian Philip (dir.), *Au-delà et en deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996.
- Soldatos, P. & Michelmann, H.J., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Soldatos, P. et Philip, C., *Au-delà et en deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996.
- Strange, S., « States, Firms and Diplomacy », *International Affairs*, 68:1, 1992.
- Strange, S., « The Defective State », *Daedalus*, Spring 1995.
- Strange, S., *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Strange S. & Stopford, J., *Rival States. Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Talbott, S., « Globalization and Diplomacy. A Practitioner's Perspective », *Foreign Policy*, n° 108, Fall 1997.
- Teich, M. & Roy, P. (dir.), *The National Question in Europe in Historical Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Thornberry, P., « International and European Standards on Minority Right », in Hugh Miall (ed.), *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*, London, Pinter, 1994.
- Tilly, C., *Big Structure. Large Processes. Huge Comparison*, Russel Sage Fondation, 1974.
- Tilly, C., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe, 990-1990*, Paris, Aubier, 1991.
- Tremps, P.P. (dir.), *La participatiòn europa y la acciòn exterior de las comunidades autònomas*, Generalitat de Catalunya, Marcial Pons, 1998.
- Trudeau, P., *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Paris, Robert Lafont, 1968.
- Turp, D., *La nation bâillonnée. Le plan B ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2000.
- United Nations, *World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York, UN-TCMD, 1992.
- Urgell, J., « Putting Catalonia on the Map. Toward a Catalan External Relations Policy », travail dirigé par le professeur Pierre Martin à l'Université Harvard, automne 1999.
- Van den Brande, L., « La Flandre et sa vocation internationale », *Ministre du gouvernement de la Flandre chargé de la Politique extérieure, des Affaires européennes, des Sciences et de la Technologie*, Priorités politiques 1995-1999, octobre 1995.
- Vastel, M., « La disputa de los tabarnacos », *Le Droit*, 6 mai 1999.
- Vastel, M., « Qui sabote les missions du Québec à l'étranger ? », *Le Droit*, 10 janvier 2000.
- Vastel, M., « La complicité des catholiques », *Le Soleil*, jeudi 21 février 2002.

- Venne, M., « Le Québec devrait avoir un droit de parole », *Le Devoir*, samedi 24 et dimanche 25 avril 1999.
- Venne, M., « Stratégie fédérale pour contrer les souverainistes à l'étranger. Chrétien trouve normal d'"informer" les ambassadeurs », *Le Devoir*, 7 septembre 1999.
- Wheare, K.C., *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1967.
- Willetts, P., « Transnational Actors and International Organizations in Global Politics », in John Baylis & Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Wòdz, J., « La coopération inter-régionale dans la transition politique en Europe centrale et orientale », in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

Du même auteur :

Paradiplomatie identitaire en Catalogne, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

La revanche des petites nations. Le Québec, la Catalogne et l'Écosse face à la mondialisation, Montréal, VLB éditeur, 2001.

L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs, Montréal, VLB éditeur, 1999.

(dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, numéro thématique du *Bulletin d'histoire politique*, Montréal, 2001.

En co-direction :

Avec Guy Lachapelle, *Mastering Globalization : New Sub-States Governance and Strategies*, London, Franck Cass, 2004.

Avec Guy Lachapelle, *Mondialisation et gouvernance : Les nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004.

Avec Guy Lachapelle et Francesc Morata, *Globalización, Gobernanza e Identidades*, à paraître.

Régionalisme et Fédéralisme

L'État-nation contemporain a subi une série de transformations qui remettent en cause son rôle traditionnel de cadre pour les systèmes sociaux, politiques et économiques. Des nouveaux espaces ont émergé avec la mise en place de systèmes de production régionaux, le développement des mouvements pour l'autonomie territoriale et la redécouverte des anciennes identités aussi bien que l'invention de nouvelles. Les États ont répondu à ces mutations par la restructuration de leurs systèmes de gouvernement territoriaux, le plus souvent par l'instauration d'un niveau intermédiaire ou régional. Il n'y a pas de modèle unique mais bien une gamme allant de la décentralisation administrative à la fédéralisation. Certains États se sont régionalisés de manière uniforme, tandis que d'autres ont adopté des solutions asymétriques. Dans plusieurs cas, les régions ont dépassé le cadre des États-nations, cherchant à devenir des acteurs au sein des systèmes continentaux et transnationaux.

La collection s'intéresse à toute étude concernant cette restructuration territoriale, incluant le développement des systèmes de production régionaux, le régionalisme politique, les questions d'identité et les changements constitutionnels. Elle prend également en compte l'émergence de nouveaux systèmes de régulation territoriale et l'action collective au niveau de la société civile aussi bien que de l'État. Il n'y a pas de définition a priori de ce qui constitue une région, celle-ci pouvant embrasser un éventail de niveaux territoriaux, des régions métropolitaines aux grands États fédérés et des unités administratives aux régions culturelles et aux nations-sans-État.

La collection comprend des études dans des disciplines variées telles que l'histoire, la sociologie, la géographie sociale et politique, la science politique et le droit. Les approches interdisciplinaires sont particulièrement bienvenues. Enfin, parallèlement aux études empiriques et comparatives, certains ouvrages s'intéressent à la théorie du régionalisme et du fédéralisme, incluant des questions normatives sur la démocratie et la responsabilité dans les systèmes complexes de gouvernement.

Directeur de collection

Michael KEATING, *Institut universitaire européen (Florence) et Université d'Aberdeen*

Comité éditorial

Charlie JEFFERY, *University of Birmingham*

Jacques ZILLER, *Institut universitaire européen (Florence)*

Arthur BENZ, *Fernuniversität Hagen*

Frank DELMARTINO, *Katholieke Universiteit Leuven*

Alain GAGNON, *Université du Québec (Montréal)*

Titres parus

- N° 3—*Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Stéphane PAQUIN, 2004, 189 p., ISBN 90-5201-225-3.
- N° 2—*Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat Compared*, Wilfried SWENDEN, 2004, 423 p., ISBN 90-5201-211-3.
- N° 1—*The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Michael KEATING & James HUGHES (eds.), 2003, 208 p., ISBN 90-5201-187-7.

P.I.E.-Peter Lang – Le site Internet

Visitez le groupe éditorial Peter Lang sur son site Internet commun :
www.peterlang.net

Vous y trouverez :

- notre librairie en ligne réunissant actuellement 21 000 titres de l'ensemble du groupe et ses possibilités de commande simples et rapides
- tous nos ouvrages parus depuis 1992
- une vue d'ensemble de nos différentes revues et collections
- des formulaires permettant aux auteurs et clients potentiels de nous contacter
- des informations sur les activités de chacune de nos maisons d'édition

Découvrez notre site ! Nous nous réjouissons de votre visite !

Cet ouvrage constitue la première véritable synthèse qui théorise la paradiplomatie, c'est-à-dire le développement de relations internationales par des entités sub-étatiques. Stéphane Paquin y définit la paradiplomatie, les facteurs favorisant son développement et il explique comment les régions sont devenues des acteurs internationaux importants. Il expose également les stratégies mises en œuvre par les gouvernements subétatiques pour attirer les investisseurs étrangers, le rôle des régions dans la construction européenne et les effets de la paradiplomatie sur la cohérence de la politique étrangère des États et en matière de sécurité militaire.

Cet ouvrage porte sur un sujet de grand intérêt, traité de façon très novatrice, intégrant dans une analyse de relations internationales les paramètres identitaires et les effets de fragmentation liés à la mondialisation. Mais l'élément le plus déterminant du livre est constitué par son objet même : la notion de paradiplomatie, peu étudiée jusqu'à présent, et dont Stéphane Paquin produit les éléments d'une véritable théorie, ainsi qu'un conséquent effort de conceptualisation à partir d'une recherche comparative très bien documentée.

Bertrand Badie

Professeur des Universités, Institut d'études politiques de Paris
Directeur du cycle supérieur des relations internationales

Paradiplomatie et relations internationales propose l'analyse la plus poussée qui existe sur la paradiplomatie. L'auteur révèle l'ampleur insoupçonnée d'un phénomène qui va en surprendre plusieurs. Le travail très original de Stéphane Paquin démontre l'importance croissante que revêt la paradiplomatie dans les relations internationales. L'auteur fait preuve d'une grande maîtrise de la littérature et nous oblige à complètement revoir nos conceptions du fédéralisme et des relations internationales. Un des meilleurs livres parus ces dix dernières années.

Guy Lachapelle

Secrétaire Général de l'Association internationale de science politique

Stéphane PAQUIN est professeur associé au département d'Histoire de l'Université du Québec à Montréal et adjoint du titulaire de la Chaire Hector-Fabre d'histoire du Québec. Il a été chercheur à l'Association internationale de science politique (AISP-IPSA), maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et professeur invité à l'Université Northwestern de Chicago.