

LES ACTIONS EXTÉRIEURES DES ENTITÉS SUBÉTATIQUES : QUELLE SIGNIFICATION POUR LA POLITIQUE COMPARÉE ET LES RELATIONS INTERNATIONALES ?

Stéphane PAQUIN

En politique comparée et en relations internationales on minimise souvent l'importance de la paradiplomatie des entités subétatiques car elles n'auraient pas les qualités requises pour être considérées comme de "véritables acteurs internationaux". Nous proposons de redéfinir les critères de puissance des acteurs paradiplomatiques afin de démontrer qu'ils sont des acteurs internationaux de plus en plus importants qui se situent entre les États souverains et les organisations non-gouvernementales. Nous pensons que le phénomène paradiplomatique est important, intensif, extensif et permanent. Les acteurs de la paradiplomatie et de la paradiplomatie identitaire 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.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les entités subétatiques, comme les États américains, les provinces canadiennes, les régions et communautés belges et les communautés autonomes espagnoles ont développé une diplomatie parallèle à celle des gouvernements centraux, une paradiplomatie¹. La paradiplomatie est définie par le professeur Panayotis Soldatos, un des premiers théoriciens du phénomène, comme : "une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères"².

Les rapports entre les gouvernements centraux et les États fédérés se trouvent ainsi grandement bouleversés par les changements structurels sur les plans international et continental. Les transformations internationales

1. PAQUIN S., *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2004.

2. SOLDATOS P., "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors", in MICHELMANN H. J. and SOLDATOS P., *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 34.

depuis 1945 forcent les gouvernements fédéraux à composer avec ces nouveaux acteurs encombrants³.

En politique comparée et en relations internationales, à cause du biais stato-centrique de ces approches, on minimise souvent l'importance de la paradiplomatie des États fédérés car ils n'auraient pas les qualités requises pour être considérés comme de "véritables acteurs internationaux". Plusieurs auteurs décriront le phénomène paradiplomatique comme étant une pâle imitation de la diplomatie – la seule, la vraie – opérée par les États souverains. La paradiplomatie représente alors un phénomène de faible intensité ou une politique étrangère de second ordre⁴. D'autres auteurs préfèrent classer les États fédérés dans la catégorie "fourre-tout" des organisations non gouvernementales (ONG), même si ces derniers sont des acteurs gouvernementaux – donc représentatifs – et que le succès de certaines de leurs mobilisations leur confère une pertinence internationale encore ignorée dans la littérature⁵. 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 central⁶.

Nous pensons plutôt que le phénomène paradiplomatique, bien que très peu médiatique, représente certainement un changement important sur le plan de l'étude de la politique comparée, de la politique étrangère et des relations internationales. Les intérêts internationaux des entités subétatiques sont désormais multiples. Le phénomène paradiplomatique est important, il est intensif, extensif et permanent. Les acteurs de la paradiplomatie et de la paradiplomatie identitaire ont une bonne marge d'autonomie, de nombreuses ressources et ils ont de plus en plus d'influence sur la politique internationale.

Il n'y a donc pas de raisons expliquant pourquoi pratiquement tous les manuels sur les théories de la politique étrangère, sur les régimes politiques et sur les relations internationales s'intéressent aux institutions, aux jeux bureaucratiques, à l'opinion publique, à la psychologie des décideurs pour expliquer les ressorts d'une politique étrangère, mais mettent de côté les acteurs paradiplomatiques. L'impasse des théories actuelles sur ce qu'est un

3. AGUIRRE I, "Making Sense of Paradiplomacy ? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition", in ALDECOA F. and KEATING M., *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, 1999.

4. HOCKING B., "Patrolling the 'Frontier' : Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments", in ALDECOA F. and KEATING M., *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, 1999, p. 21.

5. Pour un exemple de cette tendance voir : DER DERIAN J., *On Diplomacy : A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

6. CHARILLON F., *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de sciences po, 2002.

acteur international renforce le besoin de définir de nouveaux critères d'évaluation. Afin de démontrer notre propos, nous avons retenu quatre séries de critères qui seront l'objet des quatre sections de l'article⁷. Ces critères sont les suivants : 1) l'extensivité et l'intensité du phénomène ; 2) la représentation, les domaines d'action, le statut d'acteur et les outils de la paradiplomatie ; 3) l'autonomie, les ressources et l'influence et 4) les effets de la paradiplomatie sur les relations internationales contemporaines.

L'extensivité et l'intensité du phénomène

De nos jours, un nombre très impressionnant d'entités subétatiques sont actives en relations internationales. Certains spécialistes avancent le chiffre de 350, chiffre qui exclut les municipalités⁸. 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 et les communautés autonomes espagnoles. Le phénomène ne se limite pas à l'Occident, on le rencontre également dans l'espace post-soviétique, en Asie du sud-est, en Amérique latine et en Afrique⁹.

La politique étrangère des entités subétatiques varie selon ses objectifs, ses formes et son poids. Certaines politiques étrangères subétatiques sont plus ambitieuses que celles 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 État¹⁰.

Les entités subétatiques possèdent souvent d'imposants réseaux de représentation à l'étranger. Ils sont parfois plus importants que ceux de nombreux États souverains. Le Québec possède 28 représentations internationales, la Catalogne en compte une cinquantaine. La Flandre est aujourd'hui la région la plus entreprenante et dynamique en matière de relations internationales. Le budget annuel accordé à sa politique étrangère représente plus du double de celui de tous les États américains réunis¹¹. La Flandre compte

7. HOCKING B., "Patrolling the 'Frontier'", op. cit., p. 21.

8. FRY E., "Québec Confronts Globalization : A model for the Future ?", *Québec Studies*, Fall 2000/ Winter 2000, n° 30, p. 55.

9. CORNAGO N., "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.

10. PHILIPPART E., "Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union européenne", dans BOURRINET J., (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Editions economica, 1997, pp. 6-13.

11. FRY E., op. cit., 2000, p. 56

aujourd'hui 100 représentations à l'étranger, c'est-à-dire 45 de plus que Singapour, 49 de plus que la Finlande, 48 de plus que la Norvège et 35 de plus que l'État d'Israël. La situation du côté francophone en Belgique est comparable.

Les entités subétatiques négocient et ratifient des quasi-traités ou "ententes", ou même dans le cas des entités fédérées belges, de véritables traités avec des États souverains. Aujourd'hui, sur le plan bilatéral, environ 300 ententes internationales conclues entre le Québec et des gouvernements étrangers sont toujours en vigueur¹². La vaste majorité de ces ententes l'ont été avec des pays souverains et non pas simplement des États fédérés. Dans le cas des entités fédérées de Belgique, les États souverains ont été érigés au rang de partenaires privilégiés avant même d'autres régions au statut comparable¹³.

La représentation, les domaines d'action, le statut d'acteur et les instruments de la paradiplomatie

La représentation concerne les intérêts de dimension internationale que peut avoir un acteur. Les entités subétatiques ont de nombreux intérêts internationaux. En généralisant, cinq variables favorisent le développement de la paradiplomatie. La première, et certainement la plus importante, est la mondialisation et la crise de l'État-nation¹⁴. Les entités subétatiques développent des stratégies internationales dans le but de favoriser leurs exportations, mais aussi afin d'attirer les investissements étrangers¹⁵.

Les processus d'internationalisation du GATT à l'OMC et ceux d'intégration régionale, comme l'intégration européenne ou l'ALENA, constituent la deuxième variable en cause car ils affectent directement les entités subétatiques dans leurs champs de compétence. L'internationalisation et la régionalisation de la scène internationale, qu'on peut observer à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, conduit à une inévitable diversification de l'ordre du jour international. Depuis, les questions des marchés publics, d'environnement, de santé publique, de communication, de services sociaux, de transport, d'aménagement du territoire et de culture, domaines qui relèvent souvent des compétences des États fédérés ou des États à structure décentralisée, sont de plus en plus touchés par les contraintes de la nouvelle

12. Ces données proviennent du site Internet du Ministère des Relations Internationales : www.mri.gouv.qc.ca.

13. MASSART-PIERARD F., "Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne", dans *Politique et sociétés*, vol.18, n° 1, 1999, pp. 3-41.

14. PAQUIN S., *Économie politique internationale*, Paris, Montchrestien, 2005.

15. PAQUIN S., *Paradiplomatie et relations internationales*, op. cit., 2004, (chapitre 1 sur la Paradiplomatie du commerce).

scène internationale. Les rapports entre gouvernements centraux et subétatiques sont ainsi bouleversés par des changements structuraux, et ce, tant sur le plan international que régional. L'internationalisation et l'intégration régionale encouragent le développement d'une politique étrangère ainsi qu'un renforcement des relations intergouvernementales 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 et 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 phénomène. Les stratégies de construction de la nation des mouvements nationalistes subétatiques comme le Québec, la Catalogne ou la Flandre ne se sont jamais limitées à la politique interne. Ils sont également actifs en relations internationales. Ces mouvements mettent en œuvre une *paradiplomatie identitaire*, c'est-à-dire une paradiplomatie ou une politique étrangère au niveau subétatique, dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. L'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne en plus de tenter de se faire reconnaître comme nation au niveau international, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation¹⁶.

Il a souvent été avancé que la diplomatie proprement québécoise a été créée pour pallier le problème de la sous-représentation des francophones dans le réseau diplomatique canadien. 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"¹⁷.

Le Québec dispose aujourd'hui d'un budget équivalent à la moitié de tous les États américains réunis pour mettre en œuvre sa politique étrangère. Celui de la Flandre, nous l'avons dit, correspond pratiquement au double. Le Pays basque est également très dynamique sur le plan international. Il ne faut cependant pas trop exagérer le phénomène : l'Écosse a une paradiplomatie de très faible intensité malgré un fort sentiment national¹⁸. Selon plusieurs observateurs, cela est cependant appelé à changer.

16. PAQUIN, S. "La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales", *Politique et Sociétés*, 2004, vol. 23, nos 2-3, p. 203-238.

17. 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, p. 284.

18. PAQUIN S., "Globalization, European Integration and the rise of Neo-Nationalism in Scotland", in *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 8, number 1, spring 2002, p. 55 et suivantes.

La quatrième variable tient au type de régime politique. Plus nombreuses sont les compétences des entités subétatiques, plus les aspects de l'environnement international sont susceptibles d'interpeller les entités subétatiques. Le localisme, qui sous-entend un renforcement des compétences des entités subétatiques, et le régionalisme favorisent également le développement d'une politique internationale de la part des entités subétatiques. Après tout, si les entités n'avaient pas de compétences à défendre ou à internationaliser, le développement d'une paradiplomatie serait inutile.

Finalement, la cinquième et dernière variable porte sur la personnalité des décideurs. Sans Jordi Pujol, la paradiplomatie de la Catalogne n'aurait peut-être pas été considérée comme un élément prioritaire dans la construction de la nation catalane¹⁹. Même constat au Québec où Jean Lesage approuve au milieu des années 60, les déclarations de son ministre, Paul Gérin-Lajoie, en faveur du développement international des compétences internes du Québec.

La paradiplomatie est un phénomène important car elle touche à tous les domaines d'action internationaux, y compris les questions militaires. La politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers et l'attraction des centres de décision, la promotion des exportations, le développement de la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, les marchés publics, l'immigration et la mobilité des personnes, les relations multilatérales, le développement international et les droits de l'Homme font partie des grands dossiers paradiplomatiques.

Sur le plan de leur statut d'acteurs internationaux, 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"²⁰. 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 du pays. Partager la souveraineté avec le gouvernement central offre une raison de se construire une présence internationale. 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 bénéficient ainsi de certains des avantages reconnus aux ONG. Le gouvernement de l'Ontario sur la question des pluies acides et celui de la Colombie-Britannique au Canada au sujet de la "guerre du saumon" ont ainsi directement défendu leur cause devant les tribunaux américains, une impossibilité pour un pays souverain.

19. PAQUIN S., *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003.

20. ROSENAU J., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 36.

Les entités subétatiques jouissent également de l'avantage d'être des acteurs internationaux au statut ambigu. Contrairement aux représentants d'États souverains, elles disposent de la latitude nécessaire 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 et tenir compte de nombreux facteurs, comme l'existence de coalitions sur de nombreux enjeux²¹. L'ambiguïté du statut international des entités subétatiques leur permet d'opérer à l'intérieur des différents réseaux. Les entités subétatiques peuvent, à l'instar du gouvernement du Québec, participer simultanément au sommet de Davos en Suisse et de Porto Alegre, au Brésil.

Les acteurs paradiplomatiques connaissent cependant de nombreuses contraintes, qui vont au-delà la difficulté de se faire reconnaître comme acteur international. Comme les acteurs paradiplomatiques ne sont pas des entités reconnues par le droit international, ils doivent négocier avec les autorités du gouvernement central les limites d'une partie de leur activité internationale, comme les relations formelles avec des représentants de pays souverains ou d'organisations internationales gouvernementales.

La gamme des instruments paradiplomatiques est, selon Éric Philippart : "aussi étendue que celle de la diplomatie classique, à l'exception notable du recours à la force militaire"²². En effet, les entités subétatiques envoient des missions d'études et de prospection à l'étranger, elles participent aux foires commerciales et à certains forums internationaux comme celui de Davos. Elles financent des campagnes de relations publiques pour accroître leurs exportations et attirer les investissements, elles mettent sur pied des visites officielles accueillant d'autres leaders régionaux ou représentants de pays souverains. Elles érigent un ministère compétent en matière de relations internationales, elles ouvrent des représentations ou des délégations à l'étranger, décident de politiques bilatérales et multilatérales de tous ordres, et édifient des institutions de coopération régionales ou transrégionales. Il arrive que certaines régions participent, au sein de la délégation de leur pays, à des rencontres au sein 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 comme avec certains pays souverains²³.

21. HOCKING B., "Regionalism : An International Relations Perspective", in KEATING M. et LOUGHLIN J., *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Londres, 1995, p. 90.

22. PHILIPPART E., op. cit., 1997, p. 6.

23. Ibid.

L'autonomie, les ressources et l'influence

L'action internationale des entités subétatiques est souvent déterminée par les ressources qu'elles sont en mesure de mobiliser pour la poursuite de leurs objectifs internationaux. L'influence de chaque acteur tient à sa capacité à faire la différence dans un contexte et sur une question donnée²⁴. Ces ressources procurent beaucoup d'autonomie. Certaines Régions comme le Québec, la Catalogne, la Flandre, la Wallonie, la Californie ou la Bavière bénéficient, à ce chapitre, de plus de ressources que de nombreux pays souverains.

Comparons, à la suite de Earl Fry, les entités subétatiques avec les pays souverains. Sur les 197 nations et territoires représentés aux Jeux Olympiques de 1998 à Atlanta, plus de 40 ont une population de moins de 1 million d'habitants et 12 ne comptent que entre 1 et 2 millions d'habitants. Pour fin de comparaison, rappelons que 42 des États américains comptent une population supérieure à un million et que 32 d'entre eux ont une population supérieure à 2 millions d'habitants. En termes de production annuelle de biens et de services, deux États (Californie et New York) pourraient occuper 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 de la planète. La Californie pourrait même faire partie du G-7, son PIB étant comparable à celui de la France !²⁵ La Californie a un PIB supérieur à ceux du Canada et du Mexique réunis ! 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 !

En somme, certaines entités subétatiques et certaines grandes municipalités sont à compter au nombre des plus puissants acteurs économiques au monde. Mais la puissance financière en soit n'est pas tout. Il existe une ressource que les entités subétatiques possèdent également : l'expertise dans des domaines qui ne relèvent pas ou plus du champ de compétence de l'État central. C'est souvent le cas en matière d'éducation, de formation de la main-d'œuvre ou de 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 ou l'Organisation internationale du travail œuvrent davantage dans les champs de compétence de nombreux États fédérés que dans ceux des gouvernements centraux.

24. SMITH M. et HOCKING B., *World Politics. An Introduction to International Relations*, Harvester, Wheatsheaf, 1995, p. 175 et suivantes.

25. FRY E., *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, A Council on Foreign Relations Book, 1998, p. 4.

Les effets de la paradiplomatie sur les relations interétatiques contemporaines

Les transformations du contexte international ont contraint de nombreux États à partager une partie de leurs responsabilités en matière de relations internationales avec les entités subétatiques. C'est en Europe que le phénomène est le plus flagrant. Il ne se limite pas à la Belgique. Malgré les variations, les régions européennes ont généralement réussi à se faire reconnaître un rôle pour ce qui a trait à la politique européenne des États. Dans certains cas, comme en Belgique ou en Allemagne, on a institutionnalisé des canaux d'accès aux processus de prise de décision européens. Partout le monopole étatique a été remis en question. En Belgique, en Allemagne, en Espagne, les gouvernements centraux ont accordé une place à 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, au sein duquel les autorités centrales et subétatiques agissent de plus en plus en interaction. On parle maintenant de diplomatie à paliers multiples.

L'extension de ce phénomène en Europe s'explique en partie par la prétention de nombreuses régions de faire des politiques européennes des questions "domestiques" plutôt que des questions de politique internationale. Les *Länder* allemands, par exemple, défendent l'idée que l'intégration européenne, donc l'élargissement des champs de compétence de l'Union européenne, ne sont pas des questions de relations internationales classiques puisque cela implique des changements constitutionnels fondamentaux dans l'ordre interne. Il s'ensuit que, en matière de politique européenne, certaines juridictions ne relèveront plus des champs de compétence de l'État central, mais des *Länder*, ce qui change considérablement la situation. En réaction, les *Länder* soutiendront que dans leurs champs de compétence, ils doivent participer au processus de prise de décision, même si cela doit se faire à l'échelon européen.

Ce changement est significatif car de nombreux spécialistes du droit, des relations internationales et de la politique comparée soutiennent que la conduite des relations internationales est le monopole des États souverains. Certains spécialistes comme le professeur K.C. Wheare, affirment que, dans les régimes fédéraux, le monopole des relations internationales fait figure de pouvoir "minimal" de tout gouvernement fédéral²⁶. D'autres auteurs, comme R. Davis, affirment que les questions de relations internationales

26. WHEARE K.C., *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1967, pp. 169-170.

représentent l'épicentre des régimes fédéraux²⁷. 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 est justement de pouvoir maintenir une politique étrangère unifiée et efficace. Avec le développement de ces paradiplomaties, le monopole étatique sur lequel repose le système international westphalien est remis en question par les entités subétatiques. L'État-territorial n'est plus le seul acteur capable de s'engager contractuellement au plan international, il n'est plus le seul à avoir accès aux organisations internationales. En outre, il ne détient plus le monopole de la représentation internationale.

De la participation aux organisations internationales

Contrairement à ce qu'affirment de nombreux auteurs, il arrive de plus en plus fréquemment que des entités subétatiques soient représentées au sein d'organisations internationales. Les États fédérés du Québec, du Nouveau-Brunswick et Wallonie-Bruxelles sont des gouvernements participants au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)²⁸. Les entités subétatiques 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 tenues sous l'égide de l'ONU sur la question du Sud-Tyrol. En Suisse, les représentants des Cantons ont accès au Conseil de l'Europe et à la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg²⁹. C'est en Belgique que l'accès des entités subétatiques, par l'entremise de la délégation belge, aux organisations internationales est le plus fréquent.

La capacité de l'État à imposer et de respecter les traités à l'interne

La capacité de l'État-nation à prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays semble être aujourd'hui sérieusement remise en question par la diversification de l'agenda international et la

27. DAVIS R., "The Federal principle reconsidered", in WILDAVSKY A., (ed.), *American Federalism in Perspective*, Little Brown, 1967, p. 7.

28. MASSART-PIERARD F., "Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique", *Études internationales*, Vol. XXX, n° 4, décembre 1999, p. 713.

29. DUCHACEK I.D., "Perforated Sovereignities : Towards a Typology of New Actors in International Relations", in MICHELMANN H.J. and SOLDATOS P., *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 15.

paradiplomatie. Le problème de la Belgique et du Canada est accentué par le fait que, contrairement à ce qu'on a pu observer dans certaines autres fédérations, les engagements internationaux des gouvernements fédéraux n'entraînent pas automatiquement leur application par les provinces, les régions ou les communautés.³⁰ À titre d'exemple, en ce qui concerne les deux accords parallèles sur le travail et l'environnement de l'ALENA, très peu de provinces canadiennes se sont déclarées formellement liées aux deux traités. Seuls le Québec, l'Alberta, le Manitoba et l'Île du Prince Édouard ont ratifié l'accord sur le travail.

Au Canada, le gouvernement du Québec a adopté en 2002 une loi qui oblige la ratification par l'Assemblée nationale du Québec de tout traité fédéral qui affecte les champs de compétence du Québec³¹. Comme le souligne Louise Beaudoin, alors ministre des Relations internationales du Québec : "[Avec cette loi] l'Assemblée nationale du Québec devien[t] le premier parlement de type britannique à être si étroitement associé au processus de conclusion des engagements internationaux."³² Cette loi vise nommément toute entente en matière de commerce international, comme la future Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), ou les traités concernant les droits et libertés de la personne et tout autre traité international requérant un changement législatif ou réglementaire. Cette limitation touche également l'imposition de taxes et d'impôts nouveaux, ou toute obligation financière importante. Le gouvernement du Parti québécois avait fait savoir qu'il refuserait de ratifier un traité de libre-échange qui inclurait des clauses jugées "néo-libérales" comme le chapitre 11 de l'ALENA. Louise Beaudoin, a même proposé d'organiser un référendum au Québec sur la ratification de la ZLEA³³. En juin 2004, le parlement du Québec a ratifié deux traités internationaux qu'avait contractés Ottawa, un avec le Chili pourtant en vigueur depuis sept ans et l'autre avec le Costa Rica ratifié par Ottawa en 2001³⁴. Même si les libéraux ont approuvé ces traités, le Parti québécois a voté contre.

Même difficulté pour respecter les engagements internationaux de l'État. Prenons un exemple classique et fréquent : une entité subétatique octroie une subvention à une entreprise. Cette subvention risque d'être illégale en

30. NOSSAL K., *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3^e ed., 1997, p. 295 et LEESON H. et VANDERELST W., *External Affairs and Canadian Federalism : The History of a Dilemma*, Toronto, Holt Rinehard and Winston, 1973.

31. Projet de Loi No 52, Loi modifiant la Loi sur le ministère des Relations internationales et d'autres dispositions législatives, Assemblée nationale, deuxième session, trente-sixième législature. Éditeur officiel du Québec 2001. Cette loi a été adoptée durant l'été 2002.

32. PAQUIN S., "Les relations internationales du Québec et l'unité nationale", dans PAQUIN S., (dir.), "Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison", *Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, n° 1, 2002, p. 85 et suivantes et DUTRISAC R., "Les députés auront leur mot à dire sur les traités", *Le Devoir*, 15 novembre 2001.

33. BRETON P., "Québec songe à un référendum sur la ZLEA", *La Presse*, 15 janvier 2003.

34. DESROSNIERS É., "Les temps changent", *Le Devoir*, 5 juin 2004.

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 le gouvernement allemand d'une poursuite³⁵.

Depuis que les États centraux se désengagent de leur politique de protectionnisme, 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 importantes car des recherches estiment que plus de 25 % du PIB mondial est le fait d'achats gouvernementaux³⁶. Ce sont encore une fois les gouvernements centraux qui feront les frais des mesures protectionnistes des entités subétatiques.

Le monopole militaire remis en question

Les entités subétatiques ont voté de nombreuses politiques internationales dans les "domaines réservés" de l'État. De nombreuses entités subétatiques, par exemple, émettent des sanctions contre certains gouvernements étrangers. Les provinces canadiennes et les États américains sont particulièrement actifs dans le domaine³⁷. Pour ne prendre que l'exemple des États-Unis, les actions internationales des États et des villes américaines touchent de plus en plus régulièrement à la cohérence de la politique étrangère américaine. Certaines positions ou actions vont littéralement à l'encontre des priorités ou des positions officielles du gouvernement américain. 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 est devenu si sensible que le président Clinton a demandé à la Cour suprême de rendre un jugement sur la question.

L'affaire sur laquelle la Cour suprême américaine était appelée à se prononcer concernait la Loi sur la Birmanie (Myanmar) votée par l'État du Massachusetts en 1996. La Cour suprême rendra un jugement unanime déclarant anticonstitutionnelle la loi de l'État du Massachusetts car elle : "com-

35. HOCKING, B., "Patrolling the 'Frontier'", op. cit., 1995, p. 26.

36. HOCKING B., *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St.Martin's Press, 1993, p. 80.

37. C'est également le cas en Allemagne. Voir GREES F., "Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics", *Publius*, 26 :1, Winter 1996, p. 55.

promise the very capacity of the president to speak for the nation with one voice in dealing with other governments”.³⁸ La Cour suprême appuie sa décision sur la clause de la suprématie de la constitution, qui établit la primauté du Congrès sur celle des États. 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 soutient plus simplement que la Loi du Massachusetts est inconciliable avec une autre loi fédérale votée par le Congrès en 1996, et 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, inconstitutionnel.

Les États américains n’ont pas complètement désarmé après ce jugement. D’autres approches sont explorées, comme une politique de désinvestissement à même les caisses de retraite de employés de l’État vis-à-vis des entreprises traitant avec le Myanmar. Les États peuvent également obliger les entreprises à révéler leurs intérêts au Myanmar ou encore faire adopter au Congrès une loi autorisant ce type de sanctions dans le futur. C’est dans cette perspective que dès le mois de décembre de la même année, l’État du Massachusetts fera voter une autre loi dont l’objectif est de faire pression contre la junte militaire au Myanmar³⁹. La loi ordonne le désinvestissement des caisses de retraite de l’État dans toute société commerciale traitant avec ce pays. Ces investissements représentent 36 milliards de dollars sur trois ans ce qui est considérable⁴⁰.

La paradiplomatie et le nouvel agenda sécuritaire

Les entités subétatiques sont devenues des acteurs importants en matière de sécurité humaine notamment dans la réduction de tensions entre communautés ethniques. Elles sont des actrices de la diplomatie préventive, notamment en matière de mise en œuvre des 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 garantir la stabilité de certaines régions. De nombreux aspects des politi-

38. GREENHOUSE L., “State Law on Myanmar Boycott is Voided. The Foreign Policy Issue”, *The New York Times*, June 20, 2000.

39. NOBLE C., “Massachusetts seeks again to bar Myanmar business”, *Reuters Internet edition*, December 8, 2000.

40. *Ibid.*

ques de rétablissement de la paix relèvent du champ de compétence et d'expertise des acteurs subétatiques⁴¹.

Le rôle des entités subétatiques est considérable. Celles-ci possèdent souvent 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 corps policiers compétents. Ce sont ces corps spécialisés 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.

L'action des entités subétatiques peut également être considérable dans la surveillance des élections et pour établir un nouveau régime juridique. Leur utilité est reconnue dans le rétablissement des bases de certains systèmes judiciaires, dans la reconstruction des infrastructures de transport, l'établissement d'institutions financières et économiques nécessaires au développement. 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 une intervention conjointe dans ces domaines où les *Länder* et l'État allemand agissent de concert et de façon complémentaire⁴².

Conclusion

Comme nous l'avons constaté, avec le développement de la paradiplomatie, le monopole étatique sur lequel repose le système international westphalien est remis en cause 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 (gatekeeper) de la représentation internationale du pays. La capacité de l'État à prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays semble ainsi en partie affaiblie par la paradiplomatie. La paradiplomatie est ainsi devenue un élément incontournable de l'étude de la politique étrangère, de la politique comparée et des relations internationales.

41. CORNAGO N., "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security : Dimension of Conflict and Co-operation", in ALDECOA F. and KEATING M., *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres, 1999, p. 40 et suivantes.

42. 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, p. 683.