

Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire

Stéphane Paquin

Les nouvelles relations internationales : le Québec en comparaison
Volume 10, numéro 1, automne 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1060501ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1060501ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Bulletin d'histoire politique
Comeau & Nadeau Éditeurs

ISSN

1201-0421 (imprimé)
1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Paquin, S. (2001). Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire. *Bulletin d'histoire politique*, 10 (1), 13–29. <https://doi.org/10.7202/1060501ar>

Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire

STÉPHANE PAQUIN

Jusqu'à tout récemment, le monde tirait sa justification du système westphalien. Ce système est apparu à la suite de la paix de Augsburg en 1555 et du Traité de Westphalie de 1648 qui va mettre fin à la guerre de Trente Ans en Europe. Le Traité de Westphalie jette les bases d'une société internationale fondée sur trois principes. Le premier est le « *rex est imperator in regno suo* », qui signifie que le roi est l'empereur de son royaume. Ce principe, mieux connu sous le nom du principe de souveraineté, implique qu'il n'existe aucune autorité supérieure au roi dans son royaume et que chaque roi est indépendant et l'égal des autres. Le second principe est le « *cujus regio, ejus religio* », qui signifie que le roi est libre de choisir la religion de son royaume. Ceci implique que les puissances étrangères ne peuvent pas intervenir dans les affaires internes d'un royaume sous prétexte de défendre une minorité religieuse. Ce principe sera mieux connu sous le nom de doctrine de la non-ingérence dans les affaires d'une autre puissance. Le troisième principe est celui de l'équilibre des puissances. Ce principe vise à empêcher l'apparition d'une puissance hégémonique qui dominerait les autres. Le système westphalien est imaginé afin de mettre fin aux prétentions universelles de la *Res publica Christiana*. Avec le temps, il se formalisera, ouvrant ainsi la voie à l'avènement de l'État-nation et du droit international fondé sur les États.

Le système westphalien n'implique pas seulement le début de l'ère de l'État territorial, il suggère également que « seule une juxtaposition de communautés politiques souveraines est viable, que seule celle-ci est porteuse d'ordre et de sécurité »¹. Depuis lors, les acteurs de la communauté internationale valorisent la stabilité internationale nonobstant les revendications des mouvements culturels ou religieux. On souhaite un système stable, on marginalise ou on assimile, souvent par la force, les mouvements culturels qui œuvrent au sein d'États territoriaux, seuls garants de la stabilité mondiale. Le système international a alors pour effet de faciliter la tâche des gouvernements territoriaux en assurant une plus grande stabilité pour ces derniers. Le système va ainsi faciliter les processus de construction nationale. Comme le dit Bertrand Badie, « le système international accomplissait

ainsi, en se construisant, un véritable travail de canalisation de l'invention nationale »².

En vertu du droit international, l'État territorial a le monopole de la représentation internationale. Cette confiscation de la conduite de la politique étrangère par l'État territorial va lui permettre d'éliminer la concurrence des Églises mais également des communautés culturelles ou des mouvements nationalistes subnationaux. Cette fiction, certes un temps utile pour comprendre le système international, est aujourd'hui insoutenable en raison des effets de la mondialisation et de l'essor des flux transnationaux. L'État territorial est de plus en plus fragmenté et n'a plus le monopole des affaires internationales; il est concurrencé dans ce domaine par les corporations transnationales, par des mouvements religieux, par des ONG et même par des individus qui ont une autonomie non négligeable en la matière. L'État territorial est également concurrencé, et c'est en partie le sujet de ce numéro, par des acteurs subétatiques comme les États fédérés. Nous nous intéressons plus spécifiquement aux mouvements nationalistes subnationaux en relations internationales.

LE RETOURNEMENT DU MONDE³

Selon la logique du pacte hobbsien, l'État s'est construit afin de répondre aux besoins de sécurité de la population. D'abord liés aux questions de sécurité extérieure, ces besoins de sécurité vont rapidement s'élargir à d'autres domaines sociaux. La sécurité n'est plus seulement liée à la défense du territoire face aux dangers d'invasions. Les fonctions de base de l'État vont devenir avec le temps le maintien de la loi et de l'ordre, la défense du territoire face aux déprédations d'invasions extérieures, la garantie de la stabilité de la monnaie, l'assurance qu'il y ait des règles juridiques compréhensibles pour les échanges de base entre contractants⁴.

Les fonctions de base de l'État ne se sont pas limitées à cela dans les pays industrialisés. Après la Seconde Guerre mondiale, l'État va intensifier son rôle dans l'économie. Il se donne un rôle régulateur afin de corriger les défaillances du marché, en particulier les défaillances macro-économiques⁵. L'État s'efforcera de stabiliser l'économie, de maintenir le plein emploi, de favoriser la croissance, d'assurer la stabilité des prix et de favoriser l'équilibre extérieur. L'État se fixe également comme mission d'assurer la hausse du niveau de vie et le développement régional. Plusieurs États vont nationaliser des secteurs stratégiques de leur économie afin de s'assurer un meilleur contrôle sur celle-ci pour favoriser le développement industriel national⁶.

Le modèle de développement qui prend place dans la plupart des économies de l'Occident après 1945 est appelé le modèle fordiste ou le

fordisme. Ce modèle se fonde sur une hausse de la productivité dans les principaux secteurs de l'économie (les secteurs de la production de masse) accompagnée d'une hausse correspondante de la consommation⁷. En accompagnement de cette structure d'accumulation se trouve un régime régulateur mis en œuvre par l'État sur la base d'un compromis social. Ce système régulateur a généralement trois composantes : 1) l'établissement de conventions collectives entre le patronat et les syndicats, 2) l'établissement d'un salaire minimum établi par l'État, qui a pour effet de soutenir le pouvoir d'achat, et 3) le développement de programmes sociaux qui donnent des bénéfices aux citoyens hors du marché du travail, que ce soit temporairement ou de façon permanente. Même s'il existe des variations importantes entre les pays, comme par exemple entre la Suède et les États-Unis, le modèle fordiste reste la norme⁸.

Les pays qui ont adopté ces mesures ont vécu une forte croissance malgré de ponctuelles périodes de ralentissement. Le moteur de cette expansion était le secteur industriel fordiste, qui produit essentiellement pour le marché interne. Le commerce international était plus ou moins important d'un pays à l'autre mais les modèles de développement dépendaient essentiellement des marchés intérieurs. Cet âge d'or du fordisme rehausse de fait l'importance de l'État-nation par le degré des interactions économiques qui se produisent à l'intérieur de ses frontières. La tendance est ainsi à l'intégration nationale. De plus, la construction d'États-providence dans la première moitié du XX^e siècle a servi à renforcer la légitimité de l'État central. Comme l'explique Patrick Hassenteufel, l'État-providence apparaît comme « un prolongement de l'État-nation en contribuant à la production de la cohésion sociale et à la diffusion du sentiment d'appartenance à la collectivité nationale façonnée par l'État »⁹.

Les avantages de faire partie d'un État territorial étaient considérables pour les membres de nations historiques comme le Québec, l'Écosse, la Flandre et la Catalogne. Ils avaient accès à un vaste marché pour leurs produits, ils bénéficiaient de la protection de l'État territorial au niveau économique mais également militaire. On comprend l'importance que prenait ce modèle de développement économique et politique dans la définition de l'intérêt national et dans la construction de liens toujours plus forts entre les citoyens. Le système mis en place impliquait que les États territoriaux avaient la capacité de réguler ce qui se passe sur le territoire national, qu'ils avaient le monopole de la représentation internationale, qu'ils étaient les seuls acteurs du jeu international et que l'État était, dans son action diplomatique, motivé par une volonté de puissance qui s'évaluait principalement par ses capacités militaires. Les questions de sécurité, c'est-à-dire la menace militaire soviétique, vont favoriser le maintien des États-nations. Les coûts de sortie ou les

obstacles vers l'indépendance sont nombreux. L'équation entre nationalisme et autarcie est alors explicable au Québec par le fait que pour assurer la survie de leur nation, les nationalistes croyaient qu'il fallait limiter les tentatives d'assimilation des acteurs du centre. Au Québec, l'élite est nourrie par l'idéologie de survivance.

C'est ce système que la mondialisation vient jeter par terre et dont elle empêche la reconstruction. L'État-nation est aujourd'hui soumis à un double défi: le déclin de sa capacité d'intervention et l'essor des flux transnationaux. Le concept de mondialisation, qui implique la diminution progressive des obstacles aux échanges de toutes sortes, sert aujourd'hui à décrire l'état d'un monde marqué par la libéralisation des échanges économiques et financiers accélérés par le développement de nouvelles technologies de l'information et de modes de transport. Cet état de fait favorise « l'interdépendance croissante de l'ensemble des pays du monde, provoquée par l'augmentation du volume et de la variété des transactions transfrontalières de biens et de services, ainsi que des flux internationaux de capitaux, en même temps que la diffusion accélérée et généralisée de la technologie »¹⁰. La mondialisation est un processus qui favorise le développement de réseaux économiques, sociaux ou culturels entre les sociétés, ce qui fait en sorte qu'un événement dans un coin du monde a de plus en plus de répercussions sur ce qui se passe ailleurs sur la planète¹¹. La mondialisation implique donc une compression du temps et de l'espace¹². La mondialisation a pour effet de provoquer le désenclavement de l'État-nation en favorisant la poussée du localisme ou de la décentralisation de l'activité économique et sociale. La mondialisation provoque également une hausse des coûts et une baisse des revenus pour l'État, ce qui oblige ce dernier à remettre en question le modèle fordiste de développement. Les vulnérabilités auxquelles l'État-nation doit faire face le poussent à favoriser la création ou l'approfondissement d'espaces régionaux et de régimes internationaux afin de juguler les problèmes qu'il n'arrive plus à régler seul et cela pour rendre la scène internationale plus prévisible. La mondialisation provoque donc le renforcement des interdépendances et des solidarités en plus de favoriser la diffusion de normes communes.

LE DÉCLIN DE L'ÉTAT-NATION

Affirmer le retrait de l'État a de quoi surprendre, car ce dernier n'a jamais été aussi présent dans nos vies. Cependant, si on prend l'exemple de qui contrôle les structures de production, les structures de la finance internationale et celles du savoir, on constate que les acteurs non étatiques sont désormais dominants. Même les questions de sécurité militaire ne sont plus la chasse

gardée des États-nations. Les questions de savoir qui produit quoi, quand et comment, les questions de qui a accès au crédit et qui gagne ou perd dans « l'économie casino » ou les questions de recherche et de développement sont aujourd'hui essentiellement résolues hors de la souveraineté de l'État. L'État peut fournir un cadre légal de droit et de responsabilités, il peut fournir le cadre dans lequel se font les actions, mais il n'est certainement plus le principal acteur de ce jeu¹³.

L'augmentation des coûts de l'intervention étatique fait en sorte que les actions des gouvernements riment plutôt avec compressions budgétaires, diminution de la taille de l'administration publique, bonne gestion et économie de moyens. Maintenant que la crise de la dette semble maîtrisée dans plusieurs pays, enfin, au Canada et au Québec, on ne réinvestit pas massivement les surplus, on cherche plutôt à faire baisser la dette, les impôts et les taxes afin d'augmenter le pouvoir d'achat des citoyens. Il n'y a pas si longtemps, le rôle du gouvernement était exactement le contraire, c'est-à-dire qu'il utilisait son autorité pour imposer une action plus humaine aux entreprises du secteur privé et pour augmenter le bien-être des citoyens. Le problème n'est pas l'intervention de l'État en général mais la qualité déclinante et l'augmentation des coûts de son intervention.

De cela découle une inévitable transformation et une réforme de la structure étatique. Au Canada, par exemple, la nouvelle responsabilité du gouvernement n'est plus d'assurer et de maintenir la notion de solidarité sociale mais d'armer les travailleurs canadiens afin qu'ils puissent être plus compétitifs dans ce nouvel environnement mondial. Depuis la révolution conservatrice, les écarts de revenus, qui étaient en constante diminution depuis la Seconde Guerre mondiale, recommencent à augmenter. Au Canada, on ne parle plus d'assurance chômage mais d'assurance emploi (sic!).

Puisque de plus en plus de pays reconnaissent que le développement économique est un objectif primordial et qu'il est désormais de plus en plus insensé de recourir à la guerre pour résoudre les différends, les États vont favoriser le développement d'une diplomatie économique. L'importance des questions économiques est si grande que l'on passe d'une situation internationale de jeu à somme nulle (la guerre) à une situation où tous les acteurs peuvent faire des gains (les échanges économiques). Comme le disait un fonctionnaire soviétique en 1987, « auparavant notre raisonnement était le suivant : plus ça va mal pour l'adversaire, mieux ça va pour nous... mais, aujourd'hui, ce n'est plus vrai. Mieux les choses vont pour l'Europe et l'économie mondiale, plus la stabilité est grande et plus nos perspectives de développement sont bonnes »¹⁴. Le changement de perspective est très important. La collaboration économique, à cause des interdépendances, est mutuellement profitable.

Les relations transnationales sont définies par Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts comme étant « toute relation qui, par volonté délibérée ou par destination, se construit dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des États »¹⁵. Les relations transnationales ne sont pas un phénomène nouveau, mais leur ampleur depuis un certain nombre d'années leur donne une importance considérable de nos jours. Avec le développement de relations transnationales, le monde est aujourd'hui entré dans une composition dualiste. Celle-ci se manifeste par la coexistence de deux mondes : un monde d'États et un monde « multicentré », selon l'expression du politologue américain James Rosenau¹⁶. Le monde des États est un monde codifié, réglementé, routinisé, formé d'un nombre fini d'acteurs reconnus par les membres légitimes de la société internationale¹⁷. Ce monde des États est également scindé en deux avec, d'un côté, des États tournés vers l'économie moderne, comme les États-Unis, la France, le Canada ou le Japon qui cherchent à exporter leur production, et d'un autre côté, les États tournés vers le passé comme la Serbie qui se bat pour la possession d'un « territoire ancestral présumé »¹⁸.

Le monde multicentré est un monde composé de très nombreux acteurs qui ont une autonomie internationale vis-à-vis du monde des États. Ces acteurs peuvent être des individus, des associations, des acteurs subétatiques comme les provinces ou des organismes non-gouvernementaux (ONG). Ces flux touchent les secteurs les plus divers de l'activité sociale comme l'économie, la culture, la politique... Ces flux sont le fait d'entreprises (*think tanks*, multinationales, mouvements religieux ou identitaires, organisations humanitaires ou écologiques, villes, provinces...) ou l'agrégation de choix individuels comme les flux migratoires.

L'essor des flux transnationaux provoque, selon Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, une triple crise¹⁹. Il y a tout d'abord une crise de la souveraineté, car l'État-nation n'est plus l'acteur dominant de la scène internationale, ce qui limite sa capacité à organiser la vie sociale. Il y a ensuite une crise des territoires car les frontières étatiques sont de plus en plus perméables, voire virtuelles. Il y a finalement la crise de l'autorité car l'État-nation n'arrive plus à créer un ordre normatif international qui fasse consensus. Cet état de fait rend impossible la formulation d'une nouvelle théorie des relations internationales.

La rupture n'est pas absolue car l'État n'a jamais été l'acteur unique des relations internationales. En effet, dès lors qu'on limitait la scène internationale à l'action de six ou sept puissances essentiellement occidentales,

l'impression était créée que l'État était une donnée universelle. Aujourd'hui en crise, l'État perd de sa crédibilité et de sa légitimité. Il entre aujourd'hui en concurrence avec de nouveaux acteurs qui ont une marge d'autonomie certaine et des ressources souvent conséquentes.

L'intensification des relations transnationales marque l'échec de l'idéal d'un monde d'États-nations. Ce monde, tel que défini par les juristes du droit international, est basé sur les principes de souveraineté, de territorialité et d'indépendance. Le concept de territoire conférait aux gouvernements un champ d'action et apportait aux populations une possibilité de se définir au-delà des liens particularistes. Le déclin de ces principes implique que la « fabrication de citoyens » est plus difficile à réaliser et que les entrepreneurs identitaires usent des affinités culturelles pour mobiliser la population. En bref, l'idéal selon lequel à une nation doit correspondre un territoire sur lequel le peuple est souverain débouche sur la démultiplication des identités qui remettent en cause l'ordre international. Aujourd'hui, l'ordre international favorise la prolifération presque à l'infini de particularismes, ce qui rend de plus en plus difficile la gestion politique des États.

Cette constatation ne vaut pas seulement pour les pays du tiers monde. Aujourd'hui, en Europe, on ne compte pas moins d'une quinzaine de mouvements nationalistes subnationaux actifs²⁰. En Amérique du Nord, la situation est plus stable malgré les notables exceptions du Québec et de Porto Rico. La montée des mouvements nationalistes subnationaux constitue un changement important au niveau international car, il n'y a pas si longtemps, l'avancée de l'État-nation semblait si irrémédiable que Karl Deutsch, l'un des premiers théoriciens du nationalisme, avançait avec conviction que la modernisation entraînerait la disparition progressive des particularismes ethniques ou régionaux. En effet, pour Deutsch, il ne faisait aucun doute que les groupes dominants allaient finir par assimiler les petits groupes. Selon lui, les groupes périphériques qui participent à la vie sociale auraient été contraints de s'intégrer au groupe dominant, ne serait-ce que pour travailler. L'assimilation aurait touché à terme tout le monde car le développement de réseaux de communication aurait été de plus en plus profond et inévitable²¹. L'idée était simple mais elle s'est avérée fautive.

La mondialisation, en diminuant les avantages mêmes de l'intégration, favorise la désintégration. Dans un premier temps, les avantages à faire partie d'un État territorial comme le Canada, l'Espagne ou la Grande-Bretagne diminuent substantiellement. En effet, le retrait de l'État-providence, provoqué par la mondialisation, implique le déclin des politiques de redistribution et de citoyenneté universelle. Avec la généralisation du déclin de l'État-providence, les avantages matériels et symboliques à faire partie d'un ensemble plus vaste régressent. Les affinités culturelles sont alors des liens plus

puissants que les constructions politiques pour la mobilisation sociale, surtout si ces relations sont caractérisées par des relations de domination comme au Canada, en Espagne ou en Grande-Bretagne. Les Québécois sont de moins en moins « Canadiens » et de plus en plus « Québécois ». L'identification première des citoyens au Québec, en Catalogne, en Flandre ou en Écosse change progressivement en faveur d'identités subétatiques. De plus en plus, les acteurs sociaux développent des sentiments d'appartenance et des identités multiples qui réduisent la cohérence de l'idée de nation ou d'allégeance prioritaire à un État territorial.

Aujourd'hui, plus qu'hier, les espaces nationaux sont ainsi composés d'un très grand nombre d'acteurs qui ont développé des identités différentes et souvent contradictoires ou antagoniques. En Europe ou en Amérique du Nord, pour ne se limiter qu'à ces exemples, beaucoup d'individus sont susceptibles de s'identifier à leur région ou à leur nation plutôt qu'à leur pays. On est plus spontanément Écossais, Catalan, Flamand, Bavarois que Britannique, Espagnol, Belge ou Allemand.

Quelles sont les conséquences de cela ? Lors de conflits armés ou d'agressions militaires, l'intérêt national est facile à discerner car les gens ont avantage à s'unir pour se défendre²². Lors du développement de politiques commerciales internationales, l'État territorial va devoir arbitrer les différends entre les régions du pays, ce qui va fatalement créer des conflits. Il n'y a pas un intérêt économique national, mais des intérêts régionaux, voire locaux. Une politique qui favorise le bois d'œuvre en Colombie-Britannique, par exemple, peut être perçue comme une mesure qui pénalise les industries québécoises dans le même secteur. Le même principe est applicable, par exemple, lors des processus de régionalisation. Les Québécois voulaient souscrire à un accord de libre-échange nord-américain afin de se dégager de l'emprise du gouvernement fédéral, les Canadiens anglophones s'y opposaient, très émotivement, de crainte d'être absorbés politiquement, économiquement et culturellement par les Américains. Lorsque le gouvernement de Brian Mulroney va approuver l'accord de libre-échange le 31 décembre 1988, plusieurs Canadiens anglophones, adversaires du libre-échange, vont protester contre la décision du gouvernement conservateur d'aller de l'avant avec cette entente, alors qu'une majorité d'entre eux avaient voté pour des partis opposés à l'accord. L'appui massif des Québécois au Parti conservateur (63 sièges sur 75 et 53 % du vote) va être interprété comme un manque de patriotisme des Québécois envers le Canada²³. Le même phénomène est perceptible en Grande-Bretagne. Les Écossais sont plus favorables à l'intégration européenne et à l'Euro que les Britanniques, afin de minimiser leur statut de dépendance vis-à-vis de Londres.

Dans un second temps, les obstacles qui rendent difficile l'indépendance ou les formes variées d'autonomie disparaissent progressivement. Le protectionnisme est remplacé par le libre-échange. Les coûts de l'« exit » ou de « sortie », pour reprendre l'expression de Albert Hirschman, diminuent. En effet, avec l'internationalisation de la scène internationale (ALÉNA, EU, OMC, OTAN...), les coûts reliés à la transition vers l'indépendance diminuent graduellement. Les Québécois ont bien compris cette tendance. Lors du dernier référendum, plus de la moitié des francophones croyaient que la souveraineté n'entraînerait pas de coûts économiques à court terme. De plus, près de la moitié de ces gens croyaient que l'indépendance allait stimuler l'économie du Québec. Ce changement d'attitude est très important et significatif²⁴.

Dans un troisième temps, les processus de décentralisation imposés par la mondialisation font en sorte que les acteurs subnationaux ont de plus en plus de champs de compétence et de ressources financières. Leurs bureaucraties respectives se sont considérablement professionnalisées depuis les années 1960. Aujourd'hui, tout indique que ces bureaucraties professionnelles ou rationnelles légales, selon l'expression de Max Weber, peuvent assumer plus de responsabilités, comme celles d'un pays souverain par exemple. Aujourd'hui, en Europe et en Amérique du Nord, la plupart des grands projets sont réalisés au niveau régional et local plutôt qu'au niveau national²⁵. De plus, avec la montée du localisme, les partis politiques sont de plus en plus régionaux et non plus nationaux et il y a de moins en moins de correspondance entre les partis politiques qui œuvrent sur la scène nationale et sur la scène régionale. Ils ont des organisateurs, des modes de financement et des logiques internes distincts²⁶.

La mondialisation provoque également un changement dans la nature du nationalisme des mouvements nationalistes subnationaux. Comme l'avance Alain Dieckhoff, le nationalisme au Québec, en Catalogne ou en Écosse 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 modernité²⁷. Les nationalismes québécois, catalan et écossais, autrefois protectionnistes et autarciques, sont aujourd'hui libre-échangistes.

Ces « nouveaux nationalismes », selon l'expression de Michael Keating, peuvent en dérouter plusieurs. En effet, depuis toujours, les spécialistes du nationalisme ont établi une relation étroite entre nationalisme et protectionnisme. Depuis une vingtaine d'années, ces nationalismes se sont considérablement transformés sous les effets de la mondialisation. Plus encore, ces mouvements ne constatent pas passivement la mondialisation, ils en sont les promoteurs en supportant le développement de blocs régionaux et la libéralisation des échanges. Les leaders nationalistes justifient leur support au

développement de blocs régionaux par leur nationalisme. En bref, comme le dit Pierre Martin, professeur d'économie politique internationale 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»²⁸. Pour le Parti québécois, le développement d'une zone de libre-échange réduit les coûts anticipés de l'accession à l'indépendance et rassure sur la viabilité économique d'un Québec souverain. Pour le Parti libéral du Québec, le développement d'une zone de libre-échange est perçu comme une façon de réduire les pouvoirs d'intervention du gouvernement central par rapport au gouvernement du Québec. En Catalogne, nous dit Michael Keating, «les nationalistes sont presque unanimes à soutenir l'intégration européenne et, rompant avec leurs prédécesseurs, à prôner le libre-échange»²⁹. La situation est analogue en Écosse où le SNP (Scottish National Party) se fait le promoteur de l'idée « d'indépendance dans l'Europe ».

LA FIN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

L'existence d'un système politique centralisé était la condition nécessaire pour que l'État assure le rôle que lui assigne 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 sont sérieusement compromises. Le maintien et le respect d'un droit interétatique sont défiés alors que la légitimité et l'efficacité des diplomaties sont questionnées³⁰.

Alors qu'autrefois les ministères des affaires étrangères assumaient pratiquement seuls les responsabilités de la politique étrangère, aujourd'hui cette politique est de plus en plus diffuse et s'opère à différents niveaux (supra et subnational) mais également dans les différents ministères ou départements. Les changements récents au niveau international vont favoriser une augmentation rapide du nombre et des formes d'agences qui vont aujourd'hui agir sur la scène internationale. Il devient de plus en plus difficile pour les diplomates de distinguer ce qui est d'intérêt domestique de ce qui ne l'est pas. Il devient de plus en plus difficile de suivre de près le nombre d'ententes internationales qui sont signées soit au niveau régional ou international. Il est également presque impossible d'être au fait de tous les événements internationaux qui peuvent avoir un effet potentiel sur un domaine de la politique interne ou étrangère. En bref, le système de la politique étrangère est de plus en plus complexe et diversifié.

Autre changement très significatif dans les pays industrialisés, la compétition pour des territoires est aujourd'hui remplacée par une lutte pour l'acquisition des parts de marché. Pour favoriser cette tendance, les diplomates

se font représentants de commerce³¹. C'est ce nouveau type de diplomatie qui est, selon Guy Carron de la Carrière, à l'origine du G7 et de la construction européenne. La diplomatie du commerce n'a pas remplacé la diplomatie politique mais elle en est aujourd'hui un complément inséparable³². On entre en négociations avec des corporations transnationales, on favorise les missions économiques, on va également mettre en œuvre des politiques avec la collaboration des firmes « nationales » pour qu'elles s'internationalisent. Ces changements ne touchent pas seulement l'État territorial. Ils touchent également les acteurs subnationaux qui ont aussi de nombreux champs de compétence dans ces domaines.

L'avènement en relations internationales de mouvements nationalistes subnationaux ou ce que nous appelons la paradiplomatie identitaire provoque une atomisation de l'ordre international, ce qui complique encore plus le fonctionnement du système international. Les succès de la mobilisation communautaire par certains groupes subnationaux leur donnent une pertinence internationale. La montée du nationalisme au niveau infra territorial rend de plus en plus difficiles les conditions d'une bonne entente entre les acteurs sociaux à l'interne. Ce nouveau phénomène rend plus difficile la formulation d'une politique étrangère et favorise les forces centrifuges à l'intérieur des États territoriaux.

De plus, contrairement à ce qu'affirment les théoriciens réalistes des relations internationales, l'État n'est pas et n'a jamais été un acteur rationnel et unitaire. L'État est plutôt composé de différents acteurs, comme les bureaucraties et les politiciens, qui défendent des intérêts parfois différents. On sait également depuis Robert Putnam que les acteurs étatiques sont en négociation quasi-simultanée avec les acteurs de la société civile et les acteurs internationaux³³. Les médias, les ONG écologiques ou humanitaires, les syndicats, les retraités, les *think tanks*, l'opinion publique et les acteurs étatiques subnationaux ont une influence certaine sur les décideurs³⁴. Le concept d'intérêt national, qui est sensé guider l'action des diplomates, est alors inopérant puisqu'une politique publique est le résultat d'une lutte de pouvoirs entre divers acteurs et non le fruit d'un consensus national fort. L'État, comme métaphore et non comme acteur rationnel, a de multiples objectifs, que ce soit la croissance, le plein emploi, la conservation de l'État-providence, la sécurité et le pouvoir. Puisqu'on assiste à un éclatement culturel des pays, il est de plus en plus difficile de satisfaire tous les segments de la population et de concilier la diversité des intérêts. Les États bénéficient cependant d'un allié de taille : le désintérêt quasi total de la population et des médias pour les questions internationales autres que sensationnelles.

Pour limiter les effets négatifs des politiques du gouvernement de l'État territorial, les mouvements nationalistes subnationaux mettent en œuvre

une politique internationale par l'entremise de leur paradiplomatie. Ces mouvements sont actifs sur la scène internationale afin de faciliter le processus de *nation-building* qui demande une certaine reconnaissance, mais également parce qu'ils vont chercher à l'international les ressources nécessaires pour favoriser le développement économique, culturel et social qui leur fait défaut. Ce nouveau phénomène, qui s'accélère à partir des années 1960, n'est pas sans risque, car il est porteur de désordre et de conflits. En effet, le danger est qu'à l'interne, une lutte soit instituée entre un centre qui cherche à préserver ses prérogatives en combattant activement contre les forces centrifuges, et les mouvements nationalistes subnationaux qui cherchent à se construire une identité d'acteur international propre qui échapperait partiellement au contrôle des États territoriaux. En effet, la logique des nationalismes subnationaux n'est pas de viser à l'intégration nationale ou à l'intégrité territoriale, mais plutôt au renforcement de la collaboration transnationale, et ceci parfois avec des acteurs qui cherchent également à s'émanciper du cadre territorial qui limite leurs ambitions internationales. De plus, le fait d'agir sur la scène internationale, d'être l'interlocuteur d'autres pays, comme la France pour le Québec, a joué et joue un rôle important dans le processus de *nation-building* des nationalismes subnationaux.

La diplomatie étatique traditionnelle a de plus en plus de mal à faire face à la démultiplication progressive des arrangements formels et informels qui unissent les acteurs non étatiques, que ce soit les mouvements nationalistes subnationaux, 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 termes de choix nationaux et d'intérêt national. L'espace international est composé d'un grand nombre d'acteurs insérés dans des flux transnationaux, qui ont parfois une très forte autonomie par rapport à l'État territorial.

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 les mouvements nationalistes subnationaux. Le problème du Canada et de la Belgique est accentué par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations, les engagements internationaux des gouvernements fédéraux n'entraînent pas automatiquement leur application par les provinces, les régions ou les communautés³⁵. Au Canada, en vertu de décisions de tribunaux, le gouvernement peut s'engager par traités au niveau international mais rien n'oblige les provinces à appliquer ces traités s'ils concernent les juridictions provinciales. Lorsque les rapports internationaux concernaient essentiellement les questions de sécurité militaire, les actions internationales du gouvernement du Canada pouvaient se concrétiser sans

trop d'entraves. Aujourd'hui, alors que les questions de sécurité économique ont surpassé les questions de sécurité militaire et que les traités internationaux concernent d'autres domaines comme l'éducation, la santé, la culture, les richesses naturelles, la formation professionnelle ou l'environnement, les conflits de juridiction au Canada sont de plus en plus nombreux ³⁶.

En Belgique, la politique internationale de la Flandre est nettement plus complexe, à l'image du système institutionnel belge. 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 répercute également en ce qui concerne la conduite des relations internationales. La dernière révision constitutionnelle va mettre fin aux débats sur le partage des compétences entre les Communautés et les Régions et va permettre à ces dernières de devenir de véritables acteurs internationaux, ce qui inclut le pouvoir de signer des traités avec des États souverains. En effet, 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 ». Les communautés wallonne et flamande sont représentées officiellement au sein de la délégation belge à l'UNESCO. Elles y jouent un rôle plus important que l'ambassadeur nommé par le gouvernement fédéral. Dès qu'il est question de contenu, ce sont les représentants flamands ou wallons qui s'expriment. Ceux-ci interviennent souvent dans le même sens. Les représentants des communautés belges sont également représentés à l'OCDE, à l'Union européenne, au Conseil de l'Europe et à l'OMC. Ils ne sont pas, pour l'instant, représentés à l'ONU bien que la chose ne soit pas interdite. En ce qui concerne la Francophonie, le gouvernement belge en a transféré la responsabilité à la communauté wallonne.

Cette forme très originale de distribution des compétences n'est pas sans conséquence pour la conduite des relations internationales. En effet, dans certains cas, il faut tenir compte de l'existence de niveaux de pouvoir et d'ordre juridique qui ne sont pas hiérarchiques. Comme le dit Eric Philippart : « Dans un grand nombre de cas, la Belgique ne peut plus participer de façon constitutive aux travaux du Conseil de l'UE sans qu'une position commune n'ait été préalablement adoptée par les différents niveaux de pouvoir concernés » ³⁷. Les risques de conflits ne s'arrêtent pas là. En effet, la délégation belge est souvent composée de représentants des instances subnationales. Afin de s'assurer la bonne conduite des opérations, on va mettre sur pied un système de concertation et de coordination qui donne un rôle important mais non prépondérant au ministère des Affaires étrangères. 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, les Communautés et les Régions, étant invitées à toutes les réunions de coordination, pourraient chercher à exercer une influence sur des aspects internationaux qui ne relèvent pas de leur compétence. Pour l'instant, les acteurs subnationaux font preuve de retenue lorsqu'un sujet ne les concernant pas est abordé.

Le nouveau système belge, qui se veut une réponse aux conflits antérieurs, peut s'avérer être une nouvelle source de tension. Comme le dit Eric Philippart : « 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 »³⁸. En Belgique, tous les ingrédients sont réunis pour causer une crise majeure qui aurait des répercussions internationales importantes. En effet, certaines décisions européennes se prennent à l'unanimité. La multiplication de cas à la belge pourrait porter un coup fatal non seulement au processus d'intégration européenne, mais aussi au système international fondé sur l'État-nation.

CONCLUSION

Malgré les changements provoqués par la mondialisation et l'essor des relations transnationales, l'État territorial n'est pas devenu obsolète pour autant. Il a encore un rôle important à jouer. Si les relations internationales ne peuvent plus se réduire aux relations interétatiques, il ne faut pas cependant postuler que l'État n'a plus de rôle à jouer en politique internationale. L'État est toujours le centre de l'activité internationale de par les fonctions qu'il assure. En effet, il est toujours l'acteur principal en ce qui concerne les questions de sécurité militaire, et les acteurs non-étatiques qui le concurrencent, dans les autres domaines de la politique internationale, tendent à rechercher son soutien ou à l'influencer. Ces derniers gravitent souvent autour des États car ils sont les principaux producteurs de normes, les seuls qui puissent prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays et assurer la sécurité des transactions. Les acteurs internationaux, que ce soit les multinationales ou les investisseurs, dès qu'ils recherchent la sûreté des échanges, sont demandeurs d'États. Les hommes d'affaires ou les financiers en font une condition essentielle d'échange international. Un État qui n'est pas capable de garantir la sécurité des échanges va en payer le prix en termes de sous-investissement et de crises économiques. De nos jours, la Russie en fait la dramatique expérience. Les investisseurs veulent savoir ce qu'ils peuvent attendre d'un État avant

d'investir. Lorsque la sécurité de leur investissement semble mise en danger, ils rapatrient leurs capitaux d'un cliquement de souris.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Bertrand Badie, « Le jeu triangulaire » dans Pierre Birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, PUF, Paris, 1996, p. 447.
2. *Ibid.*, p. 448.
3. Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, PUF et Dalloz, 3e édition remise à jour, 1999.
4. Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
5. Jacques Généreux, *Introduction à la politique économique*, Éd. du Seuil, Paris, 1993.
6. Voir à ce sujet Eric J. Hobsbawm, *L'Âge des extrêmes. Histoire du Court XXe siècle*, Paris, Éd. Complexe, 1998.
7. Jane Jenson, « Mapping, naming and remembering: globalization at the end of the twentieth century », *Review of International Political Economy*, vol. 2, no. 1, hiver 1995.
8. Dani Rodrik, « Le débat sur la mondialisation: leçons du passé », in *Politique étrangère*, no 3, 1998.
9. Patrick Hassenteufel, « Le Welfare State entre construction nationale et crispations nationalistes », dans Pierre Birnbaum, *Sociologie du nationalisme*, P.U.F., Paris, 1996, p. 325.
10. Fonds Monétaire International, *Les perspectives de l'économie mondiale*, Washington, mai 1997, p. 50.
11. Manuel Castells, *La société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.
12. David Harvey, *The Condition of Post-Modernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers, Oxford and New Malden, Mass, 1989; Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge, 1990.
13. Susan Strange, *op.cit.*, p. 70.
14. John Mueller, « Le concept de puissance et la politique internationale depuis l'après-guerre froide », *Revue Études internationales*, vol. XXVI, no 4, décembre 1995, p. 716.
15. Badie et Smouts, *op.cit.*, p. 66.
16. James Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
17. *Ibid.*
18. Cela signifie que les Serbes et les Albanais se disputent le Kosovo sous prétexte que ce territoire est le territoire « national » de chacun d'eux. En effet, puisque les nations ne peuvent invoquer le droit de conquête, c'est seulement au nom de la possession du sol par les ancêtres nationaux que peut être justifiée l'annexion ou la revendication

d'un territoire. On mobilise les historiens afin de déterminer le titre de propriété nationale sur des territoires qui, au fil du temps, ont vu coexister ou se succéder des populations différentes. Les Serbes accusent les Albanais d'avoir profité de leur défaite contre l'Empire Ottoman au XVI^e siècle pour prendre possession du Kosovo, terre sacrée de la nation serbe selon le discours officiel.

19. Badie et Smouts, *op.cit.*

20. Voir le numéro spécial du *Courrier International* sur le sujet (du 4 au 10 juillet 1996).

21. Karl Deutsch, *Nationalism and social communication – An inquiry into the foundation of nationality*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1969, p. 164.

22. Cependant, comme le dit Alain Dieckhoff, même si les conflits armés servent souvent de catalyseurs pour la solidarité nationale, il arrive également qu'ils agissent comme « ferments de division », comme cela a été le cas au Canada et en Belgique lors des deux conflits mondiaux. Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvements*, Paris, Flammarion, 2000, p. 297.

23. John Meisel, Guy Rocher et Arthur Silver (dir.), *Si je me souviens bien/ As I Recall, Regards sur l'histoire*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 1999, p. 325; Philip Resnick et Daniel Latouche, *Lettre à un ami québécois. Réponse à un ami canadien*, Montréal, Boréal, 1990.

24. Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire. L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999.

25. John Newhouse, « Europe's Rising Regionalism », *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 1, 1996.

26. Stéphane Paquin, *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne dans un environnement mondialisé*, Montréal, VLB éditeur, 2001.

27. Alain Dieckhoff, *op.cit.*

28. Pierre Martin, « When Nationalism Meets Continentalism: The Politics of Free Trade in Quebec », *Regional & Federal Studies*, vol. 5, no. 1, printemps 1995, p. 2.

29. Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne, Québec, Catalogne, Écosse*, Les Presses de l'Université de Montréal et les Presses interuniversitaires européennes, Montréal, Bruxelles, 1997, p. 179.

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

31. Susan Strange et J. Stopford, *Rival States, Rival Firms: competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

32. Guy Carron de la Carrière, *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*. Paris, Économica, 1998.

33. Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, été 1988, p.427-460; Robert D. Putnam, Peter B. Evans et Harold Jacobson (dir.), *Double-Edge Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

34. James Rosenau, *Linkage Politics. Essays on the Convergence of the National and*

International System, New York, Free Press, 1969 ; Andrew Scott, *The Revolution in Statecraft*, Durham, Duke University Press, 1962.

35. Kin Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall Canada, 3e éd., 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. Voir notre article dans ce numéro et celui de David Crikemans et de Timon Bo Salomonson sur le cas belge.

36. Sur la transformation des questions de sécurité, voir Charles-Philippe David, *La guerre et la paix. Approche contemporaine de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de sciences po, 2000.

37. Eric Philippart, « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures: le développement de la “paradiplomatie” au sein de l’Union européenne et la nouvelle donne belge », *Etudes internationales*, vol. XXIX, no 3, septembre 1998, p. 639.

38. *Ibid.*, p. 640.