

**Cahier de recherche**

# Les entités non souveraines sur la scène internationale

Christopher Malone



Laboratoire d'étude  
sur les politiques publiques  
et la mondialisation



Laboratoire d'étude  
sur les politiques publiques  
et la mondialisation

## *Les entités non souveraines sur la scène internationale*

CHRISTOPHER MALONE

*Au cours des dernières décennies, la communauté internationale a assisté à l'éclosion d'activités multiformes d'entités subnationales qui viennent s'ajouter aux interventions des ONG et de nouveaux acteurs sur la scène internationale. Dans cet essai, l'auteur fait le point sur l'envergure et la portée de cette transformation de facteurs importants qui façonnent, en 2011, l'environnement international, comme la crise économique. L'impact des initiatives des entités subnationales sur le fonctionnement du système de relations internationales est examiné sous plusieurs aspects. L'auteur constate que cet impact demeure actuellement assez limité et que rien n'indique qu'il en sera autrement dans un proche avenir.*



## Introduction

**E**n 1972, j'ai été amené à rédiger un travail de recherche portant sur l'action internationale du Québec de 1960 à 1972, dans le contexte de ma scolarité de maîtrise en science politique à l'Université d'Ottawa. Ce travail me permit de présenter l'année suivante une thèse de maîtrise sur le même sujet<sup>1</sup>, préparée sous la direction du professeur Louis Dussault. J'eus l'occasion de mettre à l'épreuve les conclusions de ma recherche au cours d'une carrière de quelques dizaines d'années au service du Québec dans le domaine des relations internationales. C'est ce qui incita peut-être le professeur Paul-André Comeau de l'ENAP à me demander, quatre décennies plus tard, de revisiter le sujet de mes premières recherches à prétention scientifique en faisant le point sur la question de l'activité internationale des entités non souveraines, à la lumière de l'abondante littérature désormais accessible sur cette question, au Québec comme ailleurs.

L'essai qui suit vise donc à fournir un portrait de l'action internationale de ces entités en 2011, en mettant l'accent sur les états fédérés et régions, au sens où ce terme est utilisé en Europe (le palier de pouvoir le plus proche de celui de l'État national). On ne sera pas surpris que le survol auquel je me suis livré m'amène à constater que si les entités non souveraines conduisent une activité internationale foisonnante, celle-ci varie fortement de nature et de portée. La dimension proprement politique de l'action des entités paraît être un facteur discriminant important. Des questions peuvent légitimement se poser quant à la pérennité de l'action de certains types d'entités. Une chose semble sûre, en tout cas : le phénomène inédit que constituait l'aventure internationale du Québec il y a un demi-siècle, est désormais le fait d'acteurs un peu partout dans le monde, sans que le système international en ait été pour autant profondément modifié<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Les relations internationales du Québec : changement et continuité (1960-1970)*. Université d'Ottawa, École des études supérieures, 1974.

<sup>2</sup> Ce travail n'aurait pu voir le jour sans les précieux conseils du professeur Comeau, les commentaires rigoureux de M. François Leduc et l'appui constant de M<sup>me</sup> Karine Plamondon. Qu'ils soient remerciés tous les trois. Cependant, je suis évidemment entièrement responsable de son contenu.

## 1. L'échelon nouveau de la mondialisation ?

En pleine torpeur estivale, des lecteurs du quotidien parisien *Le Monde*<sup>3</sup> ont pu prendre connaissance d'un article traitant des revendications d'une instance, dotée d'un acronyme un peu barbare et jusqu'alors largement méconnue du public généralement averti : le Forum global d'associations de régions (FOGAR)<sup>4</sup>. Ils apprirent que cette organisation, regroupant 17 fédérations de 900 collectivités territoriales, avait lancé « un petit pavé »<sup>5</sup> dans la mare onusienne, plutôt tranquille (selon le quotidien), en réclamant que les régions, les états fédérés et les provinces deviennent, selon les termes d'une déclaration adoptée le 19 juillet 2010, à Quito, « l'échelon nouveau d'une mondialisation réussie ». Les participants à la rencontre ont demandé que les organisations internationales leur accordent le statut d'organisation intergouvernementale accréditée auprès des instances onusiennes. Ce statut leur permettra de partager avec d'autres intervenants, comme les ONG, le rôle de partie prenante aux grandes démarches en cours en vue de trouver des solutions aux problèmes vécus par l'ensemble de la communauté internationale.

Quoi de plus naturel pour un lecteur parisien que de s'étonner de l'origine de cette démarche, comme ressortissant d'un État centralisé à l'extrême ? Ce même lecteur serait sans doute surpris d'apprendre que les régions françaises disposent pour la plupart de programmes importants de coopération internationale<sup>6</sup>. Un Montréalais ou un Barcelonais réagirait autrement, car la revendication formulée par le FOGAR, l'an dernier, figure parmi les questions d'actualité politique fréquemment soulevées par cet organisme au cours des dernières décennies. Certains gouvernements régionaux membres du FOGAR considèrent leur programmation sur la scène internationale comme l'une de leurs activités les plus significatives, même s'il subsiste toujours un sentiment, parmi certaines couches d'électeurs, que ces questions ne devraient pas constituer un champ d'action du niveau subnational. Les déplacements à l'étranger et les événements protocolaires peuvent en effet donner lieu facilement à des dénonciations démagogiques auxquelles nombre d'hommes politiques canadiens et québécois ont largement eu recours (le célèbre « *flag sur le hood* » de Jean Chrétien en est un bon exemple).

---

<sup>3</sup> Alain Faujas : « Les régions veulent se faire entendre ». *Le Monde*, édition électronique (journal), le 22 juillet 2010.

<sup>4</sup> Pour en savoir plus sur le FOGAR, consulter son site Web à [www.vrpm.org](http://www.vrpm.org).

Toutes les pages consultées en ligne ont été vérifiées et étaient actives à la fin du mois de février 2011.

<sup>5</sup> Expression de l'auteur.

<sup>6</sup> La Région Rhône-Alpes a des partenaires publics dans plus de 100 pays (y compris le Québec-Canada). Elle dispose d'un budget d'aide au développement qui atteint 0,7 % de son budget total et dispense des services spécialisés fort développés. Voir le rapport annuel de sa Direction générale des relations internationales à [www.rhone-alpes.fr//ID\\_Entité//IDDRI](http://www.rhone-alpes.fr//ID_Entité//IDDRI). La Région publie d'ailleurs un rapport annuel sur la mondialisation en Rhône-Alpes, accessible sur le même site.

Ce type de discours n'a pas empêché nombre de dirigeants municipaux, comme les maires de Paris ou de Chicago, de mousser leur présence au sein d'associations internationales comme Metropolis, qui regroupe, en tant que lobby à l'échelle mondiale, les grandes métropoles du monde<sup>7</sup>, ni le premier ministre québécois actuel, pourtant réputé fédéraliste orthodoxe<sup>8</sup>, de tirer profit, dans les médias, de ses nombreuses initiatives et de ses voyages à l'étranger.

Un lecteur québécois aurait pu découvrir, au cours de la même période, un entrefilet publié dans la plupart des quotidiens locaux du 1<sup>er</sup> ou du 2 juin 2010, tiré d'un communiqué du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et mentionnant l'adhésion du gouvernement du Québec au *Network of Regional Governments for Sustainable Development* (mieux connu sous l'abréviation un peu barbare de nrg4SD). Selon ce communiqué, le Réseau, regroupant états fédérés et gouvernements régionaux de cinq continents<sup>9</sup>, œuvre en faveur de la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques et les initiatives privées, tout en militant en faveur de la reconnaissance du rôle des états fédérés et des régions dans la lutte contre les changements climatiques. L'argumentation présentée à ce sujet reprend l'affirmation de l'ancien secrétaire exécutif de la convention-cadre sur le changement climatique, Yvo de Boer, selon lequel pas loin de 80 % des mesures de lutte contre les changements climatiques sont mises en œuvre aux niveaux régional et local.

Les régions membres du nrg4SD<sup>10</sup> avaient décidé à Copenhague, à l'initiative du gouverneur Schwarzenegger, de préparer l'appel dit du R20 en faveur d'une convention-cadre. Réunies quelques mois plus tard à Montréal à l'occasion du Congrès mondial de l'Énergie, elles présentèrent, le 15 septembre 2010<sup>11</sup>, les progrès accomplis en vue du lancement officiel de nouveaux programmes de coopération impliquant, entre autres, les autorités régionales de certains pays en développement. Selon le président de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), Michel Sabban (vice-président socialiste de la région Île-de-France), le R20 se voyait non pas comme un lieu de réflexion mais plutôt comme un « *action tank* » dans la lutte contre le réchauffement climatique.

---

<sup>7</sup> Consulter le site [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org). Le maire Tremblay de Montréal en est le vice-président et trésorier.

<sup>8</sup> Au sens canadien du terme.

<sup>9</sup> Gouvernement du Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs : « Québec joint les rangs d'un regroupement d'États fédérés pour le développement durable ». Cabinet du ministre du Développement durable, [www.mddep.gouv.qc.ca](http://www.mddep.gouv.qc.ca), le 15 septembre 2010.

<sup>10</sup> Le nrg4SD a été créé à la suite du Sommet de Johannesburg en 2002, alors que les états fédérés qui y assistaient, firent le constat qu'isolés, ils étaient sans influence.

<sup>11</sup> Voir la revue en ligne *EurActiv.fr* du 21 septembre 2010 : « Changement climatique : les Régions veulent créer un réseau global ». [www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr)

## 2. Un foisonnement

Un lecteur, même averti, a de quoi perdre son latin devant la prolifération de regroupements de régions<sup>12</sup>, de villes, de collectivités territoriales en tous genres, signe à la fois du caractère récent — le plus ancien en Europe, l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), remonte à 1985 — et du dynamisme du phénomène que constitue l'irruption des régions modernes sur la scène internationale. Cet étonnement découle d'abord du constat de l'absence de règles juridiques claires quant aux modalités régissant leur action internationale. Le faible degré d'institutionnalisation<sup>13</sup> de ces regroupements ne facilite pas l'examen de leur fonctionnement. La même région peut être membre d'un grand nombre de regroupements de divers types<sup>14</sup>, ce qui n'éclaircit pas le tableau. Enfin, comme c'est le cas pour l'ARE, une même association peut regrouper des entités dotées de statuts très différents, ayant peu de choses en commun au chapitre de l'envergure et des moyens. Aussi bien le FOGAR que l'ARE comprennent à la fois des « régions » à proprement parler et des regroupements de régions.

Le phénomène ne se limite pas aux pays du « Nord ». De plus en plus de régions chinoises développent des rapports avec des interlocuteurs un peu partout dans le monde. De nombreuses collectivités territoriales d'Afrique subsaharienne cherchent à pallier leur impécuniosité structurelle en tissant des liens de « coopération », en fait d'aide nord-sud, avec des partenaires des régions et des villes du Nord, avec l'encouragement de leurs autorités nationales. L'Association internationale des régions francophones (AIRF)<sup>15</sup>, créée en 2002, constitue un exemple de ce type de mouvement. La tenue récente d'une réunion du FOGAR en Amérique latine témoigne aussi de l'émergence, sur ce continent, d'états et de provinces en tant qu'acteurs internationaux, même si leurs premiers pas sont timides et que nombre de gouvernements d'État demeurent hostiles à cette présence.

On notera qu'au sein de la constellation institutionnelle francophone, les villes ont procédé, bien avant les régions, à l'encadrement de leur coopération. L'Association des maires francophones a été créée en 1979, alors que celle des régions n'a vu le jour qu'en 2002. Sur un plan plus général, les mouvements regroupant des régions à l'échelle continentale ou mondiale ont d'ailleurs été précédés par des regroupements de villes souvent bien structurés, comme la Fédération mondiale des villes jumelées (créée en 1957) ou le mouvement Cités unies. Cette réalité traduit sans doute un fait : le

---

<sup>12</sup> Voir à ce sujet, et plus largement à propos du rôle des régions dans la lutte contre le réchauffement climatique, l'excellent dossier de la revue en ligne [www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr) du 15 septembre 2010, dont nous avons largement tiré profit. On peut consulter aussi, pour avoir une idée assez complète de l'ensemble des mesures de lutte contre les changements climatiques adoptées par les 23 principaux états fédérés en la matière, l'étude de Galaraga, Gonzales et Markandi : *The Role of Regions in Climate Change Policy*. Bilbao, Basque Center for Climate Change, BC3 ([www.bc3research.org/lits](http://www.bc3research.org/lits)), 2009, 38 p.

<sup>13</sup> Leur personnel permanent se limite généralement à un ou quelques individus.

<sup>14</sup> C'est le cas pour le Québec, membre d'au moins une dizaine de ce type de regroupements; même Metropolis, réunissant les grandes villes du monde, comprend des états et des régions.

<sup>15</sup> Consulter [www.regions.francophones.com](http://www.regions.francophones.com). Ségolène Royale a été élue présidente de l'AIRF en 2010.

pouvoir politique municipal existe depuis bien plus longtemps à l'échelle de la planète que le pouvoir régional. Les maires des grandes métropoles ont souvent été des personnages importants à l'échelle nationale; pensons à des personnalités comme Jacques Chirac, Jean Drapeau ou Richard Daly, père et fils. Leur poids politique national leur a en effet facilité l'accès à des instances internationales susceptibles de favoriser leurs objectifs politiques locaux.

### **3. Une réalité pourtant assez ancienne, épineuse pour le droit international**

L'irruption visible de la réalité régionale sur la scène internationale fait l'objet, depuis un demi-siècle, d'examen et d'analyses nombreux, sous les angles les plus divers. Les spécialistes du droit international aussi bien que les constitutionnalistes et les praticiens de la coopération internationale ont consacré nombre de colloques et d'écrits à l'émergence des pouvoirs subnationaux sur la scène internationale. Au Québec, les premiers travaux universitaires sérieux sur la question, ceux du professeur Louis Sabourin, remontent à bientôt 50 ans<sup>16</sup>. Il y a quelques décennies, les juristes « orthodoxes » et certains politologues fonctionnalistes ou intégrationnistes avaient tendance à décrire l'apparition sur la scène internationale de quelques entités comme le Québec comme la manifestation de mouvements opposés à la tendance de fond qui caractériserait notre temps, soit la marche vers l'intégration et la mondialisation. La démarche de ces entités était perçue comme teintée de tribalisme ou d'un nationalisme plutôt réactionnaire.

Parmi les premiers universitaires à étudier ces questions, comme Panayotis Soldatos, on en trouvait qui faisaient cependant ressortir les aspects positifs de cette évolution, en soulignant l'importance des motivations identitaires. Mais les gouvernements centraux d'Espagne et du Canada, devant des manifestations de cette volonté d'agir sur le plan international de certaines de leurs unités constituantes ont préféré s'appuyer, jusqu'aux années 1980, sur des analyses nettement négatives<sup>17</sup>. Les médias se sont saisis des conflits intergouvernementaux en mettant en lumière les aspects symboliques et protocolaires, voire futiles, des affrontements entre autorités centrales et régionales. Au Canada, comme dans d'autres pays, ces différends furent présentés le plus souvent dans les médias comme ayant quelque chose d'inconvenant.

---

<sup>16</sup> Parmi les premiers figure sa thèse de doctorat, soutenue à la Columbia University en 1971 (*Federalism and International Organizations: a Focus on Quebec*), de nombreux articles dont les premiers remontent à 1964 (« La Constitution canadienne limite-t-elle notre participation aux conventions internationales ? », *Bulletin des anciens de l'Université d'Ottawa*, mars 1964) et des études à partir de 1967, disponibles à la bibliothèque de l'ENAP, à Québec.

<sup>17</sup> Le prototype de cette prise de position est l'énoncé de politique fédérale canadienne de 1968, publié sous l'autorité de Paul Martin père. *Fédéralisme et Relations internationales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Pourtant, l'instance du système onusien formellement chargée de l'élaboration du droit international a été saisie de longue date de la question du statut des entités non souveraines, notamment dans le domaine du droit des traités. Dès le début des années 1960, alors que le Québec en était aux premiers balbutiements de son action internationale, cette problématique s'est manifestée lors des négociations à la Commission du droit international de l'ONU (CDI), qui aboutirent notamment à la conclusion des conventions de Vienne sur le droit diplomatique et consulaire. Les débats au sein de la Commission ne pouvaient faire abstraction de quelques cas alors bien connus de spécialistes en droit international, comme le Québec, les républiques soviétiques (à cause des dispositions de la Constitution soviétique de 1936) et le Biafra. Dès 1944-1945, les rédacteurs des conventions créant certaines agences de l'ONU, comme l'OMS (Organisation mondiale de la santé), inclurent dans les textes constitutifs des dispositions prévoyant le statut de membre associé pour des entités non souveraines. Selon le consensus qui a paru prévaloir tout au long de l'époque moderne chez la plupart des internationalistes, la capacité d'agir sur la scène internationale d'une entité non souveraine ou subnationale relevait des dispositions constitutionnelles internes de l'État dont elle faisait partie, cette capacité se concrétisant par la possibilité de signer des traités ou accords ayant des effets en droit international.

C'est ainsi que le projet d'article 5 de la Convention sur le droit des traités, préparé lors des travaux de la CDI portant sur cette question, se lisait comme suit : « Tout État a la capacité de conclure un traité. Les États membres d'une Union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la Constitution fédérale et dans les limites indiquées par ladite Constitution ». Cette position aurait sans doute prévalu à Vienne si quelques États, notamment le Canada — dont Arbour et Parent considèrent la position comme étant « *rétrograde* » — n'avaient mené une campagne active à l'encontre de cette orientation. Cet échec n'a cependant pas modifié le consensus à ce sujet parmi les juristes (Arbour et Parent, 2006, 93).

Observée dans les textes organiques des organisations multilatérales créées dans l'immédiate après-guerre, la tendance d'inclure des dispositifs concernant l'adhésion d'entités non souveraines s'inscrivait dans deux contextes historiques en évolution. En premier lieu subsistaient des entités comme la Bavière ou certaines Républiques soviétiques (en vertu de la Constitution stalinienne de 1936) qui bénéficiaient du droit de signer des traités, selon les dispositions constitutionnelles de l'État dont elles faisaient partie. En second lieu, il fallait tenir compte de l'existence d'un statut colonial, le plus souvent en transition, pour plusieurs territoires. C'était le cas de l'Inde et du Canada, à Versailles, en 1919; de nouveau l'Inde en 1945, de même que Hong-Kong, dont la situation particulière perdure encore aujourd'hui. S'y ajoutent des cas *sui generis*, comme l'Autorité palestinienne, la Nouvelle-Calédonie (dans le cas du Forum du Pacifique Sud, dont la France demeure un membre officiel), les Îles Féroé ou le Groenland<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ces derniers cas étant tous en situation de transition vers un statut final encore indéterminé.

Il est cependant peu probable que les rédacteurs des conventions créant les agences spécialisées aient eu à l'esprit, en 1945, les aspirations d'entités subnationales membres de fédérations modernes, encore moins de subdivisions territoriales d'États centralisés comme la France ou la Grande-Bretagne. Or, ce sont justement ces entités qui nous intéressent au premier chef dans cet essai. Nous examinerons plus particulièrement la nature des motivations qui les conduisent à vouloir agir à l'échelle internationale et les formes que cette action peut revêtir.

Un premier examen des motivations des uns et des autres permet de constater que celles-ci présentent des différences considérables. Quoi de commun, en effet, entre l'action très politique, voulue et perçue comme telle, de la Catalogne sur le plan international, à partir des années 1980, et la démarche de coopération internationale de ses voisins régionaux français ? La présence sur la scène internationale des collectivités territoriales françaises n'est pas totalement dénuée de dimensions politiques, comme les débats récents en France à propos des compétences des régions le démontrent<sup>19</sup>. Mais elle répond d'abord à des considérations économiques et parfois humanitaires. Quelle distance considérable entre le discours public des autorités provinciales chinoises dans l'arène internationale<sup>20</sup> et celui d'un René Lévesque devant l'Assemblée nationale française, en 1979 et 1981 !

Quelle distance aussi entre le rôle formel imparti aux collectivités territoriales dans le fonctionnement des instances supranationales de l'Union européenne et l'absence de ces mêmes collectivités dans le cadre de l'ALÉNA, si ce n'est que par de rares mentions dans les accords annexes sur l'environnement et le droit du travail. Notons enfin que la Charte de l'ONU entrouvre une porte, par le mécanisme des organisations consultatives reconnues auprès du Conseil économique et social, à une présence des regroupements, sous forme d'ONG, que les collectivités locales pourraient exploiter. Le FOGAR et le nrg4SD, en tant qu'organisations internationales non gouvernementales, jouissent d'ailleurs d'un tel statut.

La très grande diversité des situations évoquées dans les lignes qui précèdent indique bien que la question du rôle des entités subnationales au sein du système international n'est pas nouvelle et qu'elle se présente sous un jour extrêmement varié. Comment

---

<sup>19</sup> Voir le texte que consacre la Documentation française à cette question. *Lettre de la Documentation française*. N° 212, le 10/2/2011 : Perspectives et enjeux de la loi du 16/10/2010, en ligne sur [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr).

<sup>20</sup> S'agissant des pays émergents, ceux du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) par exemple, il convient de faire preuve de prudence. Ainsi, le fait que des régions chinoises demandent à être autorisées à mettre en place des marchés de carbone (voir Reuters, Service américain, en date du 25 janvier 2011) peut laisser croire qu'on pourra peut-être bientôt les voir fréquenter certaines réunions internationales consacrées au réchauffement climatique. D'autre part, on est frappé du discours de dirigeants d'états indiens à l'adresse des étrangers : ils déclarent réaliser l'essentiel en matière d'aménagement du territoire et de développement économique — ce qu'on a entendu ailleurs depuis quelques décennies pour justifier une activité internationale. Voir Heather Timmons, « A Divisive Indian Official is Loved by Business ». New York, *New York Times*, le 8 février 2011, édition électronique.

prévoir alors l'évolution de ce rôle que, si l'on en croit le quotidien *Le Monde*, nombre de régions souhaiteraient voir reconnaître par la communauté internationale ?

#### 4. Relations internationales et crise

Le contexte international actuel est largement façonné par la dure crise économique qui sévit depuis 2008, crise qui a pour effet de modifier en profondeur la capacité d'agir, quand ce n'est pas le rôle, des pouvoirs publics dans leur ensemble. La déréglementation idéologiquement inspirée des époques Thatcher et Reagan semble avoir vécu; encore serait-il prudent d'attendre les résultats des élections de 2012 aux États-Unis sous ce rapport. Mais les effets dévastateurs de la crise sur les finances publiques, au moins dans les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), conduisent à des compressions très importantes des dépenses, à tous les niveaux. Ces compressions sont souvent aussi à l'origine d'une remise en cause des fondements de l'action de l'État, particulièrement aux États-Unis. Comment le gouverneur Jerry Brown, successeur de Schwarzenegger à Sacramento, pourra-t-il poursuivre une politique activiste en matière environnementale sur la scène internationale alors même que des coupes draconiennes dans tous des secteurs de l'administration, comme l'éducation et la santé, limitent sérieusement sa marge de manœuvre<sup>21</sup> ? La situation est telle que des commentateurs évoquent la possibilité que plusieurs états fassent faillite prochainement<sup>22</sup>.

Un trait commun à plusieurs des états les plus actifs sur la scène internationale est l'obligation qui leur est faite d'équilibrer leurs budgets sur une base annuelle, notamment en France et aux États-Unis. Ils n'ont pas le loisir d'imprimer des billets de banque ou de faire acheter leurs obligations par leur Banque centrale, encore que, selon certains observateurs, la Réserve fédérale, la « Fed », interviendrait aux États-Unis pour éviter la faillite d'états comme la Californie. Les provinces canadiennes font partie des cas d'exception à cet égard, ce qui explique que l'Alberta ait pu faire faillite en 1936 sous le gouvernement du Crédit social.

Au moment où même les dépenses les plus essentielles au fonctionnement des états sont remises en cause, les relations internationales figurent parmi les champs d'action récents et peu ancrés dans la culture politique de beaucoup d'entités subnationales. Le plus souvent, la tradition constitutionnelle et politique statue que la politique étrangère est du seul ressort de l'État national. Les relations internationales ne sont ainsi que

---

<sup>21</sup> Voir, à titre d'exemple, dépêche de Reuters : Christie, James – « California's Brown proposes "painful" budget cuts ». Sacramento, Reuters, le 10 janvier 2011.

<sup>22</sup> La chronique Breakingviews de Reuters (souvent reprise dans *Le Monde*) a abordé la question : Cox and Beales – « The case for Washington bailing out some states ». Reuters, New York, le 10 janvier 2011. Voir aussi Morris, Bob : « California budget woes could lead to default ». California Independent Voter Network, [www.caivn.org](http://www.caivn.org), le 25 mai 2010.

rarement considérées comme faisant partie des responsabilités essentielles et prioritaires des états en difficulté financière.

Sans être jacobin ou membre du Tea Party, la tentation pourrait être forte de sabrer dans un type de dépenses dont la rentabilité n'est pas immédiate et dont l'abolition touchera relativement peu d'électeurs. Dans le cas de la plupart des provinces canadiennes, lorsqu'elles furent placées devant des choix de ce type, l'activité à l'étranger a été la première à être éliminée : d'où les rondes multiples de fermeture de bureaux à l'étranger, dont l'Ontario notamment paraît friand<sup>23</sup>. Au Québec même, on se souviendra que le gouvernement Bouchard, aux prises avec des difficultés financières considérables au milieu des années 1990, au lendemain du deuxième référendum sur la souveraineté, procéda à des coupes sombres dans nombre de domaines, particulièrement dans celui des relations internationales<sup>24</sup>.

Toutes les entités subnationales ne sont pas logées à la même enseigne. Les régions françaises bénéficient d'une marge de manœuvre fiscale non négligeable en vertu de l'article 72-2 de la Constitution de 1958, sans qu'elles ne soient surchargées de dépenses sociales lourdes transférées par l'État, comme c'est le cas pour les départements. Elles bénéficient encore d'une certaine latitude pour lancer des programmes et recruter du personnel, en plus d'être en mesure d'imposer un accroissement de leurs ressources. Dans ce contexte, jusqu'à maintenant, la crise semble avoir eu relativement peu d'impact politique sur les finances régionales<sup>25</sup>.

Quel avenir prédire alors, dans un contexte de crise des finances publiques, aux états fédérés et aux régions sur la scène internationale, entre autres dans les organisations internationales ? Les raisons qui les poussent à agir internationalement, des raisons liées à l'atteinte d'objectifs politiques internes, s'évanouiraient-elles avec la disparition des politiques mises en place pour atteindre ces objectifs, leur présence internationale devenant sans objet ? Il faut sans doute réexaminer, à la lumière des conditions actuelles et prévisibles, les motivations qui ont poussé les entités subnationales à tenter d'avoir accès à la scène internationale en vue d'y mener une action aussi bien bilatérale que multilatérale. L'examen qui suit sera forcément superficiel et le lecteur aura intérêt, pour nourrir d'avantage sa réflexion, à consulter un des nombreux ouvrages récents qui traitent de l'activité internationale des régions (Crikemans (Ed), 2010; Paquin, 2004).

---

<sup>23</sup> Toronto a ouvert et fermé des bureaux à Bruxelles au moins à deux reprises en quelques années, à partir des années 1970. À l'heure actuelle, l'Ontario ne semble avoir aucune représentation à l'étranger. Voir le site du ministère des Affaires intergouvernementales à [www.ontario.ca/your\\_government/mia](http://www.ontario.ca/your_government/mia).

<sup>24</sup> Sans faire disparaître cependant le cœur du réseau de représentations à l'étranger et le siège du ministère.

<sup>25</sup> Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de polémiques à propos du poids croissant de la fiscalité régionale à l'occasion des élections. Pour faire le tour de cette question, consulter le dossier d'information de la Direction de l'information légale et administrative du gouvernement, *Régionales 2010 — les finances des régions : l'autonomie à un tournant*. Publié dans la série « Vie publique » en date du 9 février 2010, accessible sur le Web à <http://vie-publique.fr/actualite/dossier/lecons-regionales-2010/finances-regions>. Les finances de certaines régions allemandes, comme Berlin, sont au contraire assez mal en point.

## 5. Pourquoi les entités subnationales agissent-elles sur la scène internationale ?<sup>26</sup>

Aux fins de cette analyse, nous distinguerons trois motivations : la première, de loin la plus répandue, découle de la volonté des entités subnationales d'exercer pleinement leurs compétences et d'assumer toutes leurs responsabilités. Outre des mécanismes d'action à l'étranger, la politique internationale d'une entité subnationale peut comprendre des mesures « défensives » pour atténuer l'impact de décisions prises par d'autres et qui limitent sa propre capacité d'action interne. Voici l'exemple le plus courant de ce phénomène : la décision d'un état voisin d'alléger sa fiscalité de manière pointue peut nuire à la propre politique industrielle de l'entité, d'où la nécessité d'intervenir dans la politique commerciale afin d'éviter des délocalisations ou des pertes de compétitivité<sup>27</sup>. La production cinématographique (et la fiscalité en général) en est une autre illustration, car elle implique d'abord une modification des politiques internes pour s'ajuster à des changements dans l'environnement externe. Cela peut ensuite inciter à des actions dépassant les frontières, comme le regroupement d'états créé par la Californie en vue d'établir un marché du carbone, auquel le Québec a adhéré<sup>28</sup>.

Cette motivation ne suppose nullement, de la part des entités, l'intention de modifier leur statut constitutionnel interne ou le rapport de force entre paliers de gouvernement, même si à la longue la démarche peut provoquer de tels changements. Nous aurions tendance à caractériser ce type de motivation comme étant d'ordre fonctionnel ou utilitaire, encore qu'il ne faille pas sous-estimer son impact proprement politique, comme l'a montré l'initiative californienne, dont la portée, au départ interne, s'est étendue au gouvernement à Washington et ensuite dans le monde.

Le deuxième type de motivation porte généralement une charge politique plus prononcée : il s'agit des actions internationales à caractère identitaire, qui sont perçues comme propices à l'émergence politique d'entités qui cherchent à se dégager des liens constitutionnels existants ou à en modifier profondément la nature. La finalité de l'action est la modification du statut politique, interne aussi bien qu'international. La Catalogne (Espagne) est l'exemple le plus connu de ce genre de démarche; moins médiatisée, l'action internationale du Pays basque a puisé aux mêmes sources<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Stéphane Paquin et Guy Lachapelle se sont posé une question semblable dans leur essai de 2004 (*Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*. Québec, les Presses de l'Université Laval, 196 p.), dans le chapitre intitulé « Pourquoi les régions font-elles des relations internationales ? ».

<sup>27</sup> La récente décision de la multinationale suédoise Electrolux de quitter le Québec pour le Tennessee, par suite d'une campagne active de « débauchage » de cet état auprès de la Société, campagne fondée sur des avantages fiscaux, est un exemple. Ce cas illustre la nécessité pour les gouvernements de mener des politiques extérieures non seulement offensives, mais aussi défensives – la fiscalité étant un outil dans chaque situation.

<sup>28</sup> Voir Collier, Robert : « California approves Cap and Trade, but toughest decisions lie ahead ». Reuters Newswire, US edition, le 21 décembre 2010.

<sup>29</sup> Du moins sous le régime du Parti nationaliste basque PNV. Mais une consultation rapide du site en castillan du gouvernement basque, début 2011 ([www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net)), indique que l'actuel gouvernement, à dominante socialiste, qui vient en 2010 de réorganiser ses structures de gestion en

Enfin se profile un troisième type de motivation, lorsque l'entité subnationale fait l'objet d'une instrumentalisation internationale par un État (auquel elle appartient ou non) qui poursuit des objectifs géostratégiques ou économiques propres. Dans ce cas, les autorités de l'entité, tout en y trouvant souvent leur intérêt, agissent sur le plan international conformément à une logique imposée de l'extérieur. L'Abkhazie, la République turque chypriote, le Québec pendant une brève période (1967-1968) et le Nouveau-Brunswick dans le cadre francophone contemporain illustrent cette situation. Le comportement de ces entités sur le plan international est largement dicté par un État, dont elles peuvent faire partie ou non. Ainsi, dans le cas de l'Abkhazie, Moscou détermine le comportement extérieur de cette entité « fantoche ». Dans un contexte totalement différent, Ottawa subventionne le Nouveau-Brunswick pour agir au sein de la Francophonie.

## **6. Un dossier « fonctionnel » : le développement durable**

Si l'on en croit les nombreux communiqués et déclarations publiés ces dernières années par les états fédérés, les régions et leurs associations à l'occasion d'événements très divers, leur intérêt pour les négociations internationales dans le domaine de l'environnement, depuis le Sommet de Rio, s'explique par le fait que la mise en œuvre des instruments juridiques qui en ont découlé leur incombera, pour l'essentiel<sup>30</sup>. En raison des responsabilités et de l'action qui en découlent dans des secteurs comme l'aménagement du territoire, le développement économique et la santé, des régions et des états fédérés pèsent de plus en plus lourd dans la balance globale de l'activité publique contemporaine, alors même que ces secteurs font l'objet d'actions internationales de plus en plus significatives. La part des budgets publics consacrée aux dimensions non strictement régaliennes — défense, diplomatie — s'accroît indéniablement. La mondialisation rend les frontières poreuses. Le règlement des problèmes auxquels les autorités gouvernementales sont confrontées ne peut s'envisager dans un contexte limité aux confins territoriaux classiques. Les entités subnationales ont besoin des échanges et de la coopération internationale pour résoudre les problèmes qui relèvent indiscutablement de leur responsabilité.

---

matière de relations internationales, poursuit une politique active dans ce domaine et maintient à l'étranger un réseau de représentations, bien implanté en Amérique latine notamment. Vitoria-Gasteiz attache beaucoup d'importance au maintien des relations avec la diaspora. Mais le site est en reconstruction, et il faudra sans doute attendre un peu pour avoir plus de détails.

<sup>30</sup> Voir l'excellent dossier d'EurActiv déjà cité, sur le rôle des régions dans le domaine des changements climatiques; on y trouve plusieurs citations allant dans ce sens.

Sous cet angle, la problématique du développement durable, telle qu'incarnée dans l'Agenda 21 adopté à Rio, interpelle au tout premier chef les autorités subnationales. En témoigne, au moins très partiellement, la composition de certaines délégations nationales, dont celle du Canada, qui assistèrent à cette rencontre<sup>31</sup>. Dans nombre d'États, souligne l'argumentation actuelle de régions regroupées au sein du FOGAR, l'État national, ou fédéral, ne peut légiférer dans des domaines qui relèvent de la responsabilité constitutionnelle, ou législative, des entités, régions ou états fédérés. Cette réalité se traduit de différentes manières. En Allemagne, notamment, tout traité ou toute convention doit être approuvé par la Chambre haute, formée de délégués des états fédérés.

Dans d'autres cas, comme au Canada, la tradition juridique et des décisions du Conseil privé de Londres ont conduit le gouvernement fédéral à ne pas légiférer pour appliquer des accords internationaux dans les domaines de compétence provinciale, la législation de mise en œuvre étant alors du ressort des provinces (Leduc, 2009 ; Nossal *et al.*, 2007 : 566-577). Certaines dispositions de l'ALÉNA peuvent tout de même être interprétées comme faisant obligation à Ottawa de légiférer dans des domaines de compétence provinciale pour honorer ses engagements. Les États-Unis n'auraient pas souscrit à plusieurs engagements contenus dans l'Accord si Ottawa n'avait pas accepté de s'engager de son côté, peu importe ce qu'en pensaient les provinces. Ottawa aurait laissé entendre, de manière passablement ambiguë, il est vrai, qu'il légiférerait dans des domaines de compétence provinciale s'il y était obligé par Washington (Nossal *et al.*, 2007 : 500-501).

On notera que le gouvernement fédéral se sent déjà responsable du règlement de causes touchant des décisions provinciales portées devant les instances d'arbitrage créées par l'Accord. Récemment, Ottawa a ainsi réglé l'amende qu'aurait dû acquitter la province de Terre-Neuve-et-Labrador dans une cause complexe d'expropriation impliquant l'article 11, instruite par un tribunal de l'ALÉNA<sup>32</sup>. Même dans des États où les tribunaux ont établi la capacité du gouvernement fédéral de légiférer en ce sens — c'est le cas en Australie —, l'ensemble des intervenants dans le processus conviennent de dispositions qui permettent aux états fédérés de se faire entendre lors de négociations internationales dans des secteurs de leur responsabilité<sup>33</sup>.

L'incapacité du Canada de donner suite à des décisions arbitrales du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) lors de différends concernant le commerce des alcools a d'ailleurs conduit l'Union européenne à exiger d'Ottawa la présence des

---

<sup>31</sup> Le Québec, pour sa part, avait une dizaine de personnes sur place, dont deux ou trois faisaient officiellement partie de la délégation fédérale, sous la direction d'un sous-ministre adjoint.

<sup>32</sup> Voir Stanford, Jim : *NAFTA'S Chapter 11 : The Latest Giveaway*. Ottawa, Real World Economics Review Blog, [www.policyalternatives.ca/site/files/uploads/National\\_Office\\_Pubs/NAFTA](http://www.policyalternatives.ca/site/files/uploads/National_Office_Pubs/NAFTA), le 30 août 2010.

<sup>33</sup> Le sujet demeure politiquement très délicat, en Australie. Voir le dossier très complet préparé par le ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce : *Australia International treaty Making Kit*. Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra, juillet 2000, 108 p. [www.austlii.edu.au/au/other/dfat/reports/infokit.html](http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/reports/infokit.html).

provinces canadiennes à la table de négociation d'un accord économique élargi. Bruxelles a accepté d'entamer de telles négociations à la condition expresse que les gouvernements provinciaux s'engagent formellement à mettre en œuvre les engagements souscrits dans des domaines de leur responsabilité. Il est loin d'être certain que tous les gouvernements provinciaux s'engageront de cette manière. L'application de l'accord au Canada pourrait donc présenter des disparités d'une province à l'autre, à moins qu'Ottawa ne décide d'intervenir pour assurer de façon législative des engagements contractés dans des domaines de compétence provinciale, comme il le fait dans certains dossiers de l'ALÉNA.

D'autres facteurs entrent en ligne de compte dans le dossier du développement durable. Le cas des émissions de gaz à effet de serre (GES) et, plus largement, celui de la pollution atmosphérique, illustrent bien l'une des tendances qui ont contribué à façonner la situation actuelle au niveau bilatéral et multilatéral. La Californie a sans conteste été le chef de file en la matière. On se souviendra que devant l'aggravation très nette de la pollution atmosphérique causée par les émissions de GES, par l'automobile notamment, la Californie a été la pionnière mondiale, l'étalon en quelque sorte, en matière de limitation de telles émissions.

La taille du marché californien est telle, même à l'échelle des États-Unis, que les fabricants d'automobiles ont été obligés de réduire l'émission de polluants de leurs produits pour répondre aux normes californiennes partout aux États-Unis, à des fins d'économie d'échelle — et ce, malgré les dispositions claires de la Constitution américaine interdisant l'adoption par les états de mesures qui pourraient limiter le commerce interétatique. Les tribunaux et l'Environmental Protection Agency (EPA), l'autorité fédérale en matière d'environnement, ont accepté pour des raisons politiques que l'on viole la clause sacrée de la Constitution et de la loi constitutive de l'EPA sur le commerce inter-états<sup>34</sup>.

Le rôle de leader assumé par le gouvernement de Sacramento à partir des années 1980, la gravité de la crise environnementale et la réalisation que les solutions ne pourraient être trouvées à la seule échelle des États-Unis ont amené les dirigeants de la Californie à conclure qu'ils devaient suppléer aux nombreuses défaillances de Washington en matière de législation environnementale. Les blocages institutionnels constants (le *gridlock*) à Washington dans les dossiers environnementaux justifiaient ces mesures qui faisaient d'abord appel à une coopération avec les états avoisinants et ensuite de dimension continentale, et finalement mondiale.

---

<sup>34</sup> Ce qui ne fait pas du tout l'affaire des Républicains, du Tea Party d'abord. Voir McGowan, Elizabeth : *Deep Ideological Divide on Jobs Drives Fight over EPA's CO2 Authority*. Sacramento, Reuters US edition, le 11 février 2011.

Cette coopération a été mise en lumière lors des rencontres d'états et de régions à l'occasion de l'intervention très active et très médiatique du gouverneur de l'état au Sommet sur le réchauffement climatique, à Copenhague<sup>35</sup>. Financée par les frères Koch (pétroliers milliardaires), l'extrême droite a cherché, lors des élections de novembre 2010 à abolir la législation californienne en matière de changements climatiques, mais l'initiative a été largement repoussée par l'électorat<sup>36</sup>. Une victoire aurait porté un dur coup à la capacité d'agir de Sacramento dans ce dossier, aussi bien au niveau local qu'international. Les Californiens ont plutôt choisi de faire preuve de maturité politique, à cette occasion.

Immédiatement après son arrivée au pouvoir, en janvier 2011, le nouveau gouverneur Brown a fait adopter les 3 000 pages de règlements établissant un marché du carbone dans l'état. Cette décision accréditait l'hypothèse selon laquelle l'action des entités subnationales pouvait se substituer à l'action des États nationaux dans les dossiers d'envergure mondiale, comme ce fut le cas dans le dossier des pluies acides en Amérique du Nord au cours des années 1980. On constate cependant qu'aux États-Unis, notamment dans les pages éditoriales du *New York Times*, le rôle de substitut que les états (et, au Canada, certaines provinces) s'attribuent pour remplir le vide créé par l'inaction fédérale est contesté<sup>37</sup>, tant à cause des incohérences et inégalités économiques entre états suscitées par ces mesures subnationales que de l'affaiblissement de la position de Washington induit sur le plan international.

Il apparaît ainsi clairement qu'aux États-Unis, tout au moins, l'idée que des entités subnationales doivent assumer un rôle de premier plan au niveau multilatéral trouve peu de partisans avoués. Si la France, par la voix de son premier ministre, est prête à convenir que les états fédérés ont leur place dans les négociations environnementales internationales<sup>38</sup>, son gouvernement ne semble pas pressé d'accorder aux régions françaises des prérogatives en la matière, bien au contraire<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Voir, par exemple, l'article de Craig Miller : *Schwarzenegger to Rally Subnationals*. KQED News, le 13 décembre 2009. <http://blogs.kqed.org/climatewatch/2009/12/13/schwarzenegger-to-rally-subnationals/>

<sup>36</sup> Voir Presidio Graduate School : *AB32 Newsletter*. San Francisco, [www.triplepundit.com/topic/ab32](http://www.triplepundit.com/topic/ab32), du 11 février 2011. La loi californienne est désignée sous le code AB32 et la proposition de rappel de la loi présentée à la consultation de novembre 2010 était intitulée Proposition 23.

<sup>37</sup> Voir l'éditorial du *New York Times* du 9 janvier 2011 : *At least some politicians get it*, disponible sur le Web à [www.nytimes.com/2011/01/10/opinion/](http://www.nytimes.com/2011/01/10/opinion/).

<sup>38</sup> Du moins verbalement lors des visites du premier ministre Charest. Voir cependant l'approche très critique et intéressante du blogueur « le modéré extrémiste » dans son texte du 3 décembre 2010, intitulé *Cancun, le rôle des états fédérés*, disponible à <http://shangui.quebecblogue.com/2010/12/03/cancun-le-role-des-etats-federes>. Shangui illustre bien le fait que le Québec était généralement seul à pouvoir manœuvrer avec professionnalisme à cette rencontre, les autres états et régions plaidant l'insuffisance de moyens ou leur peu d'expérience de ce genre de dossiers.

<sup>39</sup> Voir les premières moutures de la loi de 2010 sur les collectivités territoriales. Consulter : Documentation française – Bibliothèque des rapports publics – Comité pour la réforme des collectivités locales : *Le Temps de décider*, mars 2009, 174 pages. [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/04000097/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/04000097/index.shtml). Le rapport, que le président Sarkozy a appuyé, a conduit le Parlement français, en 2010, à retirer aux régions cette compétence générale, pour une période de cinq ans, pour la confier aux communes (compétence générale équivalant, *mutatis mutandis*, à une clause de compétence résiduelle).

## 7. Les limites de l'engagement

Il reste à voir, par ailleurs, dans quelle mesure les états fédérés entendent accorder à leurs engagements internationaux un poids équivalent à ce que le droit international impose aux États. Les entités fédérées rappellent souvent que des engagements internationaux souscrits dans les domaines de leur compétence constitutionnelle par l'État, dont elles font partie, ne les contraignent que si elles y souscrivent formellement. Mais la nature de leur engagement, qui aux yeux de plusieurs juristes n'a aucune signification en droit international, pose souvent problème. Il y a un nombre considérable d'états américains qui n'honorent pas les engagements de Washington dans le domaine du droit consulaire, par exemple. Les causes impliquant les droits de condamnés à mort étrangers, à qui les consulats de leur pays d'origine se voient refuser l'accès dans des états comme le Texas ou l'Oklahoma, en témoignent éloquemment<sup>40</sup>.

Peu nombreux sont les états qui, comme le Québec, ont spécifié dans la loi du ministère des Relations internationales (MRI) comment le gouvernement entendait souscrire à des engagements internationaux aussi bien bilatéraux que multilatéraux. Cette décision implique que le non-respect de la procédure établie pourrait théoriquement donner lieu à des oppositions en droit<sup>41</sup>. Même dans le cas du Québec, comme l'illustrent ses prises de position dans le récent dossier du renouvellement du matériel roulant du métro de Montréal, le gouvernement en place paraît avoir une interprétation très élastique de ses obligations dans le cadre de l'OMC. Si l'on se fie à des articles récents dans les médias, après avoir réclamé à cor et à cri que le Canada conclue un accord de partenariat économique avec l'UE, le Québec entendrait se soustraire à plusieurs des dispositions que les Européens considèrent prioritaires, dans le domaine des achats publics notamment<sup>42</sup>. Même si cette approche très sélective en matière de respect des engagements présents ou futurs semble moins courante en Europe, il n'en est pas moins vrai que de tels comportements introduisent un élément d'incertitude peu propice au développement d'un droit international de type nouveau.

---

<sup>40</sup> Le Mexique a d'ailleurs gagné une cause devant la Cour internationale de Justice contre les États-Unis à ce sujet en 2004. Pour avoir une idée de la gravité actuelle du problème, consulter le site de l'organisation Death Penalty Information Center à <http://deathpenaltyinfo.org/taxonomy/term/36>.

<sup>41</sup> En témoigne l'existence du *Guide pratique des relations internationales du Québec* (op. cit.). L'auteur du guide est beaucoup moins catégorique à cet égard, soulignant la prudence dont les tribunaux québécois et français font preuve lors de procédures faisant appel à l'entente France-Québec sur la garde d'enfants, par exemple.

<sup>42</sup> Au Québec, le traitement accordé à la culture dans le projet d'accord retient beaucoup l'attention. Voir, par exemple, l'article de Louise Beaudouin, critique de l'opposition officielle, dans la section « Actualité culturelle » du *Devoir* (Montréal) du 18 octobre 2010. Pour un survol concis des enjeux en matière d'achats publics dans les négociations Canada-UE, voir (point de vue critique) Alexandre L. Maltais, *Accord économique et commercial global Canada-Europe : quelles conséquences pour le Québec ?* Montréal, Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), janvier 2010, 40 p. (se retrouve sur le site de l'IRÉC à [www.irec.net/sevretariatrec.net](http://www.irec.net/sevretariatrec.net)). Voir enfin la présentation de Pierre-Marc Johnson à l'Assemblée nationale (ANQ) le 6 octobre 2010 : *Le nouvel espace économique du Québec : Accord de partenariat économique entre le Canada et l'Union européenne*. Québec, Commission des institutions (ANQ), 13 p.

Enfin, nombre d'états subnationaux agissent à l'échelle internationale dans des cadres politiques assez limitatifs, découlant de leur perception de ce que leur État national reconnaît comme champ d'action légitime de leur part. Lorsque le Québec voulut inciter ses interlocuteurs du groupe des 4 régions partenaires (Québec, Shandong, Bavière, Haute-Autriche<sup>43</sup>) à appuyer sa démarche en vue de la conclusion d'une convention sur la diversité des expressions culturelles à l'UNESCO, l'accueil fut plus que tiède. Les trois autres partenaires soutinrent que le traitement de questions de ce type relevait strictement de leurs autorités nationales<sup>44</sup>.

Qu'une section provinciale du parti communiste chinois ne veuille pas s'engager dans des débats autour de telles questions peut se comprendre. De la part de la Bavière, cela intrigue. Cet exemple, comme plusieurs autres, permet de comprendre que les limites, imposées volontairement ou non, sont réelles dans un très grand nombre de cas. La plupart des régions préfèrent affirmer le caractère « apolitique » de leur action internationale. Elles insistent plutôt sur son caractère fonctionnel, même si, comme nous l'avons vu dans le cas de l'action californienne dans le dossier des changements climatiques, il faut parfois prendre ce genre d'affirmation avec un gros grain de sel. En fait, le pragmatisme régit la très grande majorité des démarches internationales de ces entités. Il ne s'agit pas, aux yeux de leurs dirigeants, de remettre en cause la prépondérance reconnue de l'État central en matière de politique étrangère, encore moins l'ordre constitutionnel du pays dont ces entités font partie.

C'est dans cette perspective que la Californie participe à un regroupement d'états de l'Ouest, dont le Québec fait partie (malgré la géographie !), ayant comme mandat d'implanter un marché quasi continental de permis d'émissions de carbone. Les états de la Nouvelle-Angleterre, qui avaient déjà fait cause commune avec des provinces canadiennes au cours des années 1980 pour lutter contre les pluies acides, sont actifs aussi dans le combat contre le réchauffement climatique et les organisations transfrontalières canado-américaines participent de diverses façons à cette démarche<sup>45</sup>. Les consensus politiques régionaux et les impératifs d'agir devant la gravité de la situation ont donc conduit plusieurs états américains à s'affranchir, ne serait-ce que temporairement, des limites constitutionnelles et politiques qui caractérisent leur statut sur le plan international. L'incapacité des autorités fédérales américaines de convenir de mesures pour donner suite à leur signature du Protocole de Kyoto a donné un coup de fouet à l'action des états et l'a légitimée aux yeux de beaucoup.

Depuis que la crise économique fait sentir ses effets dévastateurs sur les finances publiques, une question se pose : les dirigeants subnationaux issus des élections de 2012 ressentiront-ils la même urgence politique d'agir sur la scène internationale ? Le

---

<sup>43</sup> Lors d'une de leurs rencontres périodiques au début des années 2000.

<sup>44</sup> Témoignage de l'auteur.

<sup>45</sup> Comme la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada.

Tea Party est hostile aux initiatives publiques dans des domaines comme l'environnement et la régulation économique. Ses partisans ne seront sûrement pas favorables à des initiatives à portée internationale dans ces domaines. La signature de gouverneurs démocrates sur des accords transfrontaliers ne vaudra pas cher, advenant la victoire des partisans de l'extrême droite républicaine<sup>46</sup>.

À la différence du contexte nord-américain, l'accélération en Europe de l'activité des régions et collectivités territoriales dans le traitement du développement durable à l'échelle mondiale doit être située dans le contexte plus large de l'évolution de la relation triangulaire Institutions européennes – États – Régions. La situation que l'on connaît aujourd'hui est inhérente à la dynamique institutionnelle créée par l'adoption du Traité de Rome. La constitution fédérale en Allemagne fait des *länder* des acteurs politiques importants et des décideurs en matière de politique européenne, grâce à leur présence à la Chambre haute, le *Bundesrat*. À Bruxelles (capitale *de facto* de l'UE), on doit tenir compte des contraintes qu'imposent les processus décisionnels propres à des fédérations passablement décentralisées comme l'Allemagne. L'évolution institutionnelle d'États comme la Belgique et le Royaume-Uni depuis les années 1980 ne pouvait qu'accentuer cette tendance.

Dès les années 1970, la place de plus en plus visible de la politique régionale au sein de l'Union a eu un impact considérable sur les équilibres institutionnels en Europe. Cette politique, destinée à réduire les inégalités économiques et à favoriser l'instauration du marché unique, a conféré à l'Europe une présence sensible partout dans l'Union. Elle a en outre hissé les régions européennes au rang de partenaires de plus en plus importants dans le processus décisionnel les concernant au premier chef. Ce changement majeur finit par avoir un impact sur les politiques, non seulement des états fédérés allemands, mais aussi des régions françaises. Conçues au point de départ comme des subdivisions économiques territoriales de l'État national par la IV<sup>e</sup> République<sup>47</sup>, les régions contemporaines pratiquent plusieurs formes de coopération décentralisée<sup>48</sup> aussi bien avec des partenaires du Nord que du Sud<sup>49</sup>. Même les très somnolentes provinces et les districts (oblasts) des anciens États communistes se sont réveillés au contact de Bruxelles, quoique leur début d'activité ait eu peu d'impact sur le plan international.

---

<sup>46</sup> On vient d'en avoir un premier exemple éclatant avec l'annulation par la nouvelle gouverneure républicaine du Nouveau-Mexique de l'engagement de son état, aux côtés de la Californie et d'autres états et provinces dans le cadre du Western Climate Initiative. Elle a même congédié tous les fonctionnaires qui avaient été impliqués dans la mise en œuvre de cet engagement. Voir Galluci, Maria : *New Mexico's About-Face on GHGs Not Expected to Hinder Regional Action*. New York, Reuters US edition, le 21 janvier 2011.

<sup>47</sup> Encore qu'on peut considérer que le point de départ de l'existence des régions modernes en France remonte à la tentative de l'État français de Vichy de recréer les anciens ensembles provinciaux pendant la dernière guerre.

<sup>48</sup> Ce terme est utilisé en France pour désigner toute activité de coopération menée par les autorités autres que nationales. Il n'est pas utilisé au Québec.

<sup>49</sup> Voir le cas de la Région Rhône-Alpes que nous avons mentionné précédemment.

Les autorités régionales, devant l'incapacité des gouvernements nationaux de gérer de manière efficace le processus décisionnel en matière de politique régionale, sont devenues des interlocuteurs directs de la Commission. Ce glissement a eu pour effet de les insérer formellement dans l'ensemble institutionnel de l'Union à la faveur de la création du Comité des régions et de la reconnaissance explicite de leur existence et de leur rôle dans le Traité de Lisbonne. Cette évolution a conduit de nombreuses régions européennes à établir à Bruxelles des représentations permanentes auprès des institutions de l'UE. Ainsi affranchies à certains égards du cadre national, il n'est pas surprenant que les régions et collectivités territoriales européennes aient commencé à s'intéresser à la prise de décisions au niveau mondial, s'agissant de décisions qui les concernaient au premier chef et auxquelles l'Union européenne et ses États-membres participaient. Tout le processus de négociation internationale autour des dossiers du développement durable se prêtait particulièrement bien à leur implication active.

## **7.1 Le monde multilatéral**

La participation des entités subnationales à la démarche politique et juridique globale lancée à Rio et leur accès au monde des institutions multilatérales ont récemment connu une impulsion impensable il y a quelques années pour certaines autorités onusiennes. Se rendant compte des moyens à la disposition de nombreuses régions, de leur implication croissante dans des activités de coopération internationale et de leur intérêt manifeste pour des questions comme le réchauffement climatique, le Programme des Nations unies pour le développement (le PNUD) a créé un cadre spécial visant à mettre en place une dizaine d'actions de coopération bilatérale entre régions du Nord et du Sud, dont le lancement a eu lieu en 2010<sup>50</sup>. Il est vrai que la Banque mondiale, un membre puissant mais un peu en marge du système onusien, a déjà conclu des accords de financement directement avec plusieurs entités non souveraines asiatiques et latino-américaines<sup>51</sup>.

La Banque a pu procéder de la sorte en arguant qu'elle était justement une banque et que sa vocation première était de financer des infrastructures dont les maîtres d'œuvre étaient souvent des entités subnationales. Selon sa direction, en tant que Banque, elle n'avait pas à se soumettre au cadre classique des relations interétatiques. Cette thèse peut être contestée, car la Banque fait désormais clairement partie de l'ensemble onusien, son président étant tenu d'assister à la réunion mensuelle des dirigeants d'organisations du système de l'ONU à New York sous la présidence du secrétaire général. Malgré le caractère innovateur de ce type de projet par rapport à son mandat initial — reconstruire des pays européens au lendemain de la dernière guerre —, peu d'observateurs ont froncé les sourcils devant les initiatives de la « BIRD » (Banque

---

<sup>50</sup> Voir le communiqué du Bureau du premier ministre du Québec, le 26 juin 2009, annonçant l'adhésion du Québec au programme du PNUD, « Approche territoriale en changement climatique », sur le site du ministère des Relations internationales : <http://mri.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiqués/2009/juin/>.

<sup>51</sup> Des états indiens, par exemple. Voir <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/southasiaext/indiaextn/0>.

internationale pour la reconstruction et le développement, maintenant appelée Banque mondiale). Il est vrai, comme nous l'avons déjà noté, que le système onusien avait accueilli dans son Comité économique et social des entités non souveraines de plusieurs types, dès ses débuts.

En agissant à l'exemple de la Banque, non seulement le PNUD prenait acte de l'émergence des régions comme acteurs et des moyens à leur disposition, mais il s'en faisait aussi des alliés objectifs et des lobbyistes en marge des grandes étapes des négociations climatiques en cours, notamment à Copenhague et Cancun. On ne se surprendra pas que la Région flamande, qui présidait le Conseil des ministres européens de l'environnement au cours du 2<sup>e</sup> semestre de 2010, ait accordé une importance toute particulière au dossier des négociations sur le réchauffement climatique et valorisé sa participation à ces négociations<sup>52</sup>. Le Québec, pour sa part, accorde de l'importance à son partenariat avec le PNUD, qui implique un travail de coopération avec une région algérienne.

Ainsi constate-t-on que des institutions multilatérales, comme ce fut le cas pour l'Union européenne, trouvent un intérêt grandissant à inclure des entités subnationales dans la planification de leur action. On peut penser que l'OMC, l'UNICEF et l'OIT (dont les instances accueillent régulièrement des représentants d'entités subnationales au sein de délégations nationales) voudront à leur tour suivre l'exemple du PNUD en acceptant des régions comme partenaires et en finançant leurs partenariats nord-sud. Il faut rappeler que le Québec participe depuis des décennies à la délégation canadienne aux grandes réunions de l'OIT et que sa législation en matière de travail est régulièrement scrutée à Genève.

La signification de cet engagement croissant à l'égard du système international dépendra d'une foule de facteurs. La pérennité de l'action des régions et entités fédérés dans les grands dossiers, qui interpellent la communauté internationale, reste à démontrer. Comme l'illustre l'exemple californien, des glissements politiques internes peuvent faire disparaître momentanément certains acteurs de la scène internationale. La conjoncture internationale peut se prêter plus ou moins bien à leur activité. Un monde en proie à des guerres et conflits civils est moins susceptible de donner lieu à l'émergence de nouveaux intervenants dont l'action implique d'abord des démarches de coopération. Par ailleurs, la portée juridique incertaine des gestes que ces entités posent au sein du système international demandera à être éclaircie. L'absence de base juridique indiscutable des engagements auxquels les régions souscrivent pourrait, à long terme, porter un coup sérieux à leur crédibilité. Quant aux entités qui souhaitent œuvrer dans le cadre juridico-constitutionnel existant sans remettre en question l'ordre constitutionnel interne qui est le leur, des questions sur la pérennité de leur action peuvent se poser.

---

<sup>52</sup> Voir Rédaction en ligne — *Présidence européenne : les priorités des ministres flamands*. Lesoir.be, Bruxelles, le 28 juin 2010, [www.lesoir/actualite/belgique/elections\\_2](http://www.lesoir/actualite/belgique/elections_2).

## 8. Agir à l'étranger pour changer le *statu quo* interne

En général, les médias n'ont pris en compte que récemment la portée de l'action de la plupart des régions et états fédérés dans le cadre du système international. Il est cependant un type d'activités qui attire depuis longtemps l'attention des observateurs : il s'agit de la démarche de nature politico-identitaire d'un certain nombre de régions et états fédérés. Le cas du Québec est le premier qui viendrait sans doute spontanément à l'esprit des juristes et politologues, mais il est rapidement rejoint par ceux de la Région flamande, de l'Écosse, du Pays basque et de la Catalogne. Les spécialistes de la question ajouteront à cette liste le Tatarstan. Ce qui caractérise la démarche internationale de ces entités, dotées de statuts constitutionnels très diversifiés, c'est qu'elle vise, au moins partiellement, à faire évoluer leur statut vers une plus grande autonomie, voire leur l'indépendance<sup>53</sup>.

Ces entités partagent bien sûr, avec des centaines d'autres, le désir d'agir sur le plan international pour des motivations que nous avons qualifiées de fonctionnelles. L'Écosse doit se présenter à Bruxelles pour défendre ses intérêts dans la mise en œuvre des politiques de développement régional de l'Union. Le Québec n'a d'autre choix que de coopérer, dans de nombreux dossiers de développement économique et d'environnement, avec les états américains voisins et, depuis peu, ceux de l'ouest et du sud, y intégrant même des partenaires mexicains. Le dynamisme économique de la Catalogne dépend largement de son action économique internationale, d'où son activisme à Bruxelles et son rôle dans la création de plusieurs regroupements de régions européennes. D'où aussi l'importance du réseau de bureaux commerciaux à l'étranger que la Généralité (gouvernement) finance avec le patronat catalan<sup>54</sup>.

La Flandre œuvre désormais sur le plan international dans un cadre constitutionnel qui lui accorde de larges responsabilités, sans précédent à vrai dire pour un état fédéré moderne. Il s'agit de responsabilités qu'elle partage avec la Région wallonne. Elle est appelée à participer aux Conseils européens pendant la présidence belge des institutions, dans des domaines de plus en plus nombreux qui relèvent de sa compétence interne. Elle n'a ainsi d'autre choix que de développer sa capacité d'agir sur le plan international en termes de moyens et de savoir-faire, notamment en matière de planification des politiques, dont le niveau de sophistication rejoint celui du Québec

---

<sup>53</sup> Un des premiers à avoir fait le tour de cette question précise, en colligeant un ensemble considérable de données bibliographiques précieuses, est Stéphane Paquin, dans sa note de recherche intitulée *La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales*, [www.usherbrooke.ca/politique=appliquee/fileadm/paradiplomatie.fr](http://www.usherbrooke.ca/politique=appliquee/fileadm/paradiplomatie.fr).

<sup>54</sup> Selon le site web de la présidence de la Généralité, en plus de quatre délégations « diplomatiques » (outre la représentation auprès de la Commission européenne à Bruxelles), une quarantaine de bureaux de promotion commerciale sont financés conjointement avec le patronat. On note aussi des représentations culturelles et touristiques. Soulignons que le nombre de représentations « diplomatiques » semble varier, car la presse marocaine et algérienne a annoncé l'ouverture de représentations « diplomatiques » dont le site de la Généralité tait l'existence. Malgré l'emploi occasionnel par les services catalans du terme « diplomatique » pour désigner certaines de leurs représentations, il ne s'agit nullement de missions au sens des conventions sur les relations diplomatiques et consulaires. Leur titre exact est « délégation ».

depuis quelques années. Les deux gouvernements se sont concertés à ce sujet, au début des années 2000<sup>55</sup>.

Ce qui confère cependant à l'action de la Flandre et du Québec une dimension supplémentaire par rapport à celle des entités que nous avons examinées, c'est qu'elle est aussi conçue comme levier de changement institutionnel sur le plan interne, voire, dans des cas limites, comme moyen d'accélérer l'accès à l'indépendance. Il est loin d'être facile de distinguer clairement la finalité de nombre d'actions internationales de ces entités. Ainsi a-t-on pu constater que le Québec accordait une portée institutionnelle à des engagements que ses partenaires considéraient comme purement fonctionnels. C'est le cas pour certaines ententes de sécurité sociale, par exemple. Dans une démarche à finalité politique, la dimension culturelle est la motivation apparente. La culture « nationale » sert d'identifiant puissant à l'étranger : festival d'Édimbourg, chanteurs québécois, Barcelone ville de culture. La culture est alors un outil au service de la diplomatie publique.

L'importance attachée par le Québec et la Catalogne à une forme d'accès et de reconnaissance à l'UNESCO est une manifestation de cette dynamique. L'UNESCO, en tant que telle, n'est pas une organisation particulièrement valorisée par les États membres des Nations unies; elle paraît affligée de tous les maux dont on accuse les composantes du système multilatéral. Mais Barcelone et Québec — dans le cas du Québec, cela remonte au célèbre discours de Gérin-Lajoie en 1965, à l'origine de la doctrine qui porte son nom — ont décidé il y a longtemps que l'accès à cette organisation devait constituer une priorité de leur politique externe. L'UNESCO semblait en effet être l'un des « ventres mous » du système multilatéral, dont les activités rejoignaient largement les compétences qui leur étaient dévolues.

Si le gouvernement espagnol est parvenu jusqu'à maintenant à empêcher la Catalogne d'avoir un strapontin à l'UNESCO, il n'en est pas de même pour le Québec. La province a bénéficié de la volonté réconciliatrice d'un nouveau gouvernement conservateur à son endroit pour se voir concéder un poste de conseiller au sein de la délégation canadienne. L'exemple québécois démontre bien l'importance symbolique de l'UNESCO pour des entités dont l'identité est un des moteurs de l'action extérieure. Il témoigne aussi du peu de cas de l'UNESCO dont font preuve certains gouvernements, dont le Canada, dans leur politique étrangère. Ainsi, Ottawa aurait envisagé à quelques reprises de fermer sa représentation diplomatique auprès de l'Organisation<sup>56</sup>. Mais permettre au Québec de disposer d'un poste de conseiller au sein de la délégation canadienne au siège de l'organisation, Place Fontenoy, à Paris, ne nuisait pas au profil international du gouvernement fédéral. Ce geste était sûrement considéré comme profitable en politique

---

<sup>55</sup> Témoignage de l'auteur.

<sup>56</sup> La mission canadienne n'aurait survécu à une fermeture pour cause budgétaire qu'en raison de la nomination à sa tête de personnalités comme Jean Drapeau, que le gouvernement fédéral souhaitait récompenser. Confidences faites à l'auteur par des fonctionnaires fédéraux chargés du dossier.

interne par M. Harper si l'on en juge par le nombre de rappels de cette initiative qu'on trouve dans la propagande électorale du Parti conservateur au Québec<sup>57</sup>. Elle ne paraît pas avoir nui à la capacité d'action d'Ottawa sur le plan international; le geste n'a pas été perçu comme diminuant le profil du gouvernement canadien aux yeux des étrangers. Les quelques entités qui attribuent à leur politique internationale une place importante dans leur lutte pour l'affirmation nationale, sur les plans interne et externe, peuvent se servir d'initiatives internationales pour atteindre des objectifs purement internes. Elles peuvent gagner la sympathie et même le concours d'autorités d'autres pays afin de faire pression sur leurs capitales respectives. Cela a très certainement été le cas du Québec à certains moments de son cheminement international (Huis, Ellen, 2010)<sup>58</sup>. Mais ce prolongement à l'extérieur des conflits internes n'est pas le cas de toutes les entités à compétence législative qui entretiennent des visées identitaires. Ainsi la Flandre, tout en étant active sur le plan international en matière d'affaires publiques, n'a pas cherché à mobiliser ses partenaires extérieurs en vue de l'appuyer lors des débats constitutionnels qui ont suivi les élections de juin 2010<sup>59</sup>.

L'Écosse, par ailleurs, tout en conduisant une campagne très active dans le monde pour faire connaître son existence et ses spécificités nationales, n'a pas tenté de poursuivre à l'étranger la gestion de ses différends avec Londres dans l'attente d'un éventuel référendum sur l'indépendance, après laquelle une internationalisation du conflit pourrait devenir inévitable.

La Belgique francophone est un autre cas d'espèce. Les francophones belges n'ont pas été les moteurs des changements institutionnels en Belgique depuis trente ans. La Région wallonne a toutefois hérité des mêmes compétences constitutionnelles élargies en matière de relations internationales que la Flandre. N'étant pas demandeurs de changement, les francophones belges se montrent, dans la conduite de leur politique de relations internationales, les praticiens d'un fédéralisme très orthodoxe. La pratique du gouvernement de Namur dans ce domaine est compliquée du fait de l'existence de deux régions « francophones », Bruxelles et la Wallonie, et de la Communauté française de Belgique. La fusion des services administratifs au sein du Commissariat général aux relations internationales a certes amélioré la situation sur le plan administratif, mais la division politique persiste<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Y compris dans les petites brochures et feuilles volantes distribuées de porte à porte, en vrac, au cours des dernières années par le Parti conservateur du Canada.

<sup>58</sup> Quel que soit cependant le gouvernement au pouvoir au cours des dernières décennies – indépendantiste ou fédéraliste –, le Québec attache beaucoup d'importance à son action internationale en matière d'affaires publiques. Cet article, très complet et instructif, découle d'une commande du gouvernement flamand à l'Institut néerlandais des affaires internationales (Clingendael).

<sup>59</sup> Encore que Bart de Wever, le chef du Parti nationaliste NVA, a fait grand cas de son accueil par le premier ministre Cameron en mars 2011.

<sup>60</sup> Il sera question de la Belgique francophone plus loin dans ce travail.

Le cas tatar est plus difficile à cerner, mais on peut douter de la volonté des autorités de Kazan de vouloir aller beaucoup plus loin dans l'émancipation par rapport à Moscou que ce qui a été obtenu d'Elt sine, en termes d'autonomie sur le plan international, en 1994. La facilité avec laquelle Poutine a mis fin à cet arrangement, en 2007, et l'apparente acceptation par les autorités tatares de cette limitation de leur marge de manœuvre confirmeraient qu'il faut attribuer au contexte très particulier de l'immédiate après-Union-soviétique l'importance des initiatives prises par les Tatares à l'intention de l'étranger. Le pétrole en constitue sans doute une autre explication, que la centralisation du régime Poutine en matière énergétique est venue limiter.

Malgré tout, la République autonome tatar mène une politique extérieure active, avec de nombreux accords de coopération internationale. L'installation de représentations gouvernementales à l'étranger lui a de fait conféré un statut particulier dans la Fédération russe<sup>61</sup>. Il n'est cependant pas clair en ce moment dans quelle mesure cette politique sert d'abord des visées autonomistes et non des objectifs économiques; les deux y contribuent sans doute. Notons que d'autres collectivités russes, comme la République russe, les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg, se montrent également assez actives sur le plan international. La portée de cette activité est partiellement tributaire du poids politique de leurs dirigeants; ainsi, le cas de Moscou avec le maire Loujkov. Mais il s'agit ici presque toujours d'activités de nature fonctionnelle, sans visées politiques sur le plan international.

Peut-être faut-il évaluer la situation internationale des républiques russes d'une manière semblable à celle utilisée dans l'ouvrage de Crikemans<sup>62</sup> pour jauger l'importance de l'activité internationale des états mexicains. Une série d'analyses statistiques basées sur de nombreux critères amènent le chercheur mexicain Jorge Schiavon à conclure que le niveau de développement économique est le premier facteur expliquant l'intensité de l'activité étrangère des états de son pays, même si un facteur politique, l'appartenance ou non du gouvernement régional au même parti, paraît devoir être retenu pour ce qui est du niveau d'activité. Schiavon démontre clairement que le gouvernement *estatal* d'un parti en opposition au parti au pouvoir à l'échelon fédéral a tendance à être plus actif hors des frontières mexicaines. Dans le cas du Chiapas, la lutte pour l'émancipation des populations autochtones concourt aussi à une certaine forme d'activisme visant l'étranger.

Encore faut-il que le système accorde à de tels états une certaine marge de manœuvre. Le cheminement très difficile du projet PNUD de coopération entre le Québec et la région berbère de Tizi-Ouzou, dont les dirigeants sont en opposition au régime au

---

<sup>61</sup> Sur la participation du Tatarstan à la vie internationale, consulter la note de recherche d'Elena Albina : *Les relations extérieures du Tatarstan : rôle des élites et projet de souveraineté*. Québec, Laboratoire d'études sur les politiques publiques et la mondialisation de l'ENAP, Cahiers de recherche, Vol. III, N° 2, mai 2010, 34 p. Il s'agit d'une version révisée d'un article paru en anglais dans le Vol. V, N° 1 (pp. 99-124), 2010 du *Hague Journal of Diplomacy*. Notes copieuses et très bonne bibliographie.

<sup>62</sup> Schiavon, J. in Crikeman (Ed), 2010. Op. cit.

pouvoir à Alger, montre à l'évidence que dans des situations de régime totalitaire ou quasi totalitaire, il est rarement ou pas du tout possible à des régions de manifester sur le plan international un quelconque degré d'autonomie par rapport au gouvernement central<sup>63</sup>, du moins dans leurs contacts officiels avec des autorités étrangères.

## **8.1 Catalogne et Pays basque**

La Catalogne et le Pays basque, très souvent oubliés dans les analyses des politologues, sont sans doute les deux entités dont la politique internationale a comporté des visées au moins aussi identitaires que celles du Québec depuis leur apparition sur la scène internationale. Dans les deux cas, l'héritage de la période franquiste ne pouvait qu'aviver le sentiment national et la volonté de sortir du carcan espagnol, en agissant en direction de l'étranger. En même temps, les deux régions, de très forte tradition commerçante, savaient parfaitement l'importance d'appuyer la présence à l'étranger de leurs entreprises grâce à des approches organisationnelles aussi pragmatiques que possible. La Catalogne a ainsi adopté un modèle de représentation commerciale à l'étranger qui est fondé sur un partenariat public-privé. D'autres gouvernements examinent ce modèle avec intérêt.

Les nombreux partenariats de la Catalogne avec d'autres régions européennes sont aussi le plus souvent motivés par des raisons économiques convaincantes, par exemple le regroupement des « 4 régions moteurs » : Catalogne, Bavière, Lombardie et Rhône-Alpes. L'Europe est le catalyseur de cette action de regroupement et de recherche d'alliances, avec deux objectifs pour Barcelone : la création de solidarités auprès de régions prospères de l'Union et l'affirmation de Barcelone vis-à-vis Madrid. Mais la portée identitaire de cette action a ses limites, car ses interlocuteurs ne visent généralement pas des fins de cette nature. D'où la nécessité d'une action plus large, à l'échelle du monde, s'appuyant sur la diaspora, sur les régions à visées identitaires comme elle — le Québec en premier lieu — et la difficile recherche, compte tenu de la rigidité de Madrid (qui a toutefois inclus des délégués catalans dans ses dernières délégations à l'UNESCO) d'un accès au palier multilatéral. D'où aussi l'importance qu'accorde constamment Barcelone au développement de ses relations avec les institutions européennes. La délégation gouvernementale catalane à Bruxelles est ainsi des plus actives<sup>64</sup>.

Le cas basque présente des particularités notables, même par rapport à la Catalogne. L'après-franquisme n'a conduit qu'à une décrispation très partielle de la situation politique dans les trois provinces qui composent actuellement la région, du moins jusqu'aux dernières élections régionales. Bien entendu, Navarre fait bande à part,

---

<sup>63</sup> Voir [www.algeria-watch.org/fr/kabylie/dollars\\_discorde.htm](http://www.algeria-watch.org/fr/kabylie/dollars_discorde.htm), *Projet PNUD : Pour 500 000 dollars de discorde – La PNUD dit attendre le feu vert du MAE...* en date du 13 mai 2010.

<sup>64</sup> Comme les représentants québécois en poste à Bruxelles ont pu s'en rendre compte à de nombreuses reprises (témoignage de l'auteur).

malgré les volontés annexionnistes des nationalistes basques, qui incluent aussi le pays basque français dans leurs visées séparatistes<sup>65</sup>. Le pouvoir régional était jusqu'à très récemment entre les mains du Parti nationaliste basque (PNV), dont les aspirations autonomistes étaient beaucoup plus vigoureuses que celles de la plupart des partis nationalistes catalans. En fin de compte, on pouvait parfois avoir l'impression que le PNV regroupait des indépendantistes qui ne s'affichaient pas comme tels. Un visiteur dans les bureaux gouvernementaux à Vitoria-Gasteiz pouvait voir des cartes de la région basque dont les frontières débordaient largement les trois provinces traditionnelles. Le parti n'a jamais non plus dénoncé explicitement le recours à la violence pratiquée par l'ETA, malgré des pressions du Québec notamment en ce sens<sup>66</sup>. La position particulière de la région actuellement comprise dans le Royaume espagnol, attribuable à son statut fiscal particulier et à l'existence d'une classe entrepreneuriale très dynamique, font du pouvoir régional basque un interlocuteur obligé de Bruxelles. De nombreuses entreprises bancaires basques œuvrent à l'échelle mondiale et une diaspora prospère garde contact avec la région. Mais les autres intervenants européens, la France et les Catalans surtout, se tiennent loin des autorités de Vitoria-Gasteiz et même les interlocuteurs de la région qui ont pratiqué avec elle une coopération culturelle et linguistique, comme le Québec, se montrent très prudents à son égard. Québec a ainsi refusé de recevoir le *lehendaki* (président) basque au début des années 1990, à moins qu'il ne s'engage explicitement à dénoncer le recours à la violence comme moyen d'action politique. Il sera intéressant de voir si cet ostracisme continuera de se manifester à l'égard du nouveau pouvoir à domination socialiste installé à Vitoria-Gasteiz. On peut penser que Madrid se montrera un peu moins nerveux si le président socialiste basque voyage à l'étranger et si la région cherche à conclure des ententes de coopération<sup>67</sup>.

## 8.2 Une situation complexe

Si les institutions nationales et supra-étatiques, comme l'UE, trouvent un intérêt croissant à nouer des partenariats avec des états fédérés ou des régions, c'est que les États centraux dont relèvent ces régions arrivent finalement à la conclusion qu'il y a plus d'avantages que d'inconvénients à accepter ces partenariats. Il en est ainsi pour Ottawa devant la volonté québécoise d'établir une relation avec l'UNESCO. Mais c'est loin d'être toujours le cas. L'Espagne s'oppose encore avec détermination aux visées catalanes

---

<sup>65</sup> Sur les cartes produites par Vitoria-Gasteiz, on constate souvent que le pays basque français est inclus dans la région basque « au sens large », sans que le gouvernement basque prétende exercer un quelconque contrôle sur cette partie du département des Pyrénées atlantiques. Cela, entre autres facteurs, explique sans doute la froideur de Paris à l'égard du Pays basque sous gouvernance du PNV.

<sup>66</sup> Témoignage de l'auteur, que le professeur Louis Balthazar peut confirmer.

<sup>67</sup> Notons l'existence actuelle d'un groupe de travail Madrid-Vitoria-Gasteiz sur les relations internationales. Le site du président basque contient un discours, daté du 21 février 2011, qui permet de constater l'importance accordée au programme d'aide au développement de son gouvernement, visant surtout l'Afrique. Une consultation rapide de son agenda montre aussi que le président accorde passablement de temps à son action internationale. Sur l'aide au développement basque vue par le *lehendaki* : [www.lahendakartiza.ejgv.eskadi.net.../r57-lhricont/2011\\_02\\_21/agencia.cooperacion](http://www.lahendakartiza.ejgv.eskadi.net.../r57-lhricont/2011_02_21/agencia.cooperacion).

pour l'UNESCO. Londres a pris soin, dans l'acte de dévolution, d'inclure des dispositions très contraignantes qui limitent fortement la capacité d'action d'Édimbourg sur le plan international, tout en tenant compte du rôle inévitable du pouvoir écossais à Bruxelles. Washington voit avec énormément de réticences les initiatives de plusieurs états américains en matière de taxation d'entreprises *off-shore*. Nous avons mentionné l'intervention brutale du pouvoir russe en vue de couper les ailes aux régions sur le plan international. Seul le pouvoir fédéral belge paraît composer, avec une certaine facilité, avec la présence internationale des régions et communautés. Certains pourraient sans doute être tentés de soutenir que ce fait traduit la déliquescence d'un pouvoir fédéral qui s'étiole de négociation en négociation.

Le comportement des autorités centrales dans ce domaine peut s'expliquer de plusieurs façons. Pour notre part, nous retiendrons simplement un critère parmi d'autres, avancé par le politologue Schiavon<sup>68</sup> : la proximité politique, voir l'appartenance au même parti, des pouvoirs nationaux et régionaux. La proximité des intérêts et idéologies aura pour effet d'accroître le degré de confiance des autorités nationales devant les initiatives diverses des entités subnationales. La communauté de valeurs entre les élites permet à un gouvernement de droite, à Paris, d'appuyer des régions socialistes dans leurs initiatives internationales, car le jacobinisme bon teint est largement partagé par l'ensemble des dirigeants français. Les régions corses ou bretonnes affichent assez peu d'ambitions identitaires lors de leurs déplacements à l'étranger<sup>69</sup>. En Chine, la rigidité idéologique cultivée par le PCC est jusqu'à un certain point garante de l'orthodoxie des initiatives internationales des hiérarques provinciaux, malgré l'étendue et la diversité du pays sur de nombreux plans.

La dynamique bien particulière du fédéralisme canadien empêche le plus souvent les dossiers internationaux de donner lieu à des affrontements brutaux; la prédominance d'Ottawa en matière de politique internationale est largement acceptée par des hommes politiques aux convictions fédéralistes généralement bien établies. Il y a, bien sûr, l'exception québécoise, et parfois celle de l'Alberta. Certains dirigeants albertains ont des conceptions en matière de fédéralisme énergétique bien éloignées de celles qui font consensus au centre du Canada – ce qui les amène notamment à vouloir être actifs à Washington<sup>70</sup>. Les divergences à propos de dossiers internationaux seront d'autant plus sensibles que les élites dirigeantes des gouvernements fédéral et provinciaux ne font pas partie des mêmes formations politiques<sup>71</sup>. Un survol de l'histoire des relations entre

---

<sup>68</sup> Schiavon, J. in Crikemans D. (Ed), 2010.

<sup>69</sup> Encore que le président Sarkozy, en cherchant à retirer aux régions (dont 20 sur 21 sont actuellement dirigées par le Parti socialiste) la compétence générale (pour une durée de cinq ans) qu'elles invoquent pour justifier leur action internationale, voulait se donner les moyens d'intervenir, si nécessaire.

<sup>70</sup> L'Alberta possède depuis 2004 un bureau à Washington, installé à l'Ambassade du Canada, en plus de huit autres bureaux en Asie et en Europe. Voir le site [www.international.alberta.ca](http://www.international.alberta.ca).

<sup>71</sup> Le Québec étant à bien des égards un cas particulier depuis 1960, puisque le PLC et le PLQ sont des partis distincts. Depuis quelques années, le parti conservateur de Terre-Neuve-et-Labrador, sous la houlette de Dany Williams, n'a pas grand-chose à voir avec le Parti conservateur fédéral.

capitales en Espagne et au Canada, à diverses époques, permet d'apporter un appui nuancé aux thèses de Schiavon.

## **9. Des acteurs quelque peu involontaires**

Il existe une autre catégorie d'entités subnationales intervenant sur la scène internationale mais qui ont fait l'objet de peu d'études jusqu'à maintenant. Il s'agit de régions ou provinces instrumentalisées à l'étranger par des tierces parties, voire par leurs autorités nationales. Ces tierces parties cherchent à utiliser des régions ou provinces comme des pions dans la poursuite de leurs propres objectifs de politique étrangère. Le cas qui vient immédiatement à l'esprit est celui de la relation franco-québécoise, avant et après la visite du Général de Gaulle, en 1967.

### **9.1 Le Québec de 1966 à 1968**

La plupart des observateurs s'accordent à penser que le Général a conclu, dès le début des années 1960, après les premières initiatives de Québec en direction de Paris, que la province était appelée d'une manière ou d'une autre à accéder à l'indépendance. Aux yeux du Général, l'histoire et les intérêts de la France devaient conduire Paris à aider Québec à atteindre cet objectif. Le président et un petit nombre de ses collaborateurs déduisirent de manière plus affirmée après sa visite au Canada, en 1967, qu'il fallait accélérer la démarche québécoise vers l'indépendance en posant des gestes qui lèveraient les principaux obstacles à la réalisation de cet objectif, établiraient des précédents et feraient du Québec un acteur légitime en droit international. De nombreux ouvrages<sup>72</sup> traitent de manière plus ou moins approfondie de cet épisode, le dernier, avec beaucoup de verve, étant celui de Gilles Duguay (Duguay, 2010).

Que l'action internationale du Québec, à partir de 1963-1964, ait eu des visées autonomistes dans le contexte général des négociations constitutionnelles en cours au Canada, nul n'en disconvient. La doctrine Gérin-Lajoie viendra d'ailleurs étayer assez rapidement ces aspirations. Il faut cependant garder à l'esprit que de nombreux gestes des gouvernements Lesage et Johnson s'inscrivaient plutôt dans une démarche visant à renouveler les pratiques canadiennes en matière de fédéralisme, d'une part, et à assumer de manière pragmatique les responsabilités qui étaient les leurs, d'autre part. L'établissement de la plupart des bureaux à l'étranger ne s'explique pas autrement. Alors que la diplomatie gaullienne attribuait une finalité très précise à plusieurs gestes posés par Québec — la présence de Jean-Guy Cardinal à Libreville en mai 1968, par exemple —, les autorités québécoises avaient un peu le sentiment d'être bousculées,

---

<sup>72</sup> Bien sûr, ne pas oublier les ouvrages de Claude Morin rédigés au cours des années 1970 : *Le pouvoir québécois en négociation* (Boréal Express, Montréal, 1972, 207 p.) et *Le combat québécois* (Boréal Express, Montréal, 1973, 189 p.). Enfin, à consulter aussi de Claude Morin : *L'art de l'impossible – la diplomatie québécoise depuis 1969* (Boréal, Montréal, 1987, 470 p.).

d'être forcées d'aller plus loin et plus vite qu'elles ne l'auraient souhaité. Le successeur de Johnson, Jean-Jacques Bertrand, a été très clair à cet égard<sup>73</sup>.

De fait, ces acteurs étaient des instruments plus ou moins consentants entre les mains de Paris, au service d'une cause beaucoup plus grande que celle du seul Québec. La rupture qui intervint de manière indiscutable après la mort de Daniel Johnson, à l'automne de 1968, était inévitable. Québec indiqua clairement à Paris qu'il ne souhaitait plus suivre le « train » gaulliste. Il semblerait, selon Duguay, que le Général s'y était d'ailleurs résigné, malgré la teneur de ses conférences de presse après sa visite au Québec en 1967. Il faut dire que les événements de mai 1968 en France et leurs conséquences ne lui laissèrent plus beaucoup le loisir de s'occuper de dossiers « exotiques » aux yeux d'orthodoxes comme Pompidou et Couve de Murville. L'arrivée au pouvoir de Pierre Elliott-Trudeau à Ottawa et le résultat des élections de septembre 1968 changèrent aussi la donne de manière très importante sur le plan intérieur canadien.

On peut spéculer *ad infinitum* sur ce qui aurait pu advenir si Johnson n'était pas mort et si de Gaulle était resté au pouvoir plus longtemps. Il n'en reste pas moins que n'importe quel gouvernement québécois, compte tenu des perceptions de son électorat, du contexte interne au Canada et du peu de goût pour la quasi-totalité des États de s'engager avec un Québec en rupture de ban, aurait été dans l'obligation de signifier assez rapidement à Paris que le temps des aventures était fini. Il convient de constater que la relation franco-québécoise a conservé un caractère particulier, bien sûr, mais il s'agit désormais d'un rapport beaucoup plus équilibré que ce ne fut le cas en 1967-1968.

Un quart de siècle plus tard, dans le cadre de ce que les observateurs appelaient alors le « Grand Jeu »<sup>74</sup>, Jacques Parizeau a cherché à impliquer directement l'Élysée dans la période post-référendaire qui aurait suivi une réponse positive de la population à la question que le gouvernement lui posait. Parizeau estime avoir obtenu à l'époque des promesses d'intervention de Paris en faveur de l'accession du Québec à l'indépendance. On peut cependant, et c'est notre cas, entretenir quelques doutes sur la volonté réelle de Paris d'affronter sérieusement Washington dans un dossier de ce type. Il nous paraît possible que Paris aurait conseillé à Québec de tenter de négocier avec le reste du Canada, en arguant de la nécessité pour la France de tenir compte des réactions de partenaires européens, comme l'Espagne et l'Allemagne, peu favorables au dépeçage du Canada.

---

<sup>73</sup> Voir les trois ouvrages cités de Claude Morin à ce sujet. J'ai eu l'occasion d'en discuter souvent avec des acteurs de premier plan de cette période, dont Bernard Dorin, Julien Aubert, Claude Morin, Jean-Guy Cardinal, etc.

<sup>74</sup> Pour une présentation assez factuelle de cette affaire très médiatisée, consulter Pierre Duchêne, 2009 : p. 517-522.

Une telle position aurait tout au moins permis à l'Élysée de gagner un peu de temps. Un discours ambigu à souhait aurait suppléé aux gestes, en attendant une clarification de la situation sur le terrain. Alors seulement les autorités françaises auraient-elles pu poser des gestes forts, adaptés aux circonstances; c'est du moins ce que l'on entendait dans les couloirs des institutions européennes et dans les chancelleries d'État de l'Europe du nord<sup>75</sup>. Quoi qu'il en soit, on notera que le « Grand Jeu » ne serait devenu réalité que si la population québécoise avait clairement manifesté sa volonté par un « oui » majoritaire, une situation bien différente de celle vécue en 1966-1968. Tout ce qui précède à propos du « Grand Jeu » relève bien entendu de la politique-fiction. Les relations franco-québécoises sont demeurées de très bonne qualité au fil des nombreux changements de gouvernement survenus de part et d'autre depuis cette période.

## **9.2 Autres cas**

D'autres exemples contemporains viennent rapidement à l'esprit, de nature tout de même très différente de celle du Québec. Il s'agit dans deux cas de régimes sous occupation militaire. L'Abkhazie, obscure province géorgienne qu'affectionnait Staline pour ses vacances, et affichant une composition ethnique bigarrée, s'est vue propulsée sur la scène internationale par Moscou à l'issue de sa guerre avec la Géorgie, en 2008. Seulement quatre États, dont le Nauru et le Venezuela, ont reconnu l'indépendance de la région, dont les quelques dirigeants sont perçus comme de pures marionnettes de la Russie. La République turque de Chypre du Nord, une des deux régions de Chypre, constitue un autre cas particulier d'entité non souveraine sur le plan international qui, du fait de la volonté de la puissance occupante turque, a des aspirations d'accession à l'indépendance, même si une telle éventualité n'est sérieusement considérée par aucun État, y compris sans doute la Turquie, bien qu'Ankara ait accordé la reconnaissance diplomatique à la République. D'où tout un jeu diplomatique voisin de celui imposé par Moscou à Soukhoumi, capitale d'Abkhazie. Quant au Tibet, il représente le contraire de ces deux situations résultant de graves violations du droit international, son gouvernement étant peu actif comparativement aux autres régions chinoises à l'étranger. Beijing ne cherche nullement à instrumentaliser la région tibétaine en tant qu'acteur sur la scène internationale.

## **9.3 Wallonie-Bruxelles**

Il est un cas auquel on ne songerait pas *a priori* en parlant de régions qui paraissent être des acteurs involontaires sur la scène internationale : celui de la Communauté Wallonie-Bruxelles (pour lequel nous hésitons à utiliser le terme Wallobrux, proposé récemment pour désigner l'entité). Tenter de décrire l'ensemble du dispositif institutionnel belge issu des négociations des années 1980 et 1990 dépasse le cadre de ce travail. On mentionnera simplement que les Flamands se sont dotés d'un gouvernement unifié,

---

<sup>75</sup> Comme nous avons pu le constater personnellement en Europe au cours des semaines précédant le référendum de 1995.

traitant de l'ensemble des questions dévolues aux régions et aux communautés belges. Les Wallons et les Bruxellois ne sont pas parvenus à opérer pareil regroupement, même si des progrès ont été accomplis sous ce rapport, y compris tout récemment. Subsistent donc formellement, du côté francophone belge, deux régions — Wallonie et Bruxelles — et une communauté des francophones; au total trois gouvernements distincts, y compris celui des germanophones, enclavés en Wallonie.

Dans la mesure où la Constitution belge confère à chaque entité gouvernementale la maîtrise des relations internationales dans les domaines qui sont de sa compétence, les francophones belges, pendant une période initiale, ont vu trois gouvernements les représenter à l'étranger. Les contraintes budgétaires et le bon sens politique le plus élémentaire ont imposé des fusions bureaucratiques en matière de relations internationales. Actuellement, un seul organisme regroupe les effectifs des trois gouvernements dans le domaine des relations internationales et du commerce extérieur. Les effectifs sont responsables devant trois gouvernements, mais en réalité rendent des comptes à un nombre restreint de personnes, surtout des membres du Parti socialiste (PS)<sup>76</sup>. L'actuel responsable de cet organisme, hiérarque quasi inamovible du PS, a de nombreux fers au feu aux gouvernements wallon et communautaire<sup>77</sup>.

Les francophones belges n'ont pas vraiment souhaité les réformes institutionnelles intervenues en Belgique depuis les années 1980, encore qu'ils se soient finalement accommodés de la pratique du fédéralisme qui en est issu. La logique institutionnelle est celle du peuple flamand, soucieux d'obtenir la plus grande autonomie possible au sein d'un État belge très affaibli. Les francophones, pour leur part, s'accommodaient fort bien des institutions centralisées, dans le domaine des affaires étrangères notamment, où la situation leur a permis de se doter d'une formidable projection extérieure en Afrique — le Congo belge. Les observateurs s'accordent pour dire que sous le régime centralisé, les Flamands ne se sentaient pas à l'aise avec les principales orientations de la politique étrangère, ce qu'ils exprimèrent très directement à partir du moment, au cours des années 1960 et surtout 1970, où le pouvoir central bascula entre leurs mains. D'où leur insistance pour que la politique internationale dans les domaines de leur compétence leur revienne, et ce, avec un degré de dévolution des pouvoirs sans pareil au sein d'autres fédérations, par exemple en matière de droit des traités et de représentation.

De façon symétrique, les gouvernements francophones belges (Région wallonne et Communauté française, Région bruxelloise) ont reçu ces mêmes pouvoirs sans vraiment les avoir recherchés. En l'absence de ressources humaines bien formées ainsi que de ressources financières adéquates pour l'effectif, les autorités francophones ont eu à bâtir un appareil de politique extérieure qui hérita en partie des programmes

---

<sup>76</sup> L'organisme s'appelle désormais Wallonie-Bruxelles-International. Voir l'édition en ligne de la « Libre Belgique » en date du 26 mars 2009 : *Suinen à la tête de WBI*, [www.lalibrebelgique.be/actu/belgique/491285](http://www.lalibrebelgique.be/actu/belgique/491285). Voir aussi le site de l'agence nouvelle à [www.wbi.be/render.cgi?id=0023372\\_article/print.html](http://www.wbi.be/render.cgi?id=0023372_article/print.html).

<sup>77</sup> Voir par exemple [www.grand-barnum.blogspot.com/2008/06/23](http://www.grand-barnum.blogspot.com/2008/06/23).

fédéraux — aide au développement aux pays francophones et participation à la Francophonie, dont l'État central demeure membre. Dans la Francophonie, on constate que les positions politiques de la Communauté française sur des questions internationales, lorsqu'il y en a, sont peu articulées et dépendent des humeurs du moment du ministre responsable et du ministre-président.

Malgré les lourds investissements qu'ils consentent à leur politique internationale, les francophones belges ont peu d'impact sur la scène internationale. Il est facile de voir que le Grand Duché du Luxembourg, indépendant il est vrai, a beaucoup plus d'influence au-delà de ses frontières que ses voisins francophones belges. Les intéressés riposteront sans doute que la situation qui vient d'être décrite est transitoire, que d'importantes négociations constitutionnelles sont en cours actuellement, à l'instigation des Flamands, bien évidemment, et qu'il est trop tôt pour juger réellement des résultats obtenus par leur diplomatie. La diplomatie fédérale est par ailleurs paralysée depuis des années à cause de la crise constitutionnelle et gouvernementale. On ne peut, certes, parler d'instrumentalisation par une autre entité de la Région wallonne et de la Communauté française en matière de relations internationales. Celles-ci ont cependant hérité de compétences sans les avoir voulues au départ, d'où la difficulté de les assumer correctement.

#### **9.4 Le Nouveau-Brunswick**

Le cas néo-brunswickois est quelque peu différent. La communauté acadienne est la deuxième communauté francophone au Canada et la province du Nouveau-Brunswick est la seule officiellement bilingue au pays. Elle est membre des institutions francophones en tant que gouvernement participant, au même titre que le Québec. Même en tenant compte de la modestie des moyens de la province et de la taille de la communauté acadienne, cet engagement francophone est de nature bien singulière<sup>78</sup>. Une bonne partie de la participation financière de la province, dont le premier ministre a eu le plus grand mal à s'exprimer en français au Sommet francophone de Québec en 2004 et qui ne participe qu'à certaines réunions des instances de l'OIF (Organisation internationale de la Francophonie)<sup>79</sup>, est défrayée par le gouvernement fédéral par voie de subventions au gouvernement de Fredericton<sup>80</sup>.

Les très rares interventions de ses représentants visent généralement à limiter les investissements des institutions. Il n'y a qu'un seul domaine où la province semble avoir une politique : la jeunesse, thème du Sommet de Moncton, en 1999. Même un dossier

---

<sup>78</sup> La politique internationale de la province pour la période 2007-2010 consacre une seule phrase à sa participation à l'OIF, sur 17 pages. Voir <http://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departements/iga/internationalstrategy>.

<sup>79</sup> Les réunions du Conseil permanent de la Francophonie et les réunions de ministres et chefs d'État.

<sup>80</sup> Affaires intergouvernementales Nouveau-Brunswick Multimédia : *Signature d'une entente fédérale-provinciale*. Fredericton, le 17 Mars 2009, [www2.gnb.ca/content/fr/ministeres/affaires\\_intergouvernementales/multimedia/](http://www2.gnb.ca/content/fr/ministeres/affaires_intergouvernementales/multimedia/).

aussi porteur que la diversité culturelle a été traité avec la plus extrême prudence, pour ne pas parler de pusillanimité, par le gouvernement Lord, de crainte de soulever des critiques chez la majorité anglophone. Il est vrai que la contribution du gouvernement fédéral canadien est l'objet d'une reconnaissance on ne peut plus claire. On peut ainsi lire, dans le Rapport annuel du ministère des Affaires intergouvernementales : « Le Nouveau-Brunswick reconnaît la compétence fédérale en ce qui a trait aux affaires internationales, à la ratification des traités et aux politiques commerciales. La province reconnaît également que la réussite du Nouveau-Brunswick dans l'économie mondiale est liée au succès du Canada sur la scène internationale ». <sup>81</sup>

On notera enfin que le gouvernement fédéral a refusé à plusieurs reprises, depuis le début des années 1980, de permettre à l'Ontario, où résident pourtant plus de francophones qu'au Nouveau-Brunswick, de solliciter le statut de gouvernement participant. Ottawa doit en effet donner son accord pour qu'une province devienne membre de l'OIF.

Même si la communauté acadienne, dépourvue d'un gouvernement où elle serait majoritaire, ne peut que saluer l'appartenance de sa province à la Francophonie, il faut bien constater que c'est le gouvernement fédéral qui a permis cette appartenance, avec comme objectif de banaliser la présence québécoise au sein des institutions francophones. À Paris, siège de ces institutions, les autres membres de la Francophonie sont parfaitement capables de faire la différence entre les deux entités. Le Québec est considéré *de facto* comme un membre de plein droit, le Nouveau-Brunswick comme un satellite de la délégation canadienne. On ne sera pas surpris d'apprendre que le Nouveau-Brunswick ne consacre à peu près rien à ses relations internationales, ne dispose pas d'une bureaucratie spécialisée à cette fin; c'est le bureau des affaires fédérales-provinciales qui en est responsable. La province est à peu près absente des enceintes internationales, sauf des instances de concertation régionales Est du Canada/Nouvelle-Angleterre.

Le Nouveau-Brunswick peut donc être rangé dans la catégorie des acteurs involontaires, dans le contexte de la Francophonie, mais d'une façon un peu particulière dans la mesure où son gouvernement est d'accord pour être instrumentalisé par les autorités fédérales canadiennes. Cela sert tout de même les intérêts de la communauté acadienne, dont l'importance au sein de la Francophonie est désormais acquise. Dans ce contexte, que cette présence donne des résultats médiocres avec des moyens réduits a peu d'importance.

---

<sup>81</sup> Site Web du Gouvernement du Nouveau-Brunswick <http://www.gnb.ca/0087/AnnRpt/AnnRpt10.pdf>

Au terme de ce bref survol des situations où la présence d'entités subnationales sur la scène internationale est instrumentalisée soit par l'État national dont elles relèvent ou des tierces parties ou découle de situations qu'elles ne maîtrisent pas, le caractère artificiel de cette présence est garant de résultats médiocres et d'une acceptation de façade par la communauté internationale. Il y a d'ailleurs là une leçon pour certains au Québec qui ont prétendu ou prétendent encore qu'une intervention extérieure peut aboutir à une modification fondamentale de sa situation dans le monde. On peut bien citer l'opération réussie des États-Unis visant à créer le Panama en le détachant de la Colombie; il n'y a pas beaucoup d'exemples, surtout dans la période d'après-guerre, qui puissent être cités à l'appui de cette thèse<sup>82</sup>. L'impact global de l'instrumentalisation d'une entité par une autre sur le système international paraît donc faible.

## **10. L'avenir des entités subnationales sur la scène internationale**

Au cours de ce travail, nous avons d'abord examiné la présence d'entités subnationales sur la scène internationale, en tant qu'acteurs de plus en plus légitimes aux yeux des autres intervenants, les États en premier lieu, sans que le droit international ait encore réussi à intégrer formellement cette réalité. Le dossier des négociations mondiales sur les changements climatiques illustre l'implication des régions et des états fédérés et leurs modes d'insertion dans le processus. Les motivations qui ont poussé ces entités à agir ont été examinées sous trois angles : les raisons purement fonctionnelles, la démarche internationale comme instrument privilégié de la quête identitaire et la présence sur la scène internationale sous l'autorité d'un autre intervenant.

Les questions que nous avons soulevées peuvent se résumer comme suit : D'abord, l'action de ces entités, relativement nouvelle, durera-t-elle ? Existe-t-il des facteurs qui favorisent ou qui nuisent à cette pérennité ? À propos des acteurs, quelles sont les entités dont les engagements sur le plan international présentent les gages les plus sérieux en termes de durabilité et de sûreté ? Enfin, verra-t-on à moyen et à long terme un rôle de plus en plus important exercé par les entités subnationales dans le fonctionnement du système international ?

Il est clair que la crise financière grave que vivent de nombreux gouvernements d'états fédérés, notamment aux États-Unis, ne peut qu'avoir des effets assez significatifs sur leur engagement international, du moins à court terme. On peut émettre l'hypothèse, à vérifier dans quelques années, que les bureaucraties embryonnaires et les programmes dont ces entités se sont dotées pour agir sur la scène internationale souffriront de compressions assez « lourdes ». En Europe de l'Ouest, les Régions ne semblent pas encore avoir subi de plein fouet l'impact de la crise des finances publiques qui frappe les

---

<sup>82</sup> L'Inde, dans le dossier bangladaïsi, vient à l'esprit.

pays de l'Union européenne<sup>83</sup>, mais elles ne manqueront pas, elles aussi, de le ressentir. Cet impact sur leurs activités de coopération décentralisée demandera alors à être mesuré. On peut prédire, par contre, que dans les zones émergentes, les pays du BRIC<sup>84</sup> par exemple, provinces, états et autres collectivités locales se montreront de plus en plus actifs, les moyens à leur disposition s'accroissant.

On peut penser que les entités qui chercheront à sauvegarder, voire à développer, leur action internationale en situation de crise économique seront d'abord celles qui s'y sont investies sur le plan politique. En l'occurrence, celles pour qui l'action internationale est un élément fondamental de leur démarche politique globale, sous l'angle identitaire notamment. L'importance de cette dimension les a conduites à mettre en place des structures et des moyens conséquents pour être en mesure d'agir en direction de l'étranger, effort qui aura été soutenu par un minimum de consensus interne. Ces entités hésiteront à liquider radicalement leurs investissements internationaux, comme l'Ontario l'a fait à quelques reprises; elles chercheront à sauvegarder ce qui leur paraît essentiel. Ce seront également celles qui tiendront le plus à ce que leurs engagements internationaux soient respectés, dans la mesure où elles ont besoin de conserver un minimum de crédibilité institutionnelle auprès de leurs interlocuteurs étrangers. On peut ainsi conclure que les entités qui sont les expressions politiques de nations non souveraines sont celles qui conduiront une action institutionnalisée pérenne, multiforme et consensuelle sur le plan interne<sup>85</sup>.

Quant aux entités instrumentalisées, leur existence est généralement temporaire, le cas chypriote turc faisant sans doute exception. Les considérations politiques à la base de leur existence sont peu susceptibles d'être évaluées à l'aune d'un déficit des finances publiques. Leur impact sur le droit international ne pourra être que négatif en ce qui a trait à la prise en considération des entités subnationales comme acteurs du système international. Il s'agit à toutes fins utiles de repoussoirs à cet égard et leur caractère transitoire au niveau international<sup>86</sup> se traduit par un impact juridique limité.

Les entités comme le Québec, l'Écosse, la Flandre, la Catalogne et le Pays basque sont cependant loin de représenter la majorité des acteurs subnationaux sur la scène internationale. Elles ne pourront modifier, à elles seules, le droit et la pratique internationale, d'autant moins qu'elles peuvent être amenées à remettre en question leur statut subnational actuel afin de devenir des participants souverains du système. Ce sont elles qui ont créé le plus grand nombre de précédents de portée juridique (le

---

<sup>83</sup> *Les régions font comme si la crise ne les concernait pas*, le 31 janvier 2011 le [www.euractiv.fr+regions+crise](http://www.euractiv.fr+regions+crise) 31 janvier 2011.

<sup>84</sup> Brésil, Inde, Russie, Chine. Pays qui se trouvent en situation plus enviable que ceux du PIG (Portugal, Irlande, Grèce).

<sup>85</sup> On se rapproche ici de la problématique décrite par Charles Kegley (2007, 195-197), lorsque l'auteur présente la situation des *nonstate nations*, dont l'action internationale est d'essence politique d'abord, avec l'atteinte de l'indépendance nationale comme objectif ultime dans bien des cas (pas tous cependant).

<sup>86</sup> Le Nouveau-Brunswick peut être considéré comme une exception à cet égard.

Québec, en particulier), mais ces précédents n'incitent pas nécessairement la grande majorité des régions et états fédérés à les suivre.

La modèle général à moyen et à long terme risque plutôt de s'inspirer des pratiques des entités qui agissent sur le plan international à des fins fonctionnelles, liées à l'exercice de leurs compétences existantes. Leur action ne vise pas à provoquer des changements politiques structurels internes, ce qui ne les empêche pas de réclamer des transformations dans le fonctionnement du système international, comme nous l'avons vu dans le contexte des négociations climatiques.

La nouveauté que constituait la présence des états fédérés et régions sur la scène internationale est désormais chose du passé. Le nombre de livres et d'articles consacrés à ce sujet depuis quarante ans en témoigne. Nous en sommes arrivés à une période où il est légitime de s'interroger sur la pérennité de cette action et sur les formes qu'elle revêtira à l'avenir, d'autant plus que de nouveaux acteurs en provenance des pays émergents ne tarderont pas à se manifester. Si rien n'indique que l'entrée en scène des régions et états fédérés conduira, à court ou à moyen terme, à des modifications importantes des règles de fonctionnement du système international, on peut raisonnablement penser que leur présence est chose acceptée, dans le droit coutumier tout au moins, comme le soulignent Arbour et Parent (2006).

Il devient alors légitime de se demander si l'action des entités subnationales atteindra ses objectifs ? Sera-t-elle adaptée à l'environnement international des prochaines années ? Quelle est son importance réelle au sein du système international ? Nous émettrions l'hypothèse qu'elle n'est pas très grande en ce moment. Vaut-il même la peine que l'on y consacre autant d'attention dans le monde universitaire ?<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Les chercheurs risquent d'être occupés, malgré tout, si l'on se fie à l'engouement, aux États-Unis, pour des théories prônant la « mégadiplomatie » (nouvel avatar de la paradiplomatie) que le *New York Times* pourfend avec force. Voir par exemple le recensement très critique du récent ouvrage de Parag Khanna : *Charting a Course to the next Renaissance*. New York, Random House, 2011, 256 p. La critique de Stéphanie Giry est dans le NYT du 27 février 2011 – *Mosh Pit Diplomacy*. Kegley (*op.cit.*), dans son manuel très répandu aux États-Unis, accorde aussi de l'importance au devenir des *nonstate nations*, question qu'il traite parmi les nouveaux défis en matière de sécurité que les États-Unis et d'autres acteurs devront affronter.



## **Bibliographie**

- Albina, E. 2010. *Les relations extérieures du Tatarstan : rôle des élites et projet de souveraineté*. Québec, Laboratoire d'études sur les politiques publiques et la mondialisation de l'ENAP, Cahiers de recherche, Vol. III, No 2.
- Arbour, J.-M. et Parent, G. 2006. *Droit international public*. VI<sup>e</sup> édition. Cowansville, Yvon Blais éditeur.
- Criekemans, D. (Ed). 2010. *Regional sub-state diplomacy today*. Leiden & Boston, Martinus Nijhof Publishers.
- Duchesne, P. 2009. *Jacques Parizeau (Tome III Le Régent)*. Montréal, Québec-Amériques.
- Duguay, G. 2010. *Le triangle Québec-Ottawa-Paris*. Québec, les Éditions du Septentrion.
- Huigh, E. 2010. « The Public Diplomacy of Federated Entities : Examining the Quebec Model ». *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 5, No 1-2.
- Kegley, C. 2007. *World politics – Trends and Transformations*. 11<sup>e</sup> édition, Belmont (CA), Thomson & Wadsworth.
- Khanna, P. 2011. *Charting a Course to the next Renaissance*. New York, Random House.
- Leduc, F. 2009. *Guide de la Pratique des Relations internationales du Québec*. 2<sup>e</sup> éd. rev. et augm., Québec, ministère des Relations internationales.
- Malone, C. 1974. *Les relations internationales du Québec : changement et continuité (1960-1970)*. Université d'Ottawa, École des études supérieures.
- Martin, P. 1968. *Fédéralisme et Relations internationales*. Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Morin, C. 1987. *L'art de l'impossible – la diplomatie québécoise depuis 1969*, Montréal, Boréal.
- Morin, C. 1973. *Le combat québécois*, Montréal, Boréal Express.
- Morin, C. 1972. *Le pouvoir québécois en négociation*, Montréal, Boréal Express.
- Nossal, K., Roussel, S. & Paquin S. 2007. *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal, Presse de l'Université de Montréal.
- Paquin, S. 2004. *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales de régions face à la mondialisation*. Bruxelles, P.I.E – Peter Lang.
- Paquin, S. et Lachapelle G. 2004. *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*. Québec, Presse de l'Université Laval.

Sabourin, L. 1964. *La Constitution limite-t-elle notre participation aux conventions internationales*. Bulletin des anciens de l'Université d'Ottawa.

Sabourin, L. 1971. *Federalism and International Organizations: a Focus on Quebec*. Thèse de doctorat de Columbia University.

Schiavon, J. A. 2010. « Sub-State Diplomacy in Mexico » in Crikemans, D. (Ed), *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden & Boston, Martinus Nijhof Publishers, p. 65-97.

## **Sites**

EurActiv  
[www.euractiv.fr](http://www.euractiv.fr)

Euskadi  
[www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)

Forum global d'Associations de régions (FOGAR)  
[www.urpm.org](http://www.urpm.org)

Gouvernement du Nouveau-Brunswick  
[www.gnb.ca](http://www.gnb.ca)

Gouvernement of Alberta  
[www.international.alberta.ca](http://www.international.alberta.ca)

La documentation française  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Le Monde  
[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec  
[www.mce.gouv.qc.ca](http://www.mce.gouv.qc.ca)

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et Parcs (Québec)  
[www.mddep.gouv.qc.ca](http://www.mddep.gouv.qc.ca)

Metropolis  
[www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)

Ministère des Relations internationales (Québec)  
[www.mri.gouv.qc.ca](http://www.mri.gouv.qc.ca)

New York Times  
[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)

Reuters  
[www.reuters.com](http://www.reuters.com)

Vie publique  
[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)

The World Bank  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Affaires étrangères et Commerce international du Canada (MAECI)  
[www.international.gc.ca](http://www.international.gc.ca)

Generalitat de Catalunya  
[www.gencat.net](http://www.gencat.net)



Le *Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation* a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lieu de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État et sur les politiques publiques au Québec et sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.



Directeur : Paul-André Comeau

Renseignements :

Karine Plamondon, technicienne en administration et information

Téléphone : (418) 641-3000 poste 6864

[leppm@enap.ca](mailto:leppm@enap.ca)

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet :  
[www.leppm.enap.ca](http://www.leppm.enap.ca)

Pour citer ce document :

Malone, Christopher. 2011. Les entités non souveraines sur la scène internationale. *Cahier de recherche*, Vol. IV, n° 2, avril, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, Québec.