

Article

« Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? »

Brian Hocking

Études internationales, vol. 25, n° 3, 1994, p. 409-420.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703349ar>

DOI: 10.7202/703349ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe?

Brian HOCKING*

L'intérêt croissant des gouvernements régionaux des États fédéraux pour la scène internationale n'est pas un phénomène nouveau. Il y a plus de soixante ans, Harold W. Stoke a réalisé une étude sur l'attitude des États fédéraux en matière de politique étrangère, dont il a fait un ouvrage ; quelque vingt années plus tard, K.C. Wheare (à l'instar des nombreuses personnes qui ont écrit à propos du fédéralisme) a consacré un chapitre de son étude sur les gouvernements fédéraux face à la politique étrangère¹. Mais les perspectives en la matière ont changé. Stoke et Wheare étaient surtout préoccupés par la capacité de signer des traités et leurs conséquences sur la répartition des pouvoirs entre différents paliers de gouvernement.

Dans l'esprit de cette approche de droit constitutionnel, les avocats internationaux se sont surtout intéressés à l'incidence des régimes fédéraux sur la préservation des normes du système juridique international². Dans la majorité de leurs études, ils indiquaient avant tout que les conséquences d'un relâchement du contrôle centralisé de la politique étrangère nuisent à la fois à l'«intérêt national» et au fonctionnement du système international. En ce qui concerne le premier point, Wheare était d'avis que le fédéralisme est incompatible avec une politique étrangère intelligente, opinion d'ailleurs souvent reprise par la suite³.

Au cours des vingt dernières années, un nombre de plus en plus élevé d'auteurs ont écrit sur l'intérêt des gouvernements régionaux pour la scène internationale. De nombreux ouvrages et articles ont été publiés, stimulés par

* *Maître de conférences en relations internationales au School of International Studies and Law, Coventry University, Royaume-Uni.*

1. Harold W. STOKES, *The Foreign Relations of the Federal State*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1931 ; K.C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1963.

2. Voir, par exemple, Ivan BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longman, 1973 ; et Luigi di MARZO, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Pays-Bas, Sijthoff and Noordhoff, 1980.

3. K.C. WHEARE, *op.cit.*, p. 186.

Revue Études internationales, volume xxv, n° 3, septembre 1994

une variété d'approches en Relations internationales et par un désir de dépasser les distinctions usuelles entre politique comparative et politique internationale. En conséquence, un volume phénoménal d'information a été diffusé sur les facteurs sous-jacents de la décentralisation de la politique étrangère et de ses conséquences. Ces études (notamment celles que décrit le présent volume) ont ajouté énormément à notre connaissance du phénomène ; pourtant, parallèlement, nous demeurons en pleine ambiguïté. Dans une très large mesure, cela reflète la nature même du phénomène étudié.

Les facteurs sous-jacents de l'internationalisation croissante des activités des provinces canadiennes, par exemple, sont le résultat d'un ensemble complexe de forces sociales, économiques et politiques qui transcendent les scènes locales, nationales et internationales. Ainsi, l'analyse de l'internationalisation des activités des États fédérés, en apportant un regard nouveau sur la politique intérieure et internationale, a fait avancer notre compréhension du politique tout en laissant cependant irrésolus certains problèmes fondamentaux. Le présent article a pour objet de passer brièvement en revue ce que nous avons appris et ce qui demeure obscur.

I – Signification et interprétations

Les différentes interprétations de la signification de l'internationalisation des activités des gouvernements régionaux varient selon les postulats sur lesquels ils sont basés. D'un côté ceux qui abordent la question dans une perspective réaliste, axée sur l'État, ont eu tendance à considérer soit que cette évolution n'est pas pertinente par rapport à la conduite de la politique étrangère, soit qu'elle constitue une intrusion dangereuse dans les prérogatives du gouvernement national, soit les deux – ce qui était quelque peu paradoxal.

Bien entendu, on accorde nécessairement moins d'importance aux phénomènes comme l'activité internationale des États membres des fédérations si : on adopte une perspective des relations internationales privilégiant une conception essentiellement homogène et unitaire des États-nations en tant qu'acteurs de la scène internationale ; on suppose que la politique intérieure et la politique étrangère sont des domaines distincts qui possèdent chacun leurs propres processus ; on considère que la politique internationale est essentiellement intergouvernementale ; et si l'on considère que les questions militaires et de sécurité dominent les autres domaines lorsqu'il s'agit de politique internationale. Il n'est pas surprenant, étant donné l'intérêt qu'ils ont à affirmer leur contrôle sur la politique étrangère, que les hommes politiques au centre tendent à adhérer à un tel point de vue.

Bien que l'on puisse considérer qu'il s'agit là d'une version extrême de ce qui constitue, en réalité, un ensemble beaucoup plus subtil d'attitudes, cette façon de voir représente tout de même un point de vue à partir duquel l'ensemble des interprétations mettant de l'avant des concepts comme «trans-

nationalisme» et «interdépendance» sont susceptibles d'offrir un cadre fort différent pour la prise en compte des activités internationales des gouvernements régionaux. Et ce sont des interprétations comme celles de Keohane et de Nye qui ont servi de point de référence au nombre croissant d'ouvrages sur le thème fédéralisme et politique étrangère dans les années 70 et 80⁴. En mettant l'accent sur les effets des interrelations économiques à l'échelle internationale, sur la diversification des voies d'interaction entre les collectivités nationales, et une multiplication des questions d'intérêt international rendant de plus en plus dérisoire la distinction entre politique intérieure et politique étrangère, de telles approches ont expliqué à la fois la possibilité qui s'offrait aux villes, aux localités et aux régions, et le désir qu'elles avaient d'adopter une vision internationale.

Souvent, en essayant d'utiliser l'intervention des États et des provinces sur la scène internationale comme preuve du caractère erroné de l'image d'un système international où les États sont les seuls acteurs, les divers auteurs ont présenté ce phénomène comme quelque chose de nouveau et de très passionnant. Ainsi, Chadwick Alger, dans les divers articles qu'il a écrits sur le thème du «penser globalement, agir localement», a vu dans ce phénomène une réalité susceptible d'affaiblir l'«idéologie» de l'État-nation, permettant d'entrevoir de nouvelles perspectives analytiques et envisager une pratique des relations internationales qui soit ouverte à différentes formes de participation⁵. D'un côté on retrouve ceux qui croient que les politiques étrangères des États peuvent être influencées par certaines interventions au niveau local; d'un autre on retrouve ceux qui plaident en faveur d'une action directe sur la scène internationale en utilisant les ressources disponibles sous le contrôle d'une autorité locale ou régionale.

Dans le passé, cela s'est concrétisé, par exemple, par le retrait de placements dans des entreprises qui avaient des intérêts en Afrique du Sud. L'objectif général consiste à influencer sur les politiques intérieures et étrangères pour mettre en pratique la conviction selon laquelle les gens «ont une conscience accrue de la manière dont la politique étrangère des États influe sur leurs collectivités locales, et tentent de stimuler une action au niveau local en réaction à cette politique⁶».

On a accordé une attention particulière au cas des liens transfrontaliers, qui ont permis d'entrevoir une réorganisation du système international autour de régions dissociées de leur contexte national. De nouveaux termes, par exemple «microdiplomatie» et «paradiplomatie», ont été créés pour célébrer cette réalité et pour mettre l'accent sur l'idée de conflit entre le pouvoir central et les régions sur la façon de mener la politique étrangère.

4. Robert O. KEHOANE et Joseph S. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (2^e éd.), Boston, Little, Brown, 1988.

5. Voir, par exemple, Chadwick F. ALGER, «Perceiving, Analysing and Coping with the Local-global Nexus», *International Social Science Journal*, 117, 1988.

6. *Ibid.*, p. 132.

Plusieurs problèmes ont surgi à ce stade-là. D'une part, cette analyse semblait générer une tension inhérente. En même temps que l'on considérait l'activité des gouvernements régionaux sur la scène internationale comme le symbole du déclin de l'État, on a utilisé le langage propre au système étatique (des termes comme «diplomatie» et «politique étrangère») pour décrire ce phénomène. En fait, les néologismes utilisés pour décrire ces activités (les termes «paradiplomatie» et «microdiplomatie») supposent qu'il s'agit d'un niveau d'activité de second plan, le concept de base (la diplomatie) étant d'usage réservé pour les gouvernements centraux.

Cette situation a engendré un certain nombre de problèmes relatifs à la nature de ce qui était décrit et à la signification précise de cette évolution, en terme de réaménagement des distinctions entre politiques intérieures et politiques étrangères. Par exemple, le terme «politique étrangère», avec toutes les connotations qu'il véhicule, est-il approprié à la description des activités internationales des gouvernements régionaux?

En outre, l'impression était créée que les autorités centrales et régionales des divers pays étaient condamnées à mener une lutte à somme nulle pour l'accès au système international, les premières cherchant à empêcher les dernières de jouer un rôle dans l'élaboration de la politique étrangère et à limiter toute intervention de leur part sur la scène internationale.

Ces incertitudes conceptuelles ont été renforcées alors que des résultats de recherche empirique n'ont pas permis d'appuyer les hypothèses qui en découlaient. Alors que, dans le contexte nord-américain, les relations transfrontalières entre les États américains et les provinces et territoires du Canada ont été présentées par certains comme l'avènement de régions distinctes qui empiétaient sur les frontières du Canada, des États-Unis et du Mexique, d'autres analystes ne sont pas du tout convaincus de l'importance à accorder à de tels liens. Une étude sur les relations entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington a conclu que la situation créée par ces relations n'est «ni passionnante ni vraiment très intéressante⁷». De la même façon, un examen des relations entre le Québec et l'État de New York et entre le Québec et la Nouvelle-Angleterre révèle qu'aucune de ces deux relations n'a généré le moindre attachement supranational à la région transfrontalière⁸. Ici, comme dans le cas des perspectives plus radicales, les analystes ont eu tendance à confondre description et prescription.

7. Gerard F. RUTAN, «Micro-diplomatic relations in the Pacific Northwest: Washington State-British Columbia interactions», in Ivo D. DUCHACEK, Daniel LATOUCHE et Garth STEVENSON (dir.), *Perforated Sovereignties: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 187.

8. Martin LUBIN, «New England, New York and their Francophone neighbourhood», in DUCHACEK et al., *Perforated Sovereignties*, op. cit., p. 158.

II – Qui sont les acteurs internationaux ?

À la base de ces ambiguïtés, on retrouve le problème de l'évolution de la nature des gouvernements régionaux en tant qu'acteurs sur la scène internationale. D'une part, les analystes ont tendance à supposer que l'intérêt de la présence des gouvernements régionaux en tant qu'acteurs internationaux tient à leur nature spécifique et à la manière dont ils peuvent être distingués des États-nations. Mais, de toute évidence, il est difficile de classer ce type particulier d'acteurs dans la catégorie plus complexe d'«acteurs mixtes» du système international. Les termes «transnationalisme» et «transgouvernementalisme», tels que définis dans les travaux traitant d'interdépendance, ne peuvent rendre compte des qualités distinctes d'une catégorie d'acteurs qui combinent certaines des caractéristiques de l'État (le territoire et un certain niveau de souveraineté résiduelle) aux qualités des différentes «entités» qui composent la structure fédérale⁹.

Le statut unique de ces entités politiques fut renforcé par le fait qu'elles pouvaient compter sur les avantages dont bénéficient les acteurs que Rosenau définit comme «libres de toute souveraineté», c'est-à-dire des contraintes de l'État. En effet, il est désormais évident que l'une des dimensions les plus intéressantes des gouvernements régionaux en tant qu'acteurs internationaux tient au fait qu'il s'agit d'acteurs «hybrides», qui n'appartiennent à aucun des «deux mondes de la politique internationale», ni au «système interétatique des États-nations, ni au «monde multicentrique» des acteurs non étatiques (on doit tous ces termes à Rosenau). Ce qui leur a permis de jouer différents rôles dans plusieurs arènes politiques¹⁰.

En outre, comme les articles qui suivent le montrent très bien, nous avons appris que les gouvernements régionaux ne forment pas plus une catégorie homogène d'acteurs internationaux que, par exemple, les entreprises multinationales. Leurs caractéristiques particulières dépendent d'un ensemble complexe de facteurs comme l'emplacement géographique, le profil économique et les ressources. En conséquence, non seulement les unités constituant les États fédéraux diffèrent par leur attitude d'un système fédéral à l'autre, mais elles sont très différentes les unes des autres au sein d'une même fédération.

Dans le cas du Canada, les analyses suivantes montrent que, tandis qu'il existe bien des similitudes entre les facteurs expliquant la présence de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec sur la scène internationale, on observe également des variations en matière d'orientation géographique, d'organisation interne et de moyens utilisés sur la scène internationale dans la poursuite des objectifs. De même, il est clair que l'on doit trouver l'explication de ces différences à l'interaction entre les facteurs intérieurs et internationaux.

9. Daniel J. ELAZAR, «States as polities in the federal system», *National Civic Review*, 70(2), 1981.

10. James N. ROSENAU, «Patterned chaos in global life : structure and process in the two worlds of world politics», *International Political Science Review*, 9(4), 1988.

III – Comment lier l'«intérieur» et l'«extérieur»

Cette réalité est reflétée par l'importance que l'on accorde à l'«asymétrie» au sein du système fédéral. L'existence de régions «centrales» et de régions «périphériques» au sein des États fédéraux permet de déterminer sans difficulté la forme du comportement international. Les centres du pouvoir économique et politique, comme l'Ontario au Canada et le New South Wales en Australie, sont plus susceptibles d'être associés à l'intérêt «national» tel qu'il s'exprime par le gouvernement central, tandis que les régions périphériques, comme la Colombie-Britannique et l'Australie occidentale, risquent de constater que leurs préoccupations sont différentes de celles du pouvoir central, au sein duquel elles sont d'ailleurs sous-représentées¹¹.

En Australie, par exemple, les tensions entre les régions centrales et les régions périphériques sont devenues évidentes au moment de la surabondance de ressources, dans les années 70. Selon Stevenson, le fait que l'Australie se soit enrichie grâce à l'extraction de minerais durant cette période a généré une réorientation simultanée des relations des États «périphériques» du Queensland et de l'Australie occidentale à la fois avec les États centraux du sud-est du pays et le système international.

Profitant des changements qui ont affecté le profil des investissements étrangers et du commerce international en faveur de leurs industries extractives, les modifications dans l'économie internationale ont eu tendance à renforcer les liens entre les États périphériques et les marchés extérieurs et les centres financiers du Japon, des États-Unis et de l'Europe, plutôt que de resserrer les liens entre ces États et la région industrialisée du sud-ouest de l'Australie¹². Cela a permis à la fois de stimuler les intérêts des États périphériques pour la politique économique internationale, en particulier dans le domaine des investissements étrangers, de mettre en évidence les différents intérêts économiques en présence au sein du système fédéral, et de raviver les tensions entre ces États et Canberra en ce qui concernait leurs intérêts sur la scène internationale.

IV – Liens internationaux

On peut donc bien voir que les gouvernements régionaux ont souvent des centres d'intérêts différents au sein du système international et établissent des liens différents avec ce système. L'une des principales variables dans ce contexte est le facteur géographique. Lorsque les frontières communes favorisent l'établissement de liens transfrontaliers et transgouvernementaux entre les autorités régionales et les États voisins, les intérêts des gouvernements

11. Garth STEVENSON, «Western alienation in Australia and Canada», in Larry PRATT et Garth STEVENSON (dir.), *Western Separatism: the Myths, Realities and Dangers*, Edmonton, Hurtig, 1981, pp. 119-133.

12. Garth STEVENSON, *Mineral Resources and Australian Federalism*, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1976, p. 10.

régionaux pour la scène internationale risquent alors d'être particulièrement évidents. Les États-Unis et le Canada constituent l'exemple classique de ce type de situation, puisqu'il existe un nombre incroyable de transactions et de liens transfrontaliers entre ces deux pays.

Ceci est particulièrement important pour le Canada, étant donné la tendance prononcée des provinces limitrophes des États-Unis à privilégier les échanges Nord-Sud et, bien entendu, l'importance considérable qu'Ottawa attache à ses rapports avec les États-Unis. Comme l'indiquent les études relatives aux négociations sur le libre-échange et le problème des pluies acides, la proximité des provinces et des États américains pose un problème au gouvernement canadien en matière de politique étrangère, mais a en même temps ses avantages, dans la mesure où les questions délicates comme la pollution environnementale peuvent être réglées à un niveau politique inférieur, ce qui permet d'éviter les situations de confrontation.

Dans un cas opposé, l'ampleur des liens que les États australiens ont noués avec la communauté internationale est de toute évidence limitée par le manque d'occasions qu'ils ont de développer des relations transfrontalières. Comme nous l'avons vu plus haut, dans pareil cas, ce sont les relations économiques et les préoccupations mutuelles des États et de leur électorat interne (en particulier au Japon), qui se sont révélées importantes pour les relations extérieures de l'Australie.

Cependant, la contiguïté territoriale ne représente pas toujours une condition favorable pour le développement d'interactions susceptibles de façonner le paysage diplomatique d'un État fédéral. Malgré les préoccupations de certains Autrichiens et Ouest-Allemands qui vivent près de la frontière avec des États de l'ancien bloc soviétique, il a fallu absolument aborder des questions comme la pollution environnementale par les voies diplomatiques traditionnelles, étant donné que les autorités de ces États ne toléraient pas qu'on gère ces problèmes à un niveau inférieur¹³.

Ailleurs en Europe, pourtant, les liens économiques entre régions frontalières constituent une des données de base qui ont entraîné le développement de ce type de liens. De là est née l'idée évoquée par le Premier ministre du Bade-Wurtemberg d'une «Europe des régions», à l'exemple des liens existant entre sa propre région et la région Rhône-Alpes, la Lombardie et la Catalogne, que l'on nomme les «quatre moteurs de l'Europe¹⁴». On peut également citer le cas de la région de Regio Basiliensis, au sein de laquelle Bâle, isolée du reste de la Suisse par le massif du Jura, a des frontières communes, dans la vallée du Rhin, avec l'Allemagne et la France, ce qui suscite certaines préoccupations relativement à la politique de la Suisse en matière d'intégration européenne¹⁵.

13. Hans MICHELMANN, «Conclusion», in Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Federalism and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 307.

14. David GOODHEART, «For Lander, Brussels poses both threat and opportunity», *Financial Times*, 30 mai 1992.

15. «Basel and the Upper Rhine», *Financial Times Survey*, 21 novembre 1991.

Enfin, il convient de mentionner les liens culturels découlant de la présence de plus en plus marquée des gouvernements régionaux sur la scène internationale; c'est le thème de l'article de Louis Bélanger. L'exemple du Québec est particulièrement révélateur; en effet, cette province a cherché à jouer un rôle en matière de diplomatie culturelle et à développer ce rôle, en particulier dans le contexte de la Francophonie. Pour ce qui est de la Belgique, les deux principales communautés linguistiques ont ouvert à l'étranger des représentations culturelles qui œuvrent aussi parfois en matière économique. C'est ainsi qu'une représentation permanente a été créée au Québec en 1982 par la Communauté francophone de Belgique et la Wallonie; une autre a été ouverte par la suite à Paris, en 1985¹⁶.

Toutefois, comme le démontrent plusieurs des articles décrits plus loin, ces facteurs interagissent les uns avec les autres et ne nous fournissent pas nécessairement d'explications simples du phénomène à l'étude. Même dans le cas du Québec, pour lequel on pourrait croire que les facteurs culturels constituent le principal élément justifiant les activités internationales de la province, il est clair qu'ils s'ajoutent à la nécessité de réagir aux pressions exercées par les forces économiques régionales et mondiales¹⁷.

Ces tendances sont révélatrices d'un processus par lequel les régions découvrent que les forces de la mondialisation de l'économie leur permettent de redéfinir leur relation avec l'«espace» national, d'une part, et avec l'«espace» international, d'autre part. Comme Ohmae l'a récemment démontré, ce processus est renforcé par l'apparition de ce qu'il appelle les «États-régions», dont la caractéristique principale tient au fait qu'ils entretiennent surtout des liens avec les participants à l'économie mondiale, plutôt qu'avec les nations dont ils font partie¹⁸. Ces «zones économiques naturelles» peuvent se trouver à l'intérieur de frontières nationales ou dépasser ces frontières, et jouent un rôle clé en tant que points d'entrée des centres d'activité économique.

Dans le contexte nord-américain, à la suite de la signature de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'intégration graduelle des provinces canadiennes à l'économie nord-américaine et mondiale a redéfini à la fois les relations entre les diverses régions et entre ces régions et le centre politique. Comme le fait remarquer Simeon, la conséquence est que les liens Est-Ouest se relâchent: les travailleurs de l'industrie automobile en Ontario sont moins préoccupés par le bien-être des travailleurs du secteur forestier de la Colombie-Britannique, parce que leurs marchés principaux se trouvent ailleurs. En outre, les réalités

16. Yves LEJEUNE, «Belgium», in MICHELMANN et SOLDATOS, *op. cit.*, pp. 152-155.

17. En plus des articles décrits dans le présent volume, voir Louis BALTHAZAR, «Quebec's international relations: a response to needs and necessities», in Brian HOCKING (dir.), *Foreign Relations and Federal States*, London et New York, Leicester University Press, 1993.

18. K. OHMAE, «The rise of the region-state», *Foreign Affairs*, printemps 1993, p. 80.

économiques qui sous-tendent les avantages du fédéralisme semblent moins pertinentes que par le passé¹⁹.

Ces analyses permettent de dire au moins une chose : le sujet d'étude «fédéralisme et politique étrangère» nous amène plus loin que la simple gestion des relations extérieures telle qu'on la conçoit habituellement. En effet, il s'agit plutôt d'étudier l'ensemble des relations entre les régions et le centre, sur lesquelles repose le système fédéral. Il n'est donc plus possible aujourd'hui d'étudier la nature du fédéralisme sans prendre en considération l'environnement international dans lequel ce système évolue ; en effet, cet environnement est un élément déterminant de son fonctionnement interne. Dans pareil contexte, l'asymétrie joue un double rôle, en ce qu'elle permet de déterminer à la fois la volonté d'agir sur la scène internationale et l'incidence que pourraient avoir de telles actions sur le système fédéral lui-même.

V – Le point de vue des décideurs politiques

L'environnement complexe que le tableau brossé plus haut semble révéler a favorisé une réévaluation du rôle des gouvernements régionaux dans la conduite de la politique extérieure, en particulier sur le plan économique. L'image simpliste du pouvoir central et des gouvernements régionaux condamnés à se chamailler au sujet de la pertinence constitutionnelle de l'incursion de ces derniers dans des domaines qui relèvent pourtant de la compétence exclusive du premier a cédé la place à une nouvelle réalité : on reconnaît désormais que les gouvernements régionaux ou fédérés sont un élément d'un environnement politique de plus en plus complexe et sédimenté, qui remet en question les distinctions traditionnelles entre scènes politiques infranationale, nationale et internationale²⁰. Cela tient notamment au fait que l'on adopte désormais des approches de politique publique pour l'analyse de la politique étrangère et que l'on reconnaît que la nature des processus politiques varie selon la question à l'étude. En outre, l'adoption d'une approche axée sur le processus politique montre que le rôle et l'influence des divers acteurs dépendent du secteur du processus politique vers lequel l'action est dirigée²¹.

D'une manière générale, parce que les négociateurs doivent s'engager simultanément dans la diplomatie intérieure et internationale afin d'atteindre leurs objectifs politiques, les structures nationales (par exemple celles qui ont

19. Richard SIMEON, «Concluding comments», in Douglas M. BROWN et Murray G. SMITH (dir.), *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges ?*, Kingston (Ontario), Institut des relations intergouvernementales / Halifax (Nouvelle-Écosse), Institut de recherches politiques, 1991, pp. 286-287.

20. Le concept du contexte politique à plusieurs paliers est élaboré dans Brian HOCKING, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, London, Macmillan, 1993, chapitre 2.

21. Cette approche est discutée dans Helen M. INGRAM et Suzanne L. FIEDERLEIN, «Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy», *Western Political Quarterly*, 41(4), septembre 1988.

trait à la répartition territoriale des pouvoirs) revêtent une plus grande importance. La nécessité de connaître les intérêts nationaux ainsi que les forces politiques, économiques et sociales qui les forgent fait alors partie intégrante de toute stratégie diplomatique²².

Une telle évolution a modifié la perception que nous avons du rôle des gouvernements régionaux dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique étrangère. Plutôt que de nier l'importance de la participation des gouvernements régionaux aux activités liées à la politique étrangère ou de décrire cette participation comme quelque chose de distinct, que l'on pourrait qualifier, par exemple, de «microdiplomatie», les spécialistes peuvent situer les gouvernements régionaux dans un contexte politique complexe qui va au-delà de la distinction traditionnelle entre politique intérieure et politique internationale. L'évolution des questions commerciales que décrit Ivan Bernier dans l'article commenté ci-après, ne fait que confirmer cette tendance, étant donné que des questions comme les approvisionnements publics poussent les administrations locales et régionales à être présentes sur la scène internationale.

Étant donné les très nombreuses interactions observées entre les États-Unis et l'Europe dans le contexte du programme de Marché commun unique pour l'Europe, on élabore des stratégies diplomatiques auxquelles participent un grand nombre d'acteurs, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. On redéfinit les rôles des divers intervenants et leurs relations, mais aussi la nature fondamentale de la «politique étrangère» en tant qu'activité, ainsi que la façon dont elle est administrée. Au lieu d'un processus segmenté que supervisent des autorités toutes-puissantes, la gestion de cette politique implique un ensemble d'interactions entre des acteurs qui changent sans cesse et dont les rapports évoluent en fonction du problème qui les occupe, de leurs intérêts et de leur capacité à fonctionner dans un environnement politique à plusieurs paliers.

En conséquence, la théorie selon laquelle le principal problème que pose le fédéralisme en matière de gestion des relations extérieures survient lorsqu'il faut adapter la législation intérieure aux ententes internationales a cédé la place à une nouvelle approche : on reconnaît aujourd'hui que les gouvernements régionaux sont étroitement impliqués dans toutes les étapes des processus politiques en cours. Ils peuvent faciliter l'établissement de certaines priorités, sont au cœur des processus liés à la phase de prénégociation du cycle politique, et peuvent se substituer au gouvernement central si ce dernier juge qu'il est avantageux de reléguer certaines questions de relations internationales aux niveaux inférieurs.

Cette vision des répercussions des intérêts des gouvernements régionaux en matière de politique internationale nous ramène au thème que nous avons abordé plus tôt : les liens entre les paliers d'administration publi-

22. Robert D. PUTNAM, «Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games», *International Organization*, 42(3), été 1988.

que au sein des régimes fédéraux en ce qui concerne la gestion des relations extérieures supposent une combinaison de conflits et de coopération. Dans le contexte politique complexe à plusieurs paliers dont nous avons parlé plus haut, les deux paliers de gouvernement ont intérêt à entretenir des liens de coopération. Pour ce faire, ils doivent maintenir les structures et les processus de communication nécessaires.

Vus sous cet angle, les problèmes relatifs à la gestion des relations extérieures sont souvent analysés dans les ouvrages et articles consacrés au fédéralisme, au chapitre des relations intergouvernementales. L'évolution des régimes fédéraux a été marquée par une interdépendance croissante entre les paliers de gouvernement sur la scène politique intérieure, ce qui a nécessité l'élaboration de mécanismes de coopération en matière de gestion politique. Étant donné que chaque secteur de la politique publique s'internationalise de plus en plus, il n'est pas vraiment surprenant que le besoin de coopération intergouvernementale ait une incidence sur la gestion des relations extérieures.

Dans l'ensemble, les problèmes de nature générale soulevés par les auteurs des articles du présent numéro spécial peuvent être abordés à deux niveaux. Premièrement, on retrouve la perspective la plus large du fonctionnement des systèmes politiques, en particulier les États fédéraux, dans un contexte où les limites entre les arènes politiques intérieures et internationales sont de plus en plus floues. Pour comprendre le fédéralisme, il faut de plus en plus souvent prendre en considération le contexte international dans lequel un système politique fonctionne. Aujourd'hui, on ne se préoccupe plus seulement des liens entre le gouvernement central et les autorités régionales qui constituent la fédération, mais également de l'environnement international dans lequel évoluent les deux paliers de gouvernement.

En ce sens, ce que l'on définissait auparavant (généralement pour des raisons politiques) comme des luttes de pouvoir autour de la compétence en matière de politique étrangère est considéré aujourd'hui, à juste titre, comme des conflits de compétence générés par des processus doubles : la localisation des forces économiques, politiques et sociales mondiales, et l'internationalisation des problèmes de politique intérieure. Néanmoins, les tensions qui en résultent sur le plan constitutionnel représentent un problème non négligeable pour l'avenir des régimes fédéraux.

Le deuxième niveau d'analyse porte sur la gestion des relations extérieures. Quelles que soient les autres conclusions que ces articles permettent de tirer, ils mettent en évidence le fait que les relations extérieures ne sont plus du ressort exclusif des gouvernements centraux, contrairement à ce que tout le monde croyait jusqu'à maintenant. Il est certain que les intérêts des gouvernements régionaux sur la scène internationale sont d'une portée plus limitée, portent sur des domaines plus précis et sont davantage axés sur l'économie que ceux des gouvernements nationaux. Pourtant, il serait erroné de croire que les gouvernements régionaux sont de ce fait des acteurs de second plan.

Le réseau que constitue la politique internationale garantit que les intérêts et les responsabilités des gouvernements régionaux peuvent souvent, de façon tout à fait inattendue et parfois contre la volonté de ces derniers, les projeter au beau milieu de la scène internationale, et compliquer considérablement la pratique des relations internationales. De plus en plus souvent, les divers paliers de gouvernement ont des intérêts légitimes sur la scène internationale, qu'ils ne peuvent plus ignorer et avec lesquels ils doivent composer.

Mais parallèlement, les perspectives qui sont amenées à prendre en considération ce phénomène suscitent des questions intéressantes qui, comme nous l'avons vu plus haut, n'ont pas encore été totalement résolues. Il s'agit en partie d'un problème de langage et de terminologie, mais qui n'en est pas moins important pour autant. Plutôt que d'essayer d'appliquer au comportement des gouvernements régionaux sur la scène internationale des hypothèses fondées sur une approche réaliste des relations internationales, soit en faisant référence à la «politique étrangère» soit en invoquant des termes connexes (comme la «paradiplomatie»), qui supposent un rôle de second plan, nous devons reconnaître que le nouvel environnement politique à plusieurs paliers crée de nouveaux types de rôles et de relations qui bousculent les anciens concepts. Cela est particulièrement vrai lorsque ces concepts ne permettent pas de rendre compte de l'interdépendance croissante des scènes politiques infranationales, nationales et internationales.