

Stéphane Paquin

# Paradiplomatie et relations internationales

Théorie des stratégies internationales  
des régions face à la mondialisation

Stéphane Paquin

# Paradiplomatie et relations internationales

Théorie des stratégies internationales  
des régions face à la mondialisation

## Introduction

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

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

En relations internationales, à cause du biais stato-centrique de la discipline, on minimise souvent l'importance des entités subétatiques car elles n'auraient pas les qualités requises pour être considérées comme de « véritables acteurs internationaux ». Plusieurs auteurs décriront le phénomène paradiplomatique comme étant une pâle imitation de la diplomatie – la vraie, la seule – opérée par les États souverains. La paradiplomatie est ainsi présentée comme un phénomène de faible intensité ou comme une politique étrangère de second ordre<sup>1</sup>. D'autres auteurs préfèrent classer les entités subétatiques dans la catégorie « fourre-tout » des organisations non gouvernementales (ONG), même si ces dernières sont des acteurs gouvernementaux – donc représentatifs – et que le succès de certaines de leurs mobilisations leur confère

---

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

une pertinence internationale encore ignorée dans la littérature<sup>2</sup>. Cette négligence n'est pas le propre des théoriciens réalistes des relations internationales, même les « transnationalistes » marginalisent le phénomène et étudient encore la politique étrangère en se concentrant seulement sur l'État central<sup>3</sup>.

D'où vient le concept de paradiplomatie et que signifie-t-il exactement ? D'emblée, il faut admettre que le concept même de paradiplomatie est contesté<sup>4</sup>. Certains préfèrent parler de microdiplomatie, d'autres de diplomatie des États fédérés, d'autres de diplomatie à voies multiples, d'autres encore de diplomatie à paliers multiples.

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

Le concept de paradiplomatie n'est cependant pas le premier concept à représenter ce phénomène. Ivo D. Duchacek de la City University of New York, préférerait au départ le terme microdiplomatie<sup>5</sup>. Quelques mois avant son décès en 1988, le professeur Duchacek utilisera cependant le concept de paradiplomatie dont il attribue la paternité au professeur Panayotis Soldatos de l'Université de Montréal<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

Que signifie le concept de paradiplomatie pour les professeurs Duchacek et Soldatos ? Selon ces auteurs, le concept de paradiplomatie représente les activités internationales des entités subétatiques. Cependant, afin de complexifier un peu le concept, on doit, selon Duchacek, distinguer entre plusieurs types de paradiplomatie. Le premier type est la microdiplomatie régionale transfrontalière, le second est la microdiplomatie transrégionale, le troisième est la paradiplomatie globale et, finalement, le quatrième et dernier concept est la protodiplomatie<sup>7</sup>. Duchacek poursuit en définissant les principaux concepts avec plus de détails. Il écrit que la paradiplomatie globale décrit l'action des États fédérés qui entrent en contact non seulement avec des centres financiers, industriels ou culturels à l'extérieur du pays mais également avec des agences de pays étrangers<sup>8</sup>. La protodiplomatie est un terme qui sert à décrire, toujours selon Duchacek, la politique étrangère d'un État subétatique qui cherche à entreprendre une sécession<sup>9</sup>. Dans ce contexte, les entités subétatiques peuvent chercher à ouvrir à l'étranger des protoambassades ou des protoconsulats. La protodiplomatie est ainsi très conflictuelle et regardée avec méfiance par l'État central<sup>10</sup>. Le professeur Panayotis Soldatos définit pour sa part le concept de paradiplomatie comme : « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères »<sup>11</sup>.

Le concept de paradiplomatie n'est cependant pas accepté de tous. Le professeur de relations internationales, Brian Hocking, par exemple, le conteste régulièrement. Selon Hocking, les concepts de paradiplomatie ou de protodiplomatie ont été créés afin de renforcer la distinction et les éléments de conflits entre le gouvernement national et les gouvernements subétatiques<sup>12</sup>. Cette façon de procéder est une erreur car, tou-

---

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

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 246-7.

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

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

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

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

jours selon Hocking, il est préférable de resituer les gouvernements non-centraux dans leur « milieu diplomatique complexe »<sup>13</sup>. Selon Hocking, la diplomatie ne peut pas être considérée comme un processus segmenté entre les acteurs au sein d'un État. La diplomatie doit plutôt être considérée comme un système où s'enchevêtrent les acteurs au sein d'une structure étatique. Les acteurs changent en fonction des enjeux, des intérêts et de leur capacité à opérer dans un environnement politique à paliers multiples. Le rejet par Hocking du concept de paradiplomatie s'appuie sur les « impératifs de coopération » qui existent entre les gouvernements centraux et subétatiques<sup>14</sup>. Ainsi, plutôt que de parler de paradiplomatie ou de protodiplomatie, il est préférable, selon Hocking, de parler de « diplomatie catalytique » ou de « diplomatie à paliers multiples ».

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

D'autres auteurs vont également tenter d'introduire de nouveaux concepts afin de décrire le développement d'une politique étrangère au niveau subétatique. En Europe, par exemple, le concept de gouvernance à paliers multiples (*multi-level governance*) deviendra très populaire dans les années 1990<sup>15</sup>. Cette approche, qui est très utile et pertinente dans le contexte européen, cherche essentiellement à expliquer le rôle des régions dans le développement de l'Union européenne. Elle est cependant limitée car elle n'explique pas pourquoi les régions européennes sont également actives à l'extérieur de l'Europe<sup>16</sup>. Elle n'explique également pas pourquoi tous les États de l'OCDE font face, à des degrés variables certes, au phénomène.

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

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 47.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Les entités subétatiques jouissent également d'un degré de légitimité souvent plus élevé que les autres intervenants à l'échelon de l'État central. Cette légitimité est renforcée par le fait que, contrairement aux représentants d'États souverains, elles disposent de plus de latitude pour prendre des positions fermes sur des sujets internationaux délicats. Elles peuvent plus facilement condamner le non-respect des droits de l'Homme par exemple. Les gouvernements centraux doivent, pour leur part, adopter une approche plus nuancée en fonction de nombreux facteurs comme les coalitions sur de nombreux enjeux<sup>18</sup>.

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

La gamme des outils paradiplomatiques est presque aussi importante que celle de la diplomatie des États-centraux, à l'exception fondamentale du recours à la force militaire<sup>19</sup>. En effet, les entités subétatiques ont souvent des ministres des Relations internationales, elles érigent des ministères compétents en matière de relations internationales, elles ouvrent des représentations ou des délégations à l'étranger, envoient des missions d'études et de prospection à l'étranger, elles participent aux foires commerciales et à des forums internationaux tels le forum de Davos, elles financent des campagnes de relations publiques pour accroître les exportations, pour attirer les investissements et les centres de décisions, elles mettent sur pied des visites officielles avec d'autres leaders régionaux ou de pays souverains, elles décident de politiques bilatérales et multilatérales, elles édifient des institutions de coopération régionales ou transrégionales. Il arrive que certaines régions participent, au sein de la

---

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

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

délégation de leur pays, à des rencontres d'institutions internationales comme l'ONU, l'OMC, l'Union européenne ou l'UNESCO. Les régions multiplient également les ententes ou les accords avec d'autres régions mais également avec des pays souverains<sup>20</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 6.

La capacité de l'État à prendre des décisions obligatoires pour l'ensemble de la population d'un pays semble être sérieusement remise en question par la paradiplomatie. Dans certains pays, dont le Canada, le problème est accentué par le fait que, contrairement à ce qui se passe dans certaines autres fédérations ou régimes à structures décentralisées (Espagne, États-Unis), les engagements internationaux du gouvernement central dans les champs de compétence des provinces n'entraînent pas automatiquement leur application par ces dernières<sup>21</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

### ***Explication de la question***

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

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

---

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

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

Ces définitions du pouvoir, assez classiques, ne sont cependant plus très opérationnelles dans le monde actuel. En un temps où la conquête des parts de marché a remplacé la conquête territoriale en matière de conflits internationaux, les définitions précédentes sur la puissance perdent de leur pertinence<sup>23</sup>. Contrairement à la compétition militaro-stratégique, la concurrence économique n'est pas un jeu à somme négative<sup>24</sup>. La puissance ne peut plus être simplement définie comme une action de l'acteur A contre l'acteur B. Aujourd'hui, la puissance revêt une forme plus douce qui procure à son détenteur la capacité de déterminer ou de contrôler les domaines centraux de la concurrence internationale.

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

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

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

<sup>24</sup> Robert Reich, *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1993.

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

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

diplomatie<sup>27</sup>. Ce livre s'appliquera à déterminer le rôle joué par la paradiplomatie : est-elle multiplicatrice de puissance ou facteur d'impuissance ? L'élaboration par les acteurs subétatiques d'une politique internationale favorise-t-elle une meilleure mobilisation des ressources disponibles de la part d'un État fédéral ou à structure décentralisée ? Les États auraient-ils accepté de partager les rôles en politique étrangère tout en redéfinissant un ordre normatif qui permette à chacun de tirer au maximum des nouvelles opportunités internationales ? Cette question renvoie à l'idée de Charles Tilly de répertoire d'actions qui désigne l'ensemble des ressources susceptibles d'être effectivement utilisées par des acteurs.

### ***Justification du sujet d'étude***

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

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

Le sujet aurait aussi été négligé du fait que les questions de politique interne sont ignorées par les spécialistes des relations internationales et les spécialistes de la sociologie interne se désintéressent des questions de politique externe<sup>28</sup>. De nos jours, il semble de plus en plus accepté que la division interne/externe soit une illusion, les actions internatio-

---

<sup>27</sup> Hans Morgenthau, *The Politics among Nations*, New York, Knopf, 1967.

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

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

L'étude de la paradiplomatie illustre la façon dont la mondialisation génère de nouveaux défis face aux pratiques existantes entre les entités subétatiques et l'État central ; ce qui ouvre non seulement la porte pour de nouvelles pratiques politiques, mais facilite aussi la compréhension d'une composante importante de la mondialisation. Susan Strange, dans un article consacré à la diffusion de l'autorité de l'État, appelle à se pencher sur la question de la diffusion du pouvoir de l'État-central vers les États subétatiques<sup>29</sup>. Cette diffusion par le bas de l'autorité de l'État est un phénomène trop peu étudié qui nécessite un supplément de recherche comparative et structurelle. Cette étude s'intéresse aux retombées locales de la mondialisation, question aussi trop peu étudiée.

Le manque d'études en relations internationales sur la paradiplomatie laisse le champ libre aux interprétations fantasques de la réalité ; d'où la très grande pertinence d'en accomplir une. On craint pour la stabilité politique de l'Europe, pour l'intégration européenne ou pour la cohérence de la politique étrangère. Finalement, l'étude du développement de la paradiplomatie et de ses effets sur la crise de l'État-nation s'avère primordiale car le phénomène s'amplifie à tel point, qu'aujourd'hui, tous les pays industrialisés y sont confrontés<sup>30</sup>.

### ***État de la question et argument du livre***

Dans la littérature existante sur le développement de la paradiplomatie, deux hypothèses s'opposent sur la question de la recherche. La première suggère que le développement de la paradiplomatie améliore significativement la politique étrangère des États-territoriaux<sup>31</sup>. La paradiplomatie favoriserait une meilleure coordination des activités internationales entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux, ce qui est susceptible d'encourager l'unité nationale et de rehausser l'efficacité de la politique étrangère de l'État-territorial. Elle pourrait donc agir comme régulateur de la politique étrangère de l'État-territorial

<sup>29</sup> Susan Strange, « The Defective State », *Daedalus*, Spring 1995.

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

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

en limitant l'effet destructeur des conflits<sup>32</sup>. Pour Jacques Palard, par exemple, le développement de la paradiplomatie est «... un jeu à somme positive, dans la mesure où l'érosion du niveau étatique et la perte de centralité qu'il subit sont au total moins importantes que les gains en terme de position désormais acquise sur la scène internationale et de capacité de participation au processus de décisions dont bénéficient les acteurs régionaux »<sup>33</sup>.

Pour d'autres, le développement de relations internationales sur le plan infra-étatique est synonyme de tensions et de luttes de pouvoir. La situation serait encore plus conflictuelle lorsque les acteurs paradiplomatiques sont animés par une conscience minoritaire comme en Flandre, au Québec ou en Catalogne. Les mouvements nationalistes subétatiques, faute de pouvoir orienter les politiques du gouvernement central, seraient tentés de développer des relations internationales qui échappent partiellement au contrôle de l'État-territorial<sup>34</sup>. Les conflits internes sont alors souvent exportés à l'étranger, ce qui accentue les tensions et a des conséquences nuisibles sur l'unité du pays et la crise de l'État-territorial. Sur le plan interne, une lutte de pouvoir s'installe entre un gouvernement central qui cherche à conserver son monopole de la représentation extérieure et les mouvements nationalistes subétatiques qui s'efforcent de se libérer, du moins partiellement, de la tutelle de l'État<sup>35</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

de fonds européens. C'est, par exemple, la faiblesse des activités paradiplomatiques des entités subétatiques françaises qui explique pourquoi ces dernières sont en retard pour la réalisation des projets qui bénéficient de l'aide européenne<sup>36</sup>.

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

Une bonne façon de limiter les conflits est d'exposer clairement les responsabilités de chacun tout en accordant un rôle suffisamment important aux entités subétatiques pour qu'elles puissent profiter de la mondialisation. Il est donc important de repenser les relations centre-périphérie sur les questions de relations internationales afin de favoriser la coopération et la coordination des différents ordres de gouvernement. C'est la création d'institutions de coopération et de coordination qui a favorisé une normalisation des relations entre Barcelone et Madrid. C'est également ce manque de coordination et de coopération qui crée de nombreux conflits dans les relations Québec-Ottawa au Canada<sup>37</sup>.

### ***Division du sujet***

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

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

---

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

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