Projection internationale des entités fédérées : les politiques internationales du climat du Québec et de la Région wallonne

*The Projection of Federated Entities onto the International Stage : A Comparison
of the International Climate Policies of Québec and the Walloon Region*

Grégoire Gayard

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/eccs/3761>

DOI : 10.4000/eccs.3761

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2020

Pagination : 301-322

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Grégoire Gayard, « Projection internationale des entités fédérées : les politiques internationales du climat du Québec et de la Région wallonne », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 88 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 11 juin 2021. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/3761> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eccs.3761>

Projection internationale des entités fédérées : les politiques internationales du climat du Québec et de la Région wallonne

Grégoire GAYARD, Université Paris II Panthéon-Assas

Cet article est tiré de la thèse de doctorat « Projection internationale des entités fédérées : Comparaison des politiques internationales en matière de climat du Québec et de la Région wallonne ». Les entités fédérées sont de plus en plus actives au-delà des frontières nationales. Leurs stratégies de projection internationale dépendent en partie du contexte institutionnel et de la dynamique fédérale dans laquelle elles s'inscrivent. L'analyse comparée des politiques internationales menées par le Québec et la Région wallonne dans le domaine du climat illustre la manière dont les stratégies de ces acteurs sont liées au contexte fédéral dans lequel ils évoluent.

This article presents the findings in the PhD thesis "The Projection of Federated Entities onto the International Stage: A Comparison of the International Climate Policies of Québec and the Walloon Region". Federated entities are increasingly active beyond their national borders. The strategies they employ depends, in part, on the institutional setting and political dynamics of the federation these units belong to. A comparison of the international climate policies of Québec and the Walloon Region offers a glimpse into how the international strategies of these federated entities is directly tied to the federal context in which they operate.

Cet article est tiré d'une thèse de doctorat consacrée à la projection internationale des entités fédérées et qui dresse une comparaison entre les politiques internationales du climat menées par le Québec et la Région wallonne¹.

L'intervention des entités fédérées sur la scène internationale n'est pas un phénomène nouveau. Depuis plusieurs décennies, l'action des entités fédérées et de certaines collectivités locales d'États non fédéraux déborde de plus en plus fréquemment les frontières de l'État. Ces activités internationales prennent une grande variété de formes : l'État de l'Oregon envoie une délégation commerciale au Vietnam ; le Bade-Wurtemberg ouvre une représentation à Bruxelles ; le Québec négocie et signe une entente sur l'éducation et l'enseignement supérieur avec la Chine ; une région belge gère un programme européen de coopération transfrontalière en partenariat avec des régions françaises ; un canton suisse finance des programmes d'aide au développement à destination de l'Afrique... Ces initiatives se déploient en un éventail très large qui couvre des thèmes de plus en plus variés, tels que la politique économique et commerciale, la promotion d'investissements étrangers, l'attractivité touristique, le soutien aux exportations,

¹ GAYARD, Grégoire. « Projection internationale des entités fédérées : Comparaison des politiques internationales en matière de climat du Québec et de la Wallonie ». Thèse de science politique sous la direction du Professeur émérite Serge SUR, soutenue le 9 février 2018 à l'Université Paris II Panthéon-Assas.

mais également les relations culturelles, la coopération transfrontalière, l'environnement, l'énergie, les infrastructures ou encore l'aide au développement.

Ce foisonnement d'activités entreprises par les entités fédérées a progressivement été pris en compte par la littérature scientifique, principalement depuis deux points de vue différents : celui de l'étude des systèmes fédéraux et celui de la discipline des relations internationales, c'est-à-dire essentiellement d'un point de vue interne et d'un point de vue externe. Ces deux perspectives ont permis d'éclaircir certains des aspects essentiels de ce phénomène, mais elles restent largement déconnectées l'une de l'autre. Approcher l'action internationale des entités fédérées depuis le point de vue interne a facilité, grâce à un grand nombre d'études de cas, la compréhension des ressorts et des limites, principalement constitutionnelles et institutionnelles, de ce phénomène. Les études de cas ont également permis de prendre en compte les particularités de chaque système fédéral et de situer la projection internationale des entités fédérées dans une perspective historique. Le point de vue des relations internationales, quant à lui, a été utile pour mieux cerner cette activité internationale des entités fédérées dans ses différentes manifestations et surtout pour faire une typologie des comportements et des stratégies des acteurs concernés.

Peu d'efforts ont en revanche été accomplis pour lier ces deux dimensions et s'interroger, par exemple, sur ce qui, dans l'organisation et le fonctionnement d'un système fédéral particulier, pourrait influencer le comportement et les stratégies des entités fédérées concernées pour se projeter sur la scène internationale. L'ambition de cette recherche est justement d'explorer ce lien et de s'interroger sur ses manifestations. Il s'agit ainsi d'examiner le rapport entre d'une part la dynamique et les équilibres du fédéralisme et d'autre part le comportement et les stratégies privilégiées par les entités fédérées qui s'inscrivent chacune dans un contexte fédéral particulier.

Pour ce faire, il est nécessaire de s'interroger à la fois sur la configuration des opportunités offertes aux entités fédérées pour se projeter sur la scène internationale ; et sur le choix par ces entités de stratégies de projection. Dans notre analyse, la configuration des opportunités, c'est-à-dire la configuration politique et institutionnelle qui détermine la marge de manœuvre des entités fédérées sur la scène internationale, inclut deux éléments : d'une part la dynamique fédérale et d'autre part le système de gestion de la politique étrangère au sein de la fédération concernée.

Dynamique fédérale

La dynamique fédérale, tout d'abord, décrit la manière de fonctionner du système fédéral, c'est-à-dire la façon dont les entités fédérées et le gouvernement fédéral interagissent, mais également la manière dont les institutions et leur pratique ont été construites et la manière dont elles évoluent. Il est possible d'en reprendre la définition proposée par Geoffroy Matagne (2009) : « il s'agit des caractéristiques et des modalités de l'évolution et du fonctionnement d'un système fédéral (la dynamique, c'est à la fois le mouvement et les forces qui le provoquent). »

Système de gestion de la politique étrangère

Le système de gestion de la politique étrangère, quant à lui, recouvre non seulement la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées en matière de politique étrangère, mais également la manière dont cette répartition est mise en œuvre et pratiquée. Il existe en effet parfois des silences, des ambiguïtés dans cette répartition institutionnelle des tâches. C'est alors l'observation de la pratique et l'organisation concrète de la politique extérieure qui permet de comprendre les responsabilités respectives des différentes composantes de la fédération.

La conjugaison de ces deux éléments – dynamique fédérale et système de politique étrangère – permet de dresser un tableau de la configuration des opportunités ouvertes aux entités fédérées pour se projeter à l'international.

Les voies de la projection internationale des entités fédérées

Du point de vue des entités fédérées justement, quelles sont les grandes modalités possibles de cette projection internationale ? Il est possible d'en distinguer deux principales : la voie interne et la voie externe².

La première, la voie interne, désigne la participation à la détermination et à la conduite de la politique étrangère de la fédération. Il s'agit, dans cette optique, de peser sur le contenu de cette politique étrangère de l'ensemble de la fédération, afin de défendre sur la scène internationale les intérêts de l'entité fédérée concernée. Cette première voie recouvre des réalités différentes selon les États observés. Dans certains cas, des mécanismes de consultation des entités fédérées sont formalisés et institutionnalisés. La participation des entités fédérées

² Nous nous sommes ici inspirés des travaux de Karoline Van den Brande, Sander Happaerts et Hans Bruyninckx. (2011).

à la politique étrangère de la fédération peut aller jusqu'à donner un rôle à ces entités pour représenter les positions de l'État sur la scène internationale, au nom de l'ensemble de la fédération. Dans d'autres systèmes fédéraux, l'élaboration et la conduite de la politique étrangère repose seulement entre les mains du gouvernement fédéral et les entités fédérées qui désireraient influencer sur celle-ci doivent avoir recours à des processus informels de pression.

La seconde option, la voie externe, consiste en revanche pour une entité fédérée à développer ses propres actions internationales, de manière autonome, en parallèle à la politique étrangère de la fédération. C'est la voie de la paradiplomatie. Nous définissons ici la paradiplomatie comme l'ensemble des actions internationales entreprises par les autorités d'une entité infra-étatique de manière directe et autonome. Cette définition se situe dans la lignée des travaux de Panayotis Soldatos (1990, 37) ou de Stéphane Paquin (2004, 18-19).

Ces activités internationales peuvent prendre une grande variété de formes, incluant la participation à des réseaux internationaux, la négociation d'accords avec des autorités étrangères étatiques ou infra-étatiques, l'organisation de manifestations à l'étranger, l'entretien de contacts avec des acteurs privés, etc. Le caractère autonome et direct de ces actions internationales est important : celles-ci ne sont pas poursuivies sous l'égide ou le contrôle du gouvernement central ou du gouvernement fédéral. Ainsi, les activités paradiplomatiques des entités fédérées se déploient en parallèle aux relations extérieures de la fédération.

Soulignons également que la paradiplomatie n'est pas par essence conflictuelle. Comme le note Stéphane Paquin (2004, 27), la paradiplomatie peut « supporter, corriger, dupliquer, compléter ou menacer la politique étrangère de l'État-nation ». Dans la plupart des cas, la politique menée par les entités fédérées sur la scène internationale est simplement parallèle à la politique étrangère de l'État fédéral. Elle se déploie souvent dans des domaines où l'État fédéral n'intervient pas, comme par exemple lorsqu'elle vise à la promotion économique ou culturelle d'une région. La paradiplomatie peut même être complémentaire de l'action fédérale. La possibilité de conflit existe néanmoins, par exemple lorsque la paradiplomatie se déploie dans un domaine couvert par la politique étrangère de l'État fédéral et où, pour différentes raisons, l'entité fédérée perçoit l'existence d'intérêts distincts qui sont mal pris en compte, ou pas du tout, par la politique fédérale.

Selon notre point de vue, la paradiplomatie ne constitue ainsi qu'une des modalités de projection vers l'international des entités fédérées. Les deux grandes voies de cette projection, la voie interne et la voie externe, ne sont pas incompatibles ni exclusives l'une de l'autre. Ces deux approches sont en effet

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

fréquemment combinées par les entités fédérées. La stratégie internationale de chaque entité fédérée vise à combiner de manière optimale ces deux approches interne et externe, en fonction des spécificités du thème politique abordé et de la configuration des opportunités qui s'offre à elle. En effet, ces deux voies ne sont pas ouvertes de la même manière à toutes les entités fédérées. C'est précisément pour cette raison que le contexte fédéral a une importance capitale lorsqu'il s'agit de comprendre la stratégie internationale privilégiée par chaque entité fédérée.

Pour examiner ce lien entre contexte fédéral et stratégies de projection internationale, deux cas ont été retenus : le Québec et la Région wallonne. La comparaison entre ces deux cas vise à resituer ces entités dans le contexte fédéral qui est le leur au Canada et en Belgique ; à analyser la structure d'opportunités qui s'offre à elles en matière de politique étrangère ; et enfin à étudier la stratégie internationale de ces deux gouvernements fédérés dans un dossier politique concret, celui de la lutte contre les changements climatiques.

Afin de donner une dimension pratique à cette étude, il était en effet indispensable d'appuyer notre analyse sur l'examen d'un exemple concret. Nous avons retenu le domaine de la lutte internationale contre les changements climatiques. Il s'agit là d'un dossier emblématique pour les entités infra-étatiques et notamment pour les entités fédérées (SCHREURS 2008 ; BULKELEY 2011 ; GALARRAGA, GONZALEZ-EGUINO, et MARKANDYA 2011 ; DANTEC et DELEBARRE 2013). Ce domaine de politique publique est très transversal et met à la fois en jeu des compétences souvent attribuées aux entités fédérées (protection de l'environnement, normes de construction, transports locaux, agriculture) et à l'autorité fédérale (en matière économique, en matière de transports à l'échelle nationale, ou en matière énergétique par exemple). Ce thème donne également lieu à l'élaboration de politiques à plusieurs échelons, allant des entités fédérées à l'international. Nous nous sommes ici concentrés sur cette dimension internationale en examinant la manière dont le Québec et la Région wallonne peuvent peser sur les discussions internationales ou y défendre leur point de vue. Pour ce faire, ces entités fédérées ont chacune mis en place une stratégie qui peut combiner la voie interne, c'est-à-dire les efforts pour influencer la position défendue par leur fédération dans les négociations internationales, et la voie externe, c'est-à-dire les initiatives autonomes en marge de ces négociations.

Notre analyse, dont nous résumerons ici les conclusions, se construit donc en trois temps. Après une comparaison des dynamiques fédérales canadienne et belge, nous nous sommes penché sur l'organisation de la politique étrangère dans ces deux fédérations. Ces éléments permettent de dresser le tableau

des marges de manœuvre du Québec et de la Région wallonne en matière de relations internationales. Enfin, le dossier de la lutte contre les changements climatiques nous offre l'opportunité d'examiner les stratégies privilégiées par ces deux entités fédérées.

1) Deux dynamiques fédérales influencées par leur histoire

Pour resituer le Québec et la Région wallonne dans leur contexte fédéral et analyser leur marge de manœuvre pour se projeter sur la scène internationale, une relecture historique de la construction politico-institutionnelle du fédéralisme au Canada et en Belgique nous a permis de mettre en perspective les deux systèmes politiques en les comparant selon une grille d'analyse construite autour des deux types-idéaux de fédérations.

Cette grille d'analyse part d'une réflexion sur le fédéralisme lui-même. À la base de la notion de fédéralisme, il y a l'idée de lien. Le terme « fédéral » est d'ailleurs issu du latin *foedus*, que l'on peut traduire par « pacte », « traité » ou « convention. » Ce pacte, cet arrangement fédéral, lie des groupes ou entités politiques dans une union qui leur permet de poursuivre des buts communs tout en préservant leur intégrité. Dès lors, le principe même du fédéralisme réside dans la combinaison de l'unité et de la diversité. Cette combinaison est possible car, comme le note Daniel J. Elazar (1987, 64), lorsqu'on réfléchit au fédéralisme, unité et diversité ne doivent pas être conçus comme des opposés : à l'unité s'oppose non pas la diversité, mais la désunion (en anglais *disunity*), et à la diversité s'oppose non pas l'unité, mais l'homogénéité. Ainsi, toujours selon Elazar (1987, 64), « federalizing involves both the creation and maintenance of unity, and the diffusion of power in the name of diversity ».

Le respect de l'intégrité des parties qui s'associent pour former un système fédéral est au cœur de la définition classique du principe fédéral proposée par Kenneth Wheare (1964, 10) : « the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, co-ordinate and independent. » Mais une telle définition passe sous silence un autre élément essentiel du fédéralisme, la nécessaire collaboration entre les composantes de l'État fédéral. C'est justement cette seconde dimension du fédéralisme que Preston King place quant à lui au centre de sa définition de la fédération :

an institutional arrangement, taking the form of a sovereign state, and distinguished from other states solely by the fact that its central government incorporates regional units into its decision procedure on some constitutionally entrenched basis (KING 1982, 77).

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

Dans la confrontation de ces deux visions, on retrouve en fait la juxtaposition de deux principes qui résident au cœur de l'idée fédérale : l'autonomie et la participation. Ces principes ont été identifiés depuis longtemps, notamment en France par Georges Scelle (2008, 1:198-204) puis Georges Burdeau. Pour Georges Burdeau (1980, 503-4) :

Le principe de la participation s'analyse en ce que les collectivités associées collaborent à la formation des décisions prises par les autorités fédérales. (...) Le principe de l'autonomie (...) consiste en ce que les États associés conservent l'autonomie gouvernementale. Pour toutes les questions concernant leur organisation intérieure et la réglementation des matières laissées à leur discrétion, les collectivités associées dépendent d'un Pouvoir qui leur est propre (...).

Les principes de participation et d'autonomie ne sont donc pas antinomiques puisque c'est leur combinaison qui caractérise la réalisation de l'idée fédérale. Cette combinaison peut être réalisée par des choix institutionnels différents mettant davantage l'accent sur l'un ou l'autre, de sorte qu'à chaque État fédéral correspond en réalité un équilibre spécifique. La manière de répartir les compétences entre les autorités fédérales et les gouvernements fédérés, le fonctionnement du règlement des conflits constitutionnels, la procédure d'amendement de la Constitution, l'existence ou non d'institutions ou de procédures formalisées de coopération entre les différents niveaux de pouvoirs sont autant de variables qui caractérisent l'équilibre entre autonomie et participation réalisé au sein de chaque système fédéral. Cet équilibre colore le fonctionnement des relations intra-fédérales³.

Il est dès lors possible de dégager deux types-idéaux de systèmes fédéraux, le modèle inter-institutionnel et le modèle intra-institutionnel⁴. Dans le modèle inter-institutionnel, l'accent est mis sur l'autonomie des entités politiques qui constituent la fédération. Dans le modèle intra-institutionnel, en revanche, l'accent est mis sur la coopération entre les différents niveaux de gouvernement,

³ Par l'expression « relations intra-fédérales », nous désignons les rapports entre les gouvernements fédérés et le gouvernement fédéral, ou entre les gouvernements fédérés entre eux, au sein d'un même système fédéral.

⁴ Cette terminologie nous a été inspirée par les travaux de Jörg Broschek, qui propose une approche fondée sur l'institutionnalisme historique pour étudier les forces de changement à l'œuvre dans le fédéralisme allemand et le fédéralisme canadien (BROSCHKEK 2012). Il s'appuie lui-même sur la distinction établie depuis les années 1970 par plusieurs auteurs canadiens entre le fédéralisme inter- et intra-étatique (en anglais : *interstate* et *intrastate federalism*) (D. SMILEY 1971 ; CAIRNS 1979 ; D. V. SMILEY et WATTS 1985).

et sur la participation des entités fédérées aux processus décisionnels de l'autorité fédérale. La distinction entre fédéralisme inter- et inter-institutionnel ne recouvre donc pas une simple différence de degré de centralisation, elle correspond à deux inspirations différentes, deux manières de concilier unité et diversité. Dans les faits, aucune fédération ne correspond parfaitement à l'un ou à l'autre de ces modèles. Les institutions des systèmes fédéraux sont le produit d'arrangements historiques et correspondent à des situations particulières. C'est pour cela qu'il est nécessaire, afin de comprendre les équilibres actuels de chaque système fédéral, de se pencher sur les processus historiques qui ont contribué à leur émergence.

Dans les deux pays que nous avons examinés, nous avons observé que le fédéralisme et sa pratique se sont développés autour d'une ambiguïté jamais résolue. Au Canada, cette ambiguïté porte principalement sur les origines du fédéralisme et sur les parties au contrat fédéral. La place exacte de la communauté francophone dans cette construction fait l'objet d'un flou qui persiste un siècle et demi après l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique en 1867. Le désaccord sur les parties en présence et les termes de l'entente qui a fondé le fédéralisme canadien est une donnée incontournable pour comprendre la manière dont les équilibres politiques et institutionnels ont évolué dans ce pays. En Belgique, si le point de départ ne fait pas l'objet de discussions, c'est la destination de l'aventure fédérale qui est incertaine. Faute de consensus sur les objectifs de la fédéralisation du Royaume, deux logiques fédérales distinctes coexistent et ont abouti à une architecture institutionnelle unique associant deux types d'entités fédérées, les unes territoriales, les autres culturelles. L'instabilité du fédéralisme belge et la complexité de ses institutions ne peuvent être saisies qu'au regard de ce flou sur la destination du projet fédéral.

Les observateurs du fédéralisme au Canada et en Belgique pourraient donc être tentés de reprendre la formule de Pierre Dac (2015, 277) : « Quand nous saurons une bonne fois d'où nous venons et où nous allons, nous pourrons alors savoir où nous en sommes. » Mais si ces ambiguïtés sur les origines ou la destination du projet fédéral persistent, il est particulièrement intéressant d'observer comment les institutions canadiennes et belges y proposent des réponses différentes. Au Canada, l'ambiguïté sur les termes du pacte fédéral s'est accompagnée d'une faible institutionnalisation des relations intra-fédérales et de la pratique du fédéralisme exécutif. Ces caractéristiques contribuent à faire du Canada un cas de fédération penchant nettement vers le modèle inter-institutionnel. En Belgique, la tradition consociative héritée de la structure en piliers de la scène politique a contribué au développement d'un fédéralisme très institutionnalisé. Les relations entre les différents niveaux de pouvoir sont encadrées par de nombreux textes et arrangements institutionnels qui prévoient

de multiples arènes de concertation. Si la Belgique penche également du côté du modèle inter-institutionnel, cette tendance est tempérée par ces éléments.

On retrouve ces caractéristiques dans l'organisation de la politique étrangère, c'est-à-dire à la fois la répartition des compétences entre le centre et les entités fédérées mais aussi leur pratique.

2) Deux modes de gestion de la politique extérieure

Au Canada, la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement en matière de conduite des relations internationales n'est pas fixée par les textes constitutionnels. Ceux-ci sont en effet quasiment muets sur la question⁵. Dans ce contexte, Ottawa a historiquement mis la main sur la politique étrangère de la fédération, au fur et à mesure que le Canada obtenait progressivement son indépendance de l'empire britannique (CROS 2013). Cette mainmise s'est réalisée par la pratique, sans être encadrée par des textes ou donner lieu à l'institutionnalisation de mécanismes de collaboration avec les provinces. Celles-ci ont pu s'inquiéter que le contrôle fédéral sur la politique extérieure permette à Ottawa d'empiéter indirectement sur les compétences provinciales, en concluant par exemple des traités internationaux les affectant. Les provinces ont ainsi obtenu en 1937 une décision judiciaire cruciale qui établit qu'elles sont seules responsables de légiférer pour mettre en œuvre les traités internationaux touchant à leurs champs de compétences⁶.

À partir des années 1960, dans le contexte de la Révolution tranquille, le Québec a revendiqué le plein contrôle sur ses compétences, y compris à l'international. C'est le sens de la doctrine Gérin-Lajoie⁷. Cette doctrine, reprise par tous les gouvernements québécois depuis soixante ans, défend l'idée que les compétences constitutionnelles du Québec s'appliquent au Canada comme sur la scène internationale. Les provinces étant souveraines dans leurs champs de compétences, elles devraient être à même de négocier les termes des accords qu'elles seront les seules à pouvoir mettre en œuvre. Toujours selon cette

⁵ En 1867, au moment de l'adoption de l'Acte d'Amérique du Nord Britannique, le Canada a un statut de *Dominion* et, en tant que partie intégrante de l'Empire britannique, ses relations avec le monde extérieur sont gouvernées depuis Londres.

⁶ Décision du Comité Judiciaire du Conseil Privé (CJCP) sur les conventions de travail : CJCP, Attorney General of Canada v. Attorney General of Ontario (Labour conventions case), 28 janvier 1937.

⁷ Cette doctrine est issue de plusieurs discours de Paul Gérin-Lajoie, alors ministre de l'éducation, dont le plus important est prononcé devant les membres du corps consulaire établis à Montréal, le 12 avril 1965.

doctrine, le Québec devrait également pouvoir participer aux organisations internationales traitant de ses champs de compétences.

Cette doctrine est explicitement rejetée dès les années 1960 par Ottawa⁸. Mais faute d'une entente avec les provinces sur le rôle que celles-ci pourraient jouer en matière de relations internationales, c'est la pratique qui continue à tracer les marges de manœuvre de celles-ci. Le Québec, depuis les années 1960, en application de la doctrine Gérin-Lajoie, a mis sur place une administration dédiée à ses relations extérieures et a développé ses liens avec l'étranger en ouvrant un réseau de représentations dans d'autres pays et en concluant plusieurs centaines d'ententes internationales avec des gouvernements étrangers et d'autres entités fédérées⁹.

À défaut d'un accord général avec Ottawa, un *modus vivendi*¹⁰ s'est installé entre le gouvernement fédéral et le Québec. Ce type d'arrangement peut être défini comme un compromis officieux ou informel et provisoire permettant à deux parties de s'accommoder d'une situation faisant l'objet d'un différend, sans régler celui-ci sur le fond. Dans le cas de la politique étrangère, cette manière de fonctionner laisse la mainmise générale de la politique extérieure canadienne à Ottawa mais n'empêche pas concrètement le Québec de développer sa propre politique internationale. Un exemple de ce fonctionnement est fourni par l'entente conclue en 2006 qui organise une place particulière au Québec au sein de la délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO.

En l'absence d'arrangements formels, la possibilité pour le Québec et les autres provinces de contribuer à la politique étrangère canadienne s'est néanmoins avérée limitée. Dans les faits, la participation des provinces est possible sur une base *ad-hoc*, au gré des préférences du gouvernement fédéral, en fonction des thèmes abordés sur la scène internationale et des circonstances politiques. C'est par exemple le cas en ce qui concerne la conclusion des traités internationaux. Aucune règle n'oblige le gouvernement fédéral à consulter les provinces en amont des négociations ou pendant celles-ci, même si le traité envisagé touche à leurs

⁸ Le gouvernement fédéral a publié en 1968 deux livres blancs, respectivement intitulés *Fédéralisme et relations internationales* et *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*, qui résument la position d'Ottawa.

⁹ Au début de 2020, le Québec disposait de 33 représentations dans 18 pays étrangers, dont huit délégations générales, cinq délégations, treize bureaux, cinq antennes et deux représentations en affaires multilatérales. Depuis 1965, le Québec a conclu 776 ententes internationales avec des partenaires étrangers (États, régions et entités fédérées, organisations internationales), dont plus de 400 sont en vigueur.

¹⁰ Le terme de *modus vivendi* est emprunté à Armand de Mestral (2005). Nous le reprenons ici en précisant son sens et en approfondissant sa portée.

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

compétences. En pratique, Ottawa cherche généralement à tenir compte des intérêts des provinces, car ce sont elles qui ont la responsabilité de la mise en œuvre des traités pour ce qui touche à leurs compétences. Mais aucun mécanisme général n'encadre cette pratique. Dans certains domaines, comme le commerce international, des processus de concertation ont été mis en place depuis plusieurs décennies (PAQUIN 2017), mais ces pratiques demeurent faiblement institutionnalisées.

Ainsi, les provinces n'ont qu'une capacité limitée à influencer régulièrement le contenu de la politique étrangère du Canada. Elles n'ont en outre quasiment aucun rôle dans l'énonciation et la défense des positions du Canada sur la scène internationale. Dès lors, la voie interne ne fournit aux provinces canadiennes qu'une possibilité réduite de se projeter sur la scène internationale. Dans ce contexte, le Québec a pu privilégier la voie externe, celle de la paradiplomatie, pour défendre ses intérêts sur la scène internationale.

En Belgique, en revanche, les communautés et les régions ont obtenu au moment du passage à un système fédéral, en 1993, de véritables compétences internationales reconnues par la Constitution. La politique extérieure belge est alors pleinement fédéralisée par la mise en œuvre du précepte *in foro interno, in foro externo*, c'est-à-dire le prolongement externe des compétences internes. L'article 167 §1^{er} alinéa 1 de la Constitution dispose que :

Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

La Belgique institue ainsi en 1993 ce que le Québec réclame depuis les années 1960.

La mise en œuvre de ce principe a néanmoins impliqué une collaboration active entre les différents niveaux de pouvoir. La Constitution et les textes qui la complètent ont donc mis sur pied un véritable système intégré de politique extérieure, qui vise à encadrer l'ensemble des cas de figure posés par la conduite de la politique étrangère, et à fixer des règles et procédures encadrant ces domaines.

Le résultat est un modèle unique de diplomatie, que nous qualifions de « diplomatie chorale ». Il s'agit d'un système intégré de gestion de la politique étrangère, en vertu duquel la diplomatie de la fédération se déploie de manière différenciée selon les sujets abordés. Dans un tel système, les différents niveaux

de gouvernements sont impliqués dans la définition des positions internationales et la conduite de la diplomatie, en fonction de leurs champs de compétences. Selon qu'un dossier discuté sur la scène internationale relève des compétences du gouvernement fédéral, des communautés ou des régions, ou de plusieurs de ces niveaux de gouvernements à la fois, les positions de la Belgique seront définies et défendues par des acteurs différents. Ainsi, la Belgique ne s'exprime pas de la même voix selon les thématiques abordées. La fédération parle d'une voix unique lorsque le sujet abordé touche aux compétences du gouvernement fédéral seul ou aux compétences du gouvernement fédéral et d'autres niveaux de gouvernement. En revanche, lorsque le sujet abordé touche aux compétences exclusives des régions ou des communautés, alors la politique extérieure belge se décline en plusieurs voix autonomes.

La clé de ce système tient à son caractère intégré. Ainsi, même lorsque les entités fédérées agissent en solistes sur la scène internationale, des mécanismes d'information et de concertation sont prévus pour s'assurer que leurs voix indépendantes se conjuguent sans menacer l'harmonie de l'ensemble de la politique extérieure belge. Plus précisément, ce système vise à garantir que les intérêts de la fédération dans son ensemble ou des autres entités fédérées ne soient pas menacés par les activités internationales autonomes de chacun. Cette approche n'est cependant pas infaillible. Des fausses notes ou des « blancs » viennent parfois perturber l'harmonie de la politique étrangère belge quand les partenaires ne parviennent pas à s'entendre.

La Constitution belge fixe les grandes lignes de ce système, dont le fonctionnement est précisé par une série de lois spéciales, lois ordinaires et accords de coopération. Cette organisation repose sur trois idées fondamentales : le Roi, et à travers lui l'Autorité fédérale, conserve la direction des relations internationales ; la répartition des compétences en matière de relations étrangères suit la répartition interne des compétences ; et enfin, l'organisation de la coopération entre les différents gouvernements belges doit permettre de concilier l'autonomie des entités fédérées et la cohérence de la politique étrangère belge.

Cette cohérence est assurée par plusieurs moyens : la conclusion obligatoire d'une série d'accords de coopération entre les entités belges ; la mise en place de procédure d'information mutuelle des composantes du royaume ; la création d'une structure permanente de concertation, la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE)¹¹ ; l'obligation du respect des obligations internationales de la Belgique par les entités fédérées ; et la possibilité pour

¹¹ La CIPE réunit les ministres chargés des relations internationales de chaque gouvernement et est présidée par le ministre fédéral des Affaires étrangères.

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

chaque niveau de gouvernement de s'opposer à la conclusion d'un traité, sur la base de critères objectifs.

En adoptant le principe du prolongement externe des compétences internes, le système politique belge a forcé l'autorité fédérale à renoncer à ce que beaucoup considèrent comme le cœur de la compétence d'un gouvernement fédéral, voire sa raison d'être : le monopole de la maîtrise des relations extérieures de la fédération. On peut voir là une manifestation nette de la tendance à l'évidement progressif de l'État central belge. L'extension graduelle des compétences des entités fédérées au fil des révisions institutionnelles a mécaniquement accru leur rôle dans la conduite des relations extérieures de la Belgique. Le gouvernement central, qui a vu par un effet de vases communicants son rôle diminuer, n'en est cependant pas réduit à un statut fantomatique. Il agit en effet comme facilitateur de la projection internationale des communautés et des régions en assurant l'organisation concrète de la coordination intra-belge.

Une caractéristique marquante de l'organisation de la politique étrangère en Belgique est son caractère fortement écrit et institutionnalisé. Le système belge de diplomatie chorale que nous avons décrit repose sur de nombreux textes organisant dans le détail la coopération entre les différents niveaux de pouvoir. Cette coopération prend place, selon des procédures normalisées, dans une série d'institutions elles-mêmes régies par des règles écrites et dont les rapports sont également régulés. Cette coopération est systématique, dans la mesure où même dans les domaines où les entités fédérées ou le gouvernement fédéral peuvent agir seuls, il existe une obligation d'information mutuelle et des mécanismes de sauvegarde des intérêts de chacun. La culture de la concertation se manifeste ici par l'exigence du consensus entre les entités fédérées et le gouvernement fédéral tout au long du processus de définition puis de défense des positions belges sur la scène internationale, pour ce qui concerne les matières mixtes, c'est-à-dire touchant aux compétences de plusieurs niveaux de gouvernement.

Ces efforts pour s'assurer de la cohérence de la politique étrangère belge ont toutefois un double coût.

D'une part, cette conciliation entre autonomie et cohérence ne peut être réalisée qu'en vertu d'un appareillage institutionnel complexe et, de l'aveu même de ses praticiens, lourd. Mais la pesanteur des procédures de coordination et l'inertie qu'elle provoque sont acceptées par les praticiens comme un prix à payer pour que les relations extérieures de la Belgique soient pacifiées. Il existe un certain sens du pragmatisme et une volonté partagée d'éviter que les dissensions communautaires qui peuvent agiter la Belgique sur le plan interne ne soient projetées au-delà des frontières du royaume.

D'autre part, la complexité de ce système a un impact sur le contenu des positions belges. Dans le cas de discussions multilatérales touchant à des compétences mixtes par exemple, si un désaccord sur le fond survient entre les partenaires belges et si ce désaccord résiste aux efforts de conciliation, le royaume est mis en difficulté. Dans un tel cas, il doit soit s'abstenir, soit parvenir à formuler une position « neutre » qui soit une synthèse acceptable des positions des entités concernées. Ainsi, les positions défendues par la Belgique sont parfois la simple expression du plus petit dénominateur commun entre ses composantes.

Le système des relations internationales en Belgique pousse ainsi les acteurs à collaborer, plutôt qu'à agir individuellement pour défendre leurs intérêts propres sur la scène internationale. L'adoption du parallélisme des compétences internes et externes ne vise pas à permettre à chaque entité de se comporter comme un pseudo-État souverain sur la scène internationale. Comme le note Françoise Massart-Piérard, elle vise plutôt à :

garantir l'équilibre du système fédéral tel qu'il a été établi sur le plan interne et donc de défendre le fédéralisme dans une logique de décentralisation. L'idée est d'éviter un processus de recentralisation commandé par le principe de la compétence exclusive de l'État central en matière de relations internationales (MASSART-PIÉRARD 2009, 177).

3) Deux stratégies de projection internationale

La configuration des opportunités ouvertes au Québec et à la Région wallonne est donc différente. Quelles sont les stratégies de projection privilégiées par ces deux entités ? Le cas du climat nous en fournit un excellent exemple. Il s'agit en effet d'un vaste domaine de politique publique, dans lequel, au Canada comme en Belgique, les entités fédérées disposent de la plupart des compétences, mais où le gouvernement fédéral peut également intervenir.

Le Canada s'est impliqué très tôt dans les discussions internationales sur le climat. Notre analyse des relations intra-fédérales et de l'implication des provinces dans la politique canadienne du climat laisse apparaître quatre phases distinctes de ces relations. La première étape, qui s'étend de 1988 à l'adoption du protocole de Kyoto, est marquée par le rôle dynamique du Canada sur la scène internationale en matière de climat, et la mise en place au plan interne d'une architecture visant à associer les provinces à la politique du climat. La deuxième phase, de 1998 à 2002, est marquée par la crise de confiance entre les provinces et le gouvernement fédéral sur la question du climat, et le hiatus croissant entre les positions internationales du Canada et la réalité de ses politiques. La troisième période, de 2002 à 2015, est marquée par la rupture des discussions entre Ottawa et les provinces, et l'extrême prudence des positions canadiennes sur la scène internationale. Enfin, le premier mandat de Justin Trudeau a vu un réengagement

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

des discussions avec les provinces, sans que les divergences ne puissent toutefois être totalement surmontées.

Une constante doit néanmoins être soulignée : le gouvernement fédéral conserve le dernier mot en ce qui concerne les positions internationales du Canada et maîtrise l'organisation des rapports avec les provinces sur la question du climat. Même lorsque le gouvernement fédéral était engagé dans un processus de consultation plus étroit des provinces¹², entre 1988 et 2002, ces relations n'ont jamais été très institutionnalisées. Surtout, dès que les divergences politiques entre provinces ont été trop fortes sur le contenu des positions à défendre, les mécanismes de concertation se sont durablement grippés.

Dans ce contexte, le Québec s'est trouvé en porte-à-faux par rapport aux positions défendues par Ottawa sur la scène internationale, surtout pendant la période des gouvernements conservateurs entre 2006 et 2015. Le Québec est en effet sans doute la province la plus avancée au Canada en ce qui concerne les efforts de lutte contre les changements climatiques. La province est à l'origine, en 2017 de 10,9% des émissions du Canada, pour 22,6% de la population canadienne et une économie représentant 19,1% du PIB du Canada¹³. La même année, le Québec avait le plus faible taux d'émissions de GES par habitant parmi toutes les provinces canadiennes et l'intensité en carbone de l'économie québécoise était la moins élevée au Canada. Le Québec est en outre parvenu à réduire ses émissions de près de 10% par rapport au niveau de 1990, alors que dans le même temps, les émissions de l'ensemble du Canada ont augmenté de plus de 18%.

Ce constat flatteur s'explique en partie par des avantages particuliers de la province. Dès 1990, avant tout effort de réduction des émissions de GES, le Québec avait déjà le plus faible taux d'émissions de GES par habitant au Canada. À la même date, l'intensité en carbone de l'économie québécoise était également la plus faible de toutes les provinces. Ces caractéristiques sont liées au profil énergétique particulier du Québec. En 2016, 49% des sources d'énergie primaire au Québec sont renouvelables (WHITMORE et PINEAU 2019). Surtout, le Québec est le quatrième producteur d'hydroélectricité au monde, après la Chine, le Brésil et les États-Unis. Ainsi, 95% de l'électricité produite au Québec en 2017

¹² Les discussions entre Ottawa et les provinces ont alors notamment lieu lors de réunions conjointes des ministres de l'Environnement et de l'Énergie et à travers un mécanisme national de coordination sur les problèmes atmosphériques (MNCPA).

¹³ Ces chiffres et ceux des paragraphes suivants sont tirés du Relevé d'inventaire national soumis par le Canada en observation de la CCNUCC en 2019 et de Statistique Canada.

est de source hydroélectrique (WHITMORE et PINEAU 2019). Ces avantages n'enlèvent cependant rien aux efforts réalisés par le Québec pour réduire ses émissions. Le Québec a été une des premières provinces à agir dans cette direction. Dès 2005, avant toutes les autres provinces, le Québec est parvenu à stabiliser ses émissions au niveau de 1990¹⁴.

La province, dans ce contexte, a défendu des positions opposées à la politique internationale du climat menée par Ottawa sous Stephen Harper. Faisant le constat de sa capacité limitée à influencer efficacement les positions d'Ottawa, en l'absence de mécanismes institutionnalisés donnant une voix aux provinces dans la définition de la politique étrangère canadienne, le Québec a alors fait le choix de se tourner vers la paradiplomatie, y compris de manière conflictuelle.

Le Québec a défini ses propres priorités en matière de politique internationale du climat et les a défendues de manière autonome. La politique québécoise, à cette période, répondait à un triple objectif : 1. Peser sur les positions du Canada dans les négociations internationales ; 2. Faire valoir l'expérience et les politiques climatiques du Québec sur la scène internationale ; 3. Poursuivre une reconnaissance du rôle des entités fédérées et des régions dans le processus international de lutte contre les changements climatiques. Pour poursuivre ces objectifs, le Québec a déployé une stratégie prenant plusieurs formes : la mobilisation d'appuis internationaux ; la participation à des réseaux ou partenariats internationaux ; la diplomatie publique ; et enfin la diplomatie de couloirs lors des sessions de négociations.

Les actions de la province se sont déployées en s'appuyant sur le réseau des représentations québécoises à l'étranger, notamment pour mobiliser des soutiens. L'insertion dans une série de réseaux internationaux associant le Québec à d'autres régions ou entités fédérées, voire, dans certains cas, à des États, a permis à la province d'augmenter sa visibilité internationale, de participer à des projets concrets, mais aussi de partager son expérience et d'améliorer ses propres pratiques.

En Belgique, conformément au système organisant la politique étrangère, la politique internationale du climat a donné lieu à un processus de concertation approfondi entre les régions et le gouvernement fédéral¹⁵ depuis 1993. Cette organisation a permis aux régions de jouer un rôle central à la fois

¹⁴ En 2005, le Québec avait stabilisé ses émissions au niveau de 1990. Sur la même période, toutes les autres provinces ont vu leurs émissions augmenter, de 5,8% pour l'Île-du-Prince-Édouard jusqu'à 53,9% pour la Saskatchewan.

¹⁵ Les communautés sont largement absentes de ce processus, leurs compétences n'étant que rarement mises en jeu.

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

dans la définition et dans la défense des positions de la Belgique sur la scène internationale. La Région wallonne s'est pleinement impliquée dans ce système.

La concertation intra-belge en vue de préparer les positions du Royaume est chapeautée par la Conférence Interministérielle de l'Environnement (CIE), qui relève elle-même du Comité de concertation, qui est le centre nerveux des relations intra-fédérales belges. Comme la CIE ne se rencontre néanmoins que quelques fois par an, elle délègue dans les fait l'élaboration des positions internationales de la Belgique à un groupe de travail spécifique, le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). Le CCPIE a lui-même mis sur pied des groupes thématiques regroupant des représentants des différents gouvernements belges, où sont préparées les positions belges dans le détail. Parmi ces groupes, le groupe « effet de serre » est particulièrement chargé des questions touchant au climat. Les régions et le gouvernement fédéral y discutent avant chaque réunion internationale où la Belgique devra exprimer son point de vue, que ce soit au niveau européen ou dans les négociations multilatérales. Le représentant de la Belgique est alors tenu de respecter précisément le contenu des positions sur lesquelles les partenaires se sont entendus. Le CCPIE est également chargé de déterminer la composition des délégations belges. Lors des conférences internationales sur le climat, dont les principales sont les conférences annuelles des parties à la CCNUCC, les représentants des régions font partie intégrante de la délégation belge et des réunions quotidiennes sont organisées pour faire évoluer les positions de la Belgique si nécessaire.

La participation de la Belgique à l'Union Européenne (UE) ajoute un échelon à ce système. Des règles spécifiques, précisées dans des accords de coopérations, établissent la manière dont les régions belges peuvent participer aux travaux du Conseil de l'UE. En vertu de ces règles, la Belgique peut être physiquement représentée dans certaines formations du Conseil par un ministre régional ou communautaire. C'est notamment le cas pour les Conseils de l'Environnement. L'UE a mis sur pied sa propre politique du climat, qui a un versant interne et un versant externe. Le versant interne concerne les mesures qui sont adoptées au niveau européen pour lutter contre les changements climatiques, comme par exemple la mise en place du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE). Le versant externe concerne les positions communes de l'UE lors des négociations multilatérales. L'UE est en effet partie à part entière à la CCNUCC. Les États membres négocient donc entre eux, au Conseil de l'UE, les positions que l'UE défendra lors des négociations internationales. Lors des conférences multilatérales sur le climat, les États membres sont tenus de ne pas s'écarter des positions européennes.

GRÉGOIRE GAYARD

La Belgique, par sa participation à l'UE, est donc impliquée dans un véritable jeu d'échelles, car l'Union Européenne fonctionne à la fois comme un acteur international, une arène de négociation et comme un prescripteur pour la Belgique.

L'UE est ainsi simultanément :

- une arène de discussion où sont déterminées des positions européennes communes défendues lors des négociations multilatérales ;
- un acteur international, qui souscrit des obligations collectives lors de ces négociations multilatérales ;
- une arène où sont négociés les objectifs nationaux de réduction des émissions pour chaque État membre, afin de respecter ces engagements collectifs de l'Union ;
- une arène de discussion où sont déterminées des politiques proprement européennes du climat, qui créent d'autres obligations aux États membres, indépendantes de celles relevant de la CCNUCC.

La souscription par la Belgique et ses régions d'engagements internationaux dans le domaine du climat se fait donc à la fois par la participation aux négociations internationales dans le cadre onusien et par l'adhésion à l'Union Européenne. Le système de concertation intra-belge permet aux régions de participer activement à tous ces niveaux de prise de décision. La participation à l'UE pousse également les partenaires belges à s'entendre, en forçant la Belgique à formuler régulièrement ses préférences.

Dans ce contexte, la Région wallonne a fait le choix de tirer parti des possibilités offertes par cette répartition des compétences et de concentrer ses efforts sur sa participation à la coordination intra-belge. Ce système, bien que complexe, semble donner satisfaction aux régions. Ceci est sans doute dû d'une part au fait qu'il existe un consensus assez large sur la politique du climat au sein de la Belgique¹⁶. D'autre part, ce système donne accès aux représentants des régions aux arènes internationales européennes et multilatérales. L'expérience de la pratique de la concertation systématique semble également avoir bénéficié aux Belges. Les fonctionnaires belges, tant fédéraux que régionaux, riches de l'expérience des processus internes à la Belgique, sont armés pour naviguer dans

¹⁶ Ce consensus n'est toutefois pas total. La Flandre semble plus réticente que la Région wallonne et la Région Bruxelles-Capitale à voir l'UE adopter des cibles plus ambitieuses. Les partenaires belges ont aussi eu de grandes difficultés à s'entendre sur une répartition interne des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

les arcanes de la coordination européenne. Cette efficacité a permis à la Belgique et à ses régions de jouer un rôle important à l'échelon européen. Dans le dossier du climat, contrairement à ce que l'on a observé au Québec, la Région wallonne ne déploie que peu d'efforts véritablement paradiplomatiques en parallèle à la voix de la Belgique, hormis dans le domaine de la solidarité internationale.

Conclusions

Le retour sur les équilibres politico-institutionnels particuliers des fédéralismes canadien et belge permet d'éclairer les opportunités qui sont ouvertes aux entités fédérées pour se projeter sur la scène internationale et y défendre leurs intérêts. Le dossier de la lutte contre les changements climatiques nous a fourni une illustration éclairante des contrastes entre le Canada et la Belgique en ce domaine.

Alors que les provinces ont été largement marginalisées dans la politique internationale du climat canadienne, le fonctionnement du système de diplomatie chorale de la Belgique a confié aux régions belges un rôle central dans la préparation et la formulation de la politique extérieure du climat du Royaume. D'autres éléments ont contribué à ce que le Québec et la Région wallonne adoptent des manières de faire différentes pour faire porter leur voix à l'international dans le dossier du climat.

La capacité des acteurs belges à s'entendre sur le fond des questions relatives au climat a indubitablement créé une situation favorable pour la Région wallonne. Elle a accru le bénéfice de la coopération avec les partenaires belges et désincité la Région wallonne à court-circuiter ce système en agissant de son propre chef. Cette capacité à s'entendre découle de plusieurs éléments. Elle a d'abord été favorisée par la proximité des vues des différentes régions et du gouvernement fédéral belge sur le fond de la question du climat. L'échelon européen, ensuite, a joué un rôle crucial en forçant les partenaires belges à travailler ensemble et à formuler des positions belges communes à un rythme soutenu. Enfin, l'institutionnalisation de procédures de concertation et les mécanismes visant à surpasser les différends jouent un rôle déterminant.

Le Canada fournit un cas presque diamétralement opposé, dans lequel les provinces et le gouvernement fédéral peinent à s'entendre depuis un quart de siècle sur le dossier du climat. La faible institutionnalisation de la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces a laissé à Ottawa la mainmise sur le contrôle de la politique internationale du climat. Dans un tel contexte, le Québec a fait le choix de consacrer l'essentiel de ses efforts au développement

GRÉGOIRE GAYARD

d'une paradiplomatie climatique. Cette paradiplomatie s'est appuyée sur la définition d'objectifs stratégiques visant à défendre les intérêts propres de la province.

La projection internationale de la Région wallonne et du Québec en matière de climat a donc suivi des routes différentes. Ces routes ont chacune un prix. Si la Région wallonne a pu bénéficier d'un accès inégalé aux négociations climatiques internationales en parlant au nom de la Belgique, elle a dû pour ce faire accepter de ne pas s'y exprimer en son nom propre. La participation de la Région wallonne à ces processus se réalise donc en quelque sorte au prix de son autonomie. À l'inverse, le Québec, en faisant le constat de son incapacité à influencer la position canadienne et en choisissant la paradiplomatie, préserve l'autonomie de sa propre voix. Mais cette autonomie se paie par un accès réduit à l'arène des négociations elle-même. On retrouve ici comme par un effet de miroir le couple autonomie-participation que l'on a identifié au cœur de l'idée fédérale.

Bibliographie

BROSCHEK, Jörg. 2012. "Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada." *Publius: The Journal of Federalism* 42 (4): 662-87.

BULKELEY, Harriet. 2011. "Cities and Subnational Governments." In *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, édité par John S. Dryzek, Richard B. Norgaard, et David Schlosberg, 464-78. Oxford: Oxford University Press.

BURDEAU, Georges. 1980. *Traité de science politique*. Tome 2, L'État. 3ème éd. Paris: LGDJ.

CAIRNS, Alan C. 1979. "From Interstate to Intrastate Federalism in Canada." Discussion paper 5. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.

CROS, Laurence. 2013. « "The ideal I've always cherished, Canadian independence". Le développement du département des Affaires extérieures du Canada et la finalisation de l'indépendance canadienne ». In *La puissance britannique en question : diplomatie et politique étrangère au 20e siècle*, édité par Claire Sanderson et Mélanie Torrent, 109-24. New York : Peter Lang.

PROJECTION INTERNATIONALE DES ENTITÉS FÉDÉRÉES : LES POLITIQUES
INTERNATIONALES DU CLIMAT DU QUÉBEC ET DE LA RÉGION WALLONNE

DAC, Pierre. 2015. *L'os libre. Pour tout ce qui est contre, contre tout ce qui est pour*. Paris : Omnibus.

DANTEC, Ronan, et Michel DELEBARRE. 2013. « Les collectivités territoriales dans la perspective de Paris Climat 2015 : de l'acteur local au facilitateur global ». Rapport d'orientation. Paris : Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.

ELAZAR, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

GALARRAGA, Ibon, Mikel GONZALEZ-EGUINO, et Anil MARKANDYA. 2011. "The Role of Regional Governments in Climate Change Policy." *Environmental Policy and Governance* 21 (3): 164–182.

KING, Preston T. 1982. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MASSART-PIÉRARD, Françoise. 2009. « Les entités fédérées belges : des relations internationales peu "paradiplomatiques" ». In *Le fédéralisme en Belgique et au Canada : Comparaison sociopolitique*, édité par Bernard Fournier et Min Reuchamps, 171-83. Ouvertures sociologiques. Bruxelles : De Boeck supérieur.

MATAGNE, Geoffroy. 2009. « Dialogue comparatif. La dynamique fédérale en Belgique et au Canada ». In *Le fédéralisme en Belgique et au Canada : Comparaison sociopolitique*, édité par Bernard Fournier et Min Reuchamps, 89-94. Ouvertures sociologiques. Bruxelles : De Boeck supérieur.

MESTRAL, Armand de. 2005. "The Provinces and International Relations In Canada." In *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, édité par Jean-François Gaudreault-Desbiens et Fabien Gélinas, 309-25. Cowansville : Éditions Yvon Blais.

PAQUIN, Stéphane. 2004. *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang.

PAQUIN, Stéphane. 2017. « Fédéralisme et négociations commerciales au Canada : l'ALE, l'AECG et le PTP comparés ». *Études internationales* 48 (3-4) : 347-69.

GRÉGOIRE GAYARD

SCELLE, Georges. 2008. *Précis de droit des gens : principes et systématique*. Édité par Carlo Santulli. Vol. 1. Paris : Dalloz.

SCHREURS, Miranda A. 2008. "From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics." *The Journal of Environment & Development* 17 (4): 343-55.

SMILEY, Donald. 1971. "The structural problem of Canadian federalism." *Canadian Public Administration* 14 (3): 326-43.

SMILEY, Donald V., et Ronald L. Watts. 1985. *Intrastate Federalism in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

SOLDATOS, Panayotis. 1990. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors." In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, édité par Hans Michelmann et Panayotis Soldatos, 34-53. Oxford: Oxford University Press.

VAN DEN BRANDE, Karoline, Sander HAPPAERTS, et Hans BRUYNINCKX. 2011. "Multi-Level Interactions in a Sustainable Development Context: Different Routes for Flanders to Decision-Making in the UN Commission on Sustainable Development". *Environmental Policy and Governance* 21 (1): 70-82.

WHEARE, Kenneth C. 1964. *Federal Government*. 4ème éd. New York: Oxford University Press.

WHITMORE, Johanne, et Pierre-Olivier PINEAU. 2019. *État de l'énergie au Québec 2019*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal.