

**LES IMPLICATIONS DU FEDERALISME
DANS LA POLITIQUE ETRANGERE AMERICAINE :
LES RELATIONS EXTERIEURES
DES ETATS FEDERES (*)**

PAR

TIMOTHY J. CONLAN et MICHELLE A. SAGER (**)

L'implication grandissante des Etats fédérés et des unités locales dans les affaires internationales constitue l'un des développements les plus marquants de la politique étrangère américaine au cours des dernières années. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne le commerce international et le développement économique. En effet, les Etats sont devenus de plus en plus actifs non seulement dans la promotion des exportations de produits américains, mais aussi pour l'ouverture aux investissements étrangers, ou encore en ce qui concerne les négociations internationales pour des traités commerciaux, ce qui échoit normalement au seul gouvernement fédéral. De plus, les Etats et les régions se sont engagés dans des initiatives de politique étrangère touchant à des domaines tels que les droits de l'homme ou les relations bilatérales avec les Etats mexicains ou les Provinces canadiennes, sur des sujets aussi variés que les transports, l'environnement et l'immigration.

Il est remarquable que de telles activités puissent se développer dans la mesure où le fédéralisme américain impose des contraintes aux Etats et aux unités locales pour ce qui touche à leur rôle sur la scène internationale. C'est essentiellement au gouvernement fédéral que la constitution attribue la responsabilité de la politique étrangère et de défense. A l'inverse, la plupart des fonctions de politique intérieure, telles l'éducation et la sécurité, ont été, historiquement, laissées aux Etats. Néanmoins, dès le début de l'Union, cette séparation des fonctions n'a jamais été absolue : de nombreuses fonctions gouvernementales ont été partagées entre les différents niveaux gouvernementaux aux Etats-Unis. C'est pourquoi, même si la politique étrangère devrait être du seul ressort de l'Etat fédéral – pour des raisons à la fois logiques et constitutionnelles –, elle est devenue de plus en plus une activité partagée, phénomène accru par la mondialisation, dans la mesure où celle-ci donne plus de poids à l'activité économique dans la politique étrangère.

(*) Traduit de l'anglais par François Vergniolle de Chantal, CFE (IFRI).

(**) Timothy J. Conlan est Professeur associé à l'Université George Mason. Michelle A. Sager travaille au US General Accounting Office.

Cet article examine brièvement comment les Etats fédérés ont acquis un rôle de plus en plus important dans la détermination de la dimension économique de la politique étrangère, sur la base de leurs compétences constitutionnelles, dans des domaines tels que l'éducation, les transports, l'aménagement écologique et la santé publique. En même temps, la diversité des Etats et des unités locales a contribué, du fait des tendances moralisantes de la culture politique américaine, à l'élaboration de tentatives pour impliquer les Etats et les unités locales dans le domaine des droits de l'homme, et ce bien que la constitution américaine limite l'autorité des Etats fédérés sur ces questions qui restent l'apanage du niveau national. Finalement, on tentera d'évaluer les implications de ces tendances pour d'autres systèmes de gouvernement, qu'ils soient fédéraux ou unitaires.

LA POLITIQUE COMMERCIALE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les Etats ont toujours été actifs dans la gestion de leurs économies (1). Dans le cadre du système fédéral américain, les Etats ont des responsabilités larges, qui leur sont spécifiques. Ainsi pour la politique des transports, l'aménagement du territoire, le droit des sociétés et certains aspects de la politique financière. Tout cela fait d'eux des partenaires incontournables pour le développement des infrastructures et la croissance économique. Autrefois, ces pouvoirs étatiques étaient presque exclusivement centrés sur l'économie domestique. L'intérêt que les Etats pouvaient avoir en dehors de leurs frontières était conditionné par leurs besoins internes en matière de développement industriel, d'emploi et d'investissements, potentiellement disponibles dans d'autres Etats ou unités locales. Logiquement, au fur et à mesure que l'économie américaine s'est faite plus internationale, les programmes étatiques de développement économique se sont développés.

C'est ainsi qu'au cours des dernières années, les Etats sont devenus de plus en plus actifs pour obtenir des investissements étrangers. Les Etats de Caroline du Sud, d'Alabama et du Tennessee, par exemple, ont tout fait pour inciter d'importantes entreprises automobiles étrangères à s'installer chez eux (2). A chaque fois, une concurrence s'est nouée entre les Etats qui, tous, cherchaient à s'assurer l'investissement en fournissant d'importantes réductions d'impôts (se montant à plusieurs millions de dollars), ou encore en s'engageant sur des aménagements routiers ou d'infrastructures, et des programmes de formation de la main-d'œuvre. Le gouvernement des Etats-Unis n'a joué aucun rôle dans ces décisions. Il n'a pas cherché à déterminer

(1) Voir Harry N. SCHEIBER, « International Economic Policies and the State Role in US Federalism : A Process Revolution? », in Douglas M. BROWN et Earl H. FRY (dir.), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, CA : Institute of Government Studies Press, 1993.

(2) Des usines ont ainsi été implantées par Mercedes-Benz et Nissan (BMW).

où ces usines devraient être implantées ou quelles incitations il était souhaitable de donner. Son seul rôle a été d'encourager ces compagnies à établir des usines quelque part sur le marché américain.

De la même manière, les Etats ont été de plus en plus actifs pour la promotion des exportations de biens et de services fabriqués à l'intérieur de leurs frontières. En 1969, seuls quatre Etats avaient un bureau à l'étranger destiné à promouvoir leurs exportations et à chercher à attirer les investissements. En 1984, ces représentations commerciales (*trade office*) sont passées à 56, atteignant le chiffre de 162 en 1994 (3). Le décompte le plus récent de tous les Etats, entrepris en 1997, dénombrait plus de 225 représentations de tous ordres à l'étranger, qui concernaient 43 des 50 Etats américains.

L'orientation régionale de l'activité étatique à l'étranger s'est diversifiée en même temps qu'elle croissait, reflétant ainsi les changements dans l'économie mondiale. Au départ, les Etats mettaient l'accent sur l'Europe; en 1994, l'essentiel de leur attention était concentrée sur l'Asie de l'Est. En 1998, dernière année pour laquelle des données d'ensemble sont disponibles, le Japon semblait être la cible de prédilection, rassemblant 23 bureaux de représentation d'Etats. Venaient ensuite le Mexique avec 21, et l'Allemagne, avec 10.

En ce qui concerne les dépenses et le personnel étatique consacrés à ces activités internationales, les tendances de développement sont identiques. Le nombre total de fonctionnaires étatiques travaillant dans le commerce international et dans les activités d'exportation a plus que doublé entre 1984 et 1994. En 1998, le total des dépenses étatiques pour les activités liés au commerce international s'est monté à plus de 66 millions de dollars.

Néanmoins, les Etats américains varient considérablement en termes de population, de richesse, de budget disponible, et leurs activités internationales reflètent ces différences. Par exemple, en 1998, la moyenne budgétaire consacrée au commerce international pour les dix Etats les plus peuplés était de 3 874 895 dollars. Pour les dix Etats les moins peuplés, la moyenne représentait une part infime du chiffre précédent : 278 899 dollars. De la même manière, les dix Etats les plus grands géographiquement, employaient, en moyenne, un personnel de 24 responsables dans leur section commerciale en 1994. Les dix Etats les plus petits, eux, avaient, en moyenne, 3 membres. Alors que six Etats parmi les plus petits n'avaient pas de représentation extérieure en 1998, des Etats beaucoup plus importants comme la Pennsylvanie, l'Ohio, la Californie, et New York, avaient des représentations dans neuf à quinze pays différents.

Les Etats varient également en ce qui concerne l'étendue et la variété des services qu'ils investissent en matière de commerce international. La plupart des Etats (sans oublier Porto Rico et les Iles Vierges américaines) assu-

(3) National Association of State Development Agencies, *State Export Program Data Base*, 1984, 1994.

rent des programmes de conseil, effectués sur place, pour des exportateurs potentiels. De la même manière, 48 Etats fournissent des services d'études de marché. La majorité des Etats tiennent des conférences et des séminaires sur « l'art et la manière d'exporter ». Ils mettent aussi en œuvre, sous des formes diverses, des programmes de mise en contact entre importateurs et exportateurs, et soutiennent des foires ou des missions commerciales. Mais moins de la moitié des Etats fournissent des programmes d'aide à la vente ou ont établi et financé un plan destiné à faciliter les exportations.

LA PROMOTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Un autre objectif de la politique étrangère américaine consiste à promouvoir un environnement mondial stable et qui bénéficie aux entreprises et aux citoyens américains. Cela est partiellement accompli au moyen de politiques destinées à stimuler la coopération internationale et la compréhension mutuelle. Une large gamme de programmes fédéraux est mise en œuvre pour atteindre ces objectifs : par exemple les *Peace Corps*, les programmes de l'Agence pour le Développement International (*Agency for International Development*), ainsi que les programmes et les échanges de l'Agence Américaine d'Information (*US Information Agency*). Un ensemble grandissant de programmes et d'activités étatiques tournés vers l'international contribuent aussi à atteindre ces objectifs.

Les programmes de partenariat entre des villes ou des Etats sont une des approches possibles pour améliorer la compréhension internationale. Ces programmes formalisent une relation d'échange – que ce soit au niveau culturel, éducatif et/ou commercial – entre une juridiction américaine et une ville ou un Etat correspondant à l'étranger. Ce type de programme a débuté après la Seconde Guerre mondiale ; il s'agissait alors de dépasser l'incompréhension entre différentes nations. En reprenant l'expression d'une étude sur la question, de tels programmes sont fondés sur le présupposé selon lequel « *un contact direct entre les peuples et leurs représentants est la meilleure possibilité d'établir une base solide pour la paix* » (4). Cette prémisse est devenue extrêmement populaire au sein des villes et des Etats. Plus de 850 villes et comtés américains ont établi des accords avec 1 400 villes dans 90 pays différents (5).

Les motivations culturelles et commerciales sont les raisons les plus fréquemment évoquées pour établir des partenariats de ce type, mais des buts plus humanitaires sont parfois l'occasion d'établir des relations identiques

(4) Robert W. MAFFIN, « Local Governments in the International Arena : The Federal System in a Global Economy », communication préparée pour la rencontre trimestrielle de l'ACIR (*Advisory Commission on Intergovernmental Relations*), 4 décembre 1989, Washington DC, p. 34.

(5) *Ibid.*, p. 36.

entre des instances américaines et celles des pays en développement (6). Le Maine, par exemple, a reçu des délégations provenant d'Haïti, afin de promouvoir le développement économique du pays le plus pauvre de l'hémisphère occidentale. De même, l'État de Washington a établi un programme pilote s'inspirant des *Peace Corps* en 1996. Le « Programme de partenariat commercial international » (*International Trading Partner Program*) est conçu pour envoyer des citoyens volontaires pour des missions d'entraînement technique dans des pays en voie de développement (7). Finalement, plus de 150 écoles du Minnesota ont participé au programme dit *Peace Corps World Wise Schools*, qui met des écoles en contact avec des membres des *Peace Corps* au niveau international.

Les programmes d'échanges universitaires au niveau du collège sont une autre technique habituelle pour développer une expérience internationale et établir une bonne entente internationale. Chaque année, des milliers d'étudiants américains vont s'inscrire dans les collèges et les universités d'autres pays, et des dizaines de milliers d'étudiants étrangers s'inscrivent dans les universités américaines. A peu près tous les collèges et les universités d'Etat participent à des programmes d'échange de ce type.

CONFLIT ET COOPÉRATION ENTRE ÉTATS FÉDÉRÉS ET ÉTAT FÉDÉRAL

Les activités des Etats fédérés pour promouvoir le commerce et la coopération sont souvent menées de concert avec le gouvernement fédéral des Etats-Unis. Celui-ci soutient les efforts des Etats pour promouvoir l'exportation de produits agricoles, et les fonctionnaires en charge du commerce partagent souvent des informations et travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues du Département du Commerce, et les ambassades et consulats des Etats-Unis dans le monde.

Cependant, dans d'autres domaines, les politiques menées par les Etats et les unités locales peuvent entrer en conflit avec l'action du gouvernement fédéral. Les exemples d'opposition entre les différents niveaux de gouvernement aux Etats-Unis sont multiples : les négociations commerciales internationales, les efforts des Etats et des collectivités locales pour établir des zones « dénucléarisées » dans les années quatre-vingt, les sanctions contre les violations des droits de l'homme dans les années quatre-vingt-dix, et, pour finir, les efforts des Etats pour restreindre les services gouvernementaux aux étrangers en situation irrégulière.

Un important domaine de conflit potentiel touche à la question de la supériorité des lois fédérales sur les législations d'Etats fédérés qui font suite

(6) *Ibid.*, p. 35.

(7) *Clearinghouse*, 6 mai 1996, p. 1.

à des accords commerciaux internationaux. Les compagnies internationales et les partenaires commerciaux étrangers recherchent généralement un cadre juridique stable, établissant les règles de régulation (sociale, écologique, etc.) à l'échelle nationale. Or, aux Etats-Unis, les Etats ont une autorité considérable dans ce domaine. Dans des domaines comme la protection de l'environnement, l'établissement des contrats d'assurance, les télécommunications et l'étiquetage des produits, les Etats sont parfaitement indépendants, libres de fixer leurs propres règlements et d'établir des limites qui leur sont particulières. Les gouvernements des Etats ont exprimé leurs préoccupations concernant de potentielles préemptions fédérales issues d'accords internationaux récents, tels que l'ALENA et l'OMC, et n'ont pas hésité à aller jusqu'aux menaces en agitant le spectre d'un blocage de la ratification de ces accords au Sénat. C'est pourquoi le Congrès a créé l'*Intergovernmental Policy Advisory Committee* (IGPAC) en 1988, dont le but est de conseiller les émissaires commerciaux des Etats-Unis en ce qui concerne l'enjeu potentiel que représente le fédéralisme dans les négociations commerciales les plus importantes. De plus, la *National Governors' Association* ainsi que la *National Conference of State Legislatures*, assistées d'autres groupes rassemblant des élus locaux et des représentants d'Etats fédérés, sont tous devenus beaucoup plus actifs dans le processus de négociation commerciale.

LES SANCTIONS COMMERCIALES

Certains développements récents sont encore plus controversés. Quelques Etats et des régions ont tenté de mettre en œuvre ce qui s'assimile à des initiatives autonomes de politique étrangère concernant le commerce ou les droits de l'homme. L'approche la plus commune consiste en l'imposition de sanctions économiques pour décourager le commerce avec les pays connus pour des violations des droits de l'homme. Le plus souvent, les lois étatiques ou les arrêtés locaux sont promulgués et interdisent à la juridiction concernée d'acheter des biens et des services à des compagnies qui font des affaires avec la nation visée; une autre possibilité consiste à empêcher la juridiction d'investir des fonds publics dans les compagnies potentiellement concernées.

Cette technique a été utilisée avec un succès considérable dans la campagne contre l'apartheid en Afrique du Sud. Elle a récemment été employée pour d'autres pays. En 1999, au moins vingt Etats et régions avaient promulgué des sanctions visant à limiter les approvisionnements de compagnies ayant des intérêts commerciaux au Myanmar (ex-Birmanie) (8). D'autres propositions ont été déposées dans différentes juridictions contre la Suisse, le Nigeria et l'Indonésie.

(8) *Stephen P. Crosby, Secretary of Administration and Finance of Massachusetts, et al., Petitioners v. National Foreign Trade Council*, 530 US 2000, p. 7.

Différents types de sanctions économiques ont aussi été imposés à une variété de pays – incluant le Myanmar – par le gouvernement fédéral. Leur efficacité et leurs coûts intérieurs ont été fortement controversés. Mais les sanctions promulguées par les gouvernements étatiques et locaux, elles, soulèvent d'importantes questions de constitutionnalité. Dans un cas récent, *Crosby v. National Foreign Trade Council*, la Cour suprême des États-Unis a déclaré que les sanctions imposées par les États et les unités locales contre le Myanmar interféraient avec le pouvoir du Congrès d'établir la cohérence de la politique étrangère américaine et de réguler non seulement le commerce interétatique, mais aussi le commerce effectué avec le reste du monde. Les lois d'État concernées ont été annulées (9). Cependant, la Cour n'a pas tranché définitivement la question de l'autorité des États dans le cas où ces derniers promulgueraient des sanctions sans qu'existe une législation nationale définie. Ce faisant, la Cour a laissé la porte ouverte à des initiatives étatiques ou locales en politique étrangère, mais dans certaines circonstances seulement.

L'IMMIGRATION ET LES QUESTIONS DE FRONTIÈRE

Dans le domaine de l'immigration ainsi que dans d'autres questions de compétence frontalière, un type tout à fait différent de relations intergouvernementales est à l'œuvre. Les responsables fédéraux, étatiques et locaux coopèrent sur un certain nombre de problèmes soulevés par l'immigration, mais les domaines de conflits et de désaccords ont été bien plus visibles ces dernières années. Plusieurs États, par exemple la Californie et la Floride, ont mené des procès contre le gouvernement fédéral pour se faire rembourser le montant estimé des coûts de l'immigration illégale en termes d'éducation, de santé, et de sécurité. Alors que le gouvernement fédéral détermine « *qui rentre et dans quelle proportion (...) ce sont les politiques locales, étatiques et fédérales qui gèrent l'intégration des immigrants après qu'ils sont arrivés* » (10).

Bien loin des questions d'immigration, les États ayant une frontière commune avec le Mexique ou le Canada sont aussi impliqués dans une grande variété d'activités transfrontalières qui touchent au commerce, à l'agriculture, au transport, et à l'environnement. Quelques-unes de ces activités impliquent le gouvernement fédéral. Il en est même une partie prédominante éminemment active. D'autres sont des exemples de « *micro-diplomatie* », c'est-à-dire des relations établies sur une base subnationale d'un côté

(9) *Ibid.*

(10) Voir Michael FIX et Jeffrey PASSEL, *Immigration and Immigrants : Setting the Record Straight*, Washington, The Urban Institute, 1994, p. 3.

comme de l'autre de la frontière (11). Comme pour l'immigration, les relations intergouvernementales qui impliquent des questions frontalières peuvent être conflictuelles ou pacifiées. Ici encore, les différences de compétences, fédérale ou fédérée, peuvent donner lieu à des chevauchements de responsabilité dans la mise en œuvre des politiques, ce que complique encore l'intensité avec laquelle les interactions transfrontalières sont ressenties.

Un exemple intéressant de micro-diplomatie touche le Mexique et les États-Unis. Les gouverneurs de ces États, des deux côtés de la frontière, se rencontrent sur une base annuelle pour traiter des problèmes communs aux deux parties. Les questions commerciales et d'environnement ont constitué des priorités de l'agenda bilatéral, tout particulièrement après la signature de l'ALENA. Une des principales questions a été le rythme de mise en œuvre des programmes nationaux de gestion de la pollution transfrontalière, tout comme la sécurité et les régulations diverses concernant l'accroissement du trafic de camions partant du Mexique vers les États-Unis et le Canada.

CONCLUSION

Cet article a brièvement décrit les principaux développements qui ont accompagné une tendance plus large au sein du système fédéral américain au renforcement de l'autonomie (*devolution*). Celle-ci a considérablement augmenté les pouvoirs internes et les responsabilités des gouvernements des États fédérés, ainsi que leur présence internationale. Des développements similaires au Canada et ailleurs ont conduit certains observateurs à conclure que la nature de la gouvernance fédérale elle-même était en train de changer, ce qui conduirait à la nécessité de « repenser le fédéralisme » dans un environnement international nouveau (12). Comme le dit un universitaire : « *Cet accroissement de la participation subnationale dans les controverses de politique étrangère ouvre un champ de nouvelles questions institutionnelles : comment un système fédéral devrait-il répondre à une société de plus en plus globale, et comment, concrètement, va-t-il le faire ?* » (13).

Cependant, en vérité, le besoin de repenser le fédéralisme fait partie d'une tâche plus vaste, celle de reconsidérer l'État-nation lui-même (14). Les

(11) Gerard F. RUTAN, « Micro-Diplomatic Relations in the Pacific Northwest : Washington State-British Columbia Interactions », in IVO DUCHACEK (dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations : Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988.

(12) Karen KNOP, Sylvia OSTRY, Richard SIMEON et Katherine SWINTON, *Rethinking Federalism : Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.

(13) John M. KLINE, « United States' Federalism and Foreign Policy », in *States and Provinces in the International Economy*, Douglas M. BROWN, Earl FRY (dir.), Berkeley, CA, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 218.

(14) Voir Daniel LATOUCHE, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », in DUCHACEK (dir.), *Perforated Sovereignities*; et Jessica MATTHEWS, « Power Shift », *Foreign Affairs*, 76, janvier-février 1997, pp. 67-84.

Etats-nations de tous les types et de toutes les tailles deviennent trop petits pour faire face individuellement à la liste grandissante de problèmes régionaux et globaux. Par exemple, un grand nombre de questions d'environnement concernant les ressources naturelles auraient, autrefois, été traitées localement ou nationalement. Elles exigent maintenant des solutions au niveau international. De la même façon, les nations cèdent de plus en plus de pouvoir économique et d'autorité à des institutions supranationales, telles l'OMC ou, dans un autre contexte, l'Union européenne.

En même temps, dans un grand nombre de pays, les pressions se font plus fortes pour exiger une plus grande autonomie locale et une déconcentration des politiques publiques en faveur des gouvernements subnationaux ou, le cas échéant, pour en créer de nouveaux (15). Economiquement, un grand nombre des forces qui emportent les barrières commerciales nationales sont aussi un moyen de promouvoir la décentralisation économique. Les caractéristiques propres au niveau régional, telles que des réseaux économiques spécialisés et un processus de décision plus rapide, acquièrent un avantage concurrentiel par rapport aux capacités des gouvernements nationaux qui, lorsqu'ils doivent gérer leurs économies et mobiliser des ressources, semblent de plus en plus inopérants. En même temps, des forces politiques comme le sentiment d'identification ethnique et une volonté grandissante d'autodétermination locale affaiblissent l'autorité centrale dans un grand nombre de nations. Dans certains cas, cela entraîne même l'éclatement de pays existants en entités plus petites et homogènes.

Ces tendances accroissent l'autorité des gouvernements subnationaux dans les systèmes fédéraux à l'échelle internationale. En Allemagne, les Länder sont devenus de plus en plus influents dans les affaires internes et européennes, alors même que le gouvernement fédéral transfère des pouvoirs à l'Union européenne (16). Ailleurs en Europe, la Belgique et l'Espagne ont intégré des aspects fédéralistes dans leur système de gouvernement afin de calmer les exigences de minorités linguistiques et culturelles. Même dans les systèmes unitaires tels la Grande-Bretagne et, à un moindre degré, la France, des évolutions récentes renforcent l'autorité formelle et informelle des gouvernements régionaux (17). Dans ce contexte, la nouvelle présence internationale des Etats américains peut présager des développements plus larges et plus importants pour l'avenir.

(15) Pour une étude des initiatives des gouvernements locaux en Italie, voir Robert PUTNAM, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993; en France, voir John NEWHOUSE, « Europe's Rising Regionalism », *Foreign Affairs*, 76, janvier-février 1997, pp. 67-84.

(16) Richard DEEG, « Economic Globalization and the Shifting Boundaries of German Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, 26, hiver 1996.

(17) NEWHOUSE, « Europe's Rising Regionalism ».