

Stéphane Paquin, La paradiplomatie identitaire en Catalogne, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2003, 132 p.

Marc Chevrier

Diversité, mondialisation, justice. La philosophie politique devant les grands enjeux contemporains

Volume 12, Number 3, Spring 2004

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1060731ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1060731ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Bulletin d'histoire politique
Lux Éditeur

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Chevrier, M. (2004). Review of [Stéphane Paquin, *La paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2003, 132 p.] *Bulletin d'histoire politique*, 12(3), 215–217. <https://doi.org/10.7202/1060731ar>

Stéphane Paquin. *La paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2003, 132 p.

Pendant longtemps, les analystes des divers régimes fédéraux ont conçu le fédéralisme comme un principe régissant seule l'organisation interne de l'État; dans sa projection extérieure, l'État fédéral devait être considéré comme un État unitaire, parlant d'une seule voix, au nom de l'unité de la souveraineté et de la cohérence de l'action extérieure de l'État. Cette vision des choses a maintenant vieilli; ainsi va croissant le nombre de régimes fédéraux dont les entités constituantes se projettent dans l'arène internationale, peu importe que la constitution du pays les y autorise ou non. Quels sont les facteurs à l'origine d'une telle paradiplomatie? L'ouvrage de Stéphane Paquin issu d'une thèse de doctorat soutenue à l'Institut d'études politiques de Paris, répond à cette question, en traitant du cas de la Catalogne qui a été constituée en communauté autonome suivant le processus prévu par la constitution espagnole de 1978.

Au contraire des thèses qui voient dans l'activité internationale des États fédérés ou subnationaux une source de conflits et de dysfonctionnement, Stéphane Paquin entend démontrer que la Catalogne a pu déployer, malgré les contraintes du régime d'autonomie implanté en 1978, une politique étrangère sans vraiment nuire à l'unité du régime espagnol ni à celle de la politique étrangère madrilène. Ce qui fait l'intérêt et l'originalité de cette démonstration, c'est qu'elle identifie d'une part les facteurs socio-politiques et institutionnels à l'origine de l'essor de la politique étrangère catalane, et d'autre part, les conditions concrètes dans lesquelles cette paradiplomatie a pris forme. L'auteur réussit à démontrer comment la Catalogne, en dépit d'un cadre institutionnel d'abord peu favorable à l'extension internationale des compétences internes des communautés autonomes, a accédé à l'arène internationale en jouant de nombreux atouts: la personnalité et l'habileté politique du président catalan Jordi Pujol; le nationalisme tempéré et europhile de la coalition *Convergència i Unió* dirigée par Pujol, qui a su nouer des alliances tactiques avec les principaux partis nationaux; la force économique de la Catalogne, pressée par la mondialisation de s'assurer de nouveaux débouchés; et enfin l'Union européenne, qui a fait craindre à la Catalogne que Madrid ne prît prétexte de ses obligations européennes pour centraliser le pays, crainte qui a fondé la demande catalane de participation aux affaires européennes. Par ailleurs, le contexte favorable né de la reconnaissance du principe de subsidiarité et de la création du Comité des régions par le traité

de Maastricht a incité la Catalogne à endosser le rôle d'acteur régional européen.

Paquin montre aussi comment le partage constitutionnel des responsabilités en matière internationale a évolué grâce aux interprétations données par le tribunal constitutionnel. Partant d'un texte attribuant l'exclusivité des relations internationales à l'État central espagnol, le tribunal a progressivement limité la portée de cette attribution : l'exclusivité que Madrid possède sur les relations bilatérales entre États et la conclusion des traités ne peut empêcher les communautés d'agir internationalement dans leurs sphères de compétence interne. Ainsi, les normes constitutionnelles, si restrictives qu'elles paraissent, ont fini par s'adapter à la donne politique, grâce à la « détermination clairement affichée par plusieurs leaders régionaux de mettre en œuvre une politique étrangère ». En somme, le fait crée ou change le droit, même constitutionnel.

L'auteur étudie par le menu les priorités de l'action internationale de la Catalogne et les voies originales qu'elle a empruntées. Elle se caractérise d'abord par le rôle prépondérant du président Pujol et de son ministère qui a abouti à la création en 2000 d'une Direction générale des Relations extérieures, insérée dans un ministère de l'Intérieur et des Relations institutionnelles. Ce qu'il y a de plus original dans la mise en œuvre de cette politique, c'est sa faible bureaucratisation et le recours au réseautage, par une constellation d'organismes parapublics et privés qui œuvrent à la promotion des intérêts catalans à l'étranger. Cette politique diffuse et polycentrique dans son déploiement sait toutefois conjuguer la reconnaissance politique de la nation catalane avec sa promotion économique et culturelle. Les zones prioritaires d'action de cette politique sont les pays de l'Union européenne, l'Amérique latine et la Méditerranée. Forte de la notoriété du président Pujol, le Catalogne a investi le champ des relations avec des chefs d'États souverains et celui des échanges avec les régions et les États fédérés d'Europe et d'Amérique du Nord, dont celui du Québec. Elle compte au-delà d'une cinquantaine de représentations ou d'antennes à l'étranger.

L'action internationale de la Catalogne a pris son essor non sans causer des frictions avec le pouvoir central. Cependant, comme le montre Paquin, la suspicion suscitée par cette action n'a été que transitoire. L'État espagnol a fini par y trouver son propre avantage, et ce d'autant mieux que les nationalistes catalans de Jordi Pujol, en négociant avec le Parti Populaire de Aznar un pacte de « gouvernabilité » en 1996, ont obtenu que la Catalogne participe à la politique européenne de l'État espagnol. Les rapports entre Madrid et Barcelone sont donc entrés dans la routine et les objections de la première contre l'action internationale de la seconde se sont estompées, dès lors que l'Union européenne concourrait elle-même à l'émancipation internationale

des acteurs subnationaux, notamment par sa politique des régions. Par ailleurs, le revirement d'attitude de Jordi Pujol, qui se mit à soutenir que l'action internationale de la Generalitat profitait à l'ensemble de l'Espagne, a contribué aussi à normaliser les relations entre les deux capitales.

De son étude, Paquin conclut qu'on ne peut plus concevoir les affaires internationales comme le monopole de l'État central, comme l'admit Westminster à la suite de la dévolution en faveur de l'Écosse. L'auteur écrit : « Ce n'est pas le développement de relations internationales par les acteurs subétatiques qui pose problème, cette situation est aujourd'hui inévitable, le problème est la non reconnaissance de ce phénomène qui implique des conflits de légitimité et de lutte de pouvoir pour l'accès à l'international (sic) ». Dans l'ensemble, c'est une excellente étude que nous livre l'auteur, instructive et bien documentée. On peut cependant regretter que l'auteur n'ait pas préparé un ouvrage plus considérable. Il ne propose que de trop courts développements sur l'histoire contemporaine de la Catalogne et sur son profil socio-économique, et parsème son propos d'idées intéressantes, mais évoquées parfois laconiquement. On s'étonne aussi que l'auteur puise abondamment à une littérature anglophone et francophone pour étayer sa recherche, et relativement peu à des écrits en espagnol ou en catalan. Enfin, il est dommage que l'éditeur ait imprimé cet ouvrage en y laissant de trop nombreuses fautes d'orthographe, défauts qui n'enlèvent rien aux qualités intellectuelles de l'étude mais en ternissent le fini. Tout compte fait, les praticiens et les analystes des relations internationales du Québec la liront avec grand profit : ils verront peut-être qu'une entité non-souveraine, qui n'a pas toutes les prérogatives de l'État du Québec, peut néanmoins déployer une action internationale subtile et efficace, qui allie la promotion de la nation à celle de son économie et de sa culture.

MARC CHEVRIER
Département de science politique
Université du Québec à Montréal