

Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid

Stéphane Paquin

Volume 33, numéro 1, 2002

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704382ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704382ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Résumé de l'article

Les États décentralisés comme l'Espagne subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales. Pressions centralisatrices, dans un premier temps, imposées par la nécessité de parler d'une seule voix afin d'avoir une politique internationale cohérente. Pressions décentralisatrices, dans un second temps, car la mondialisation pousse dans le sens d'une extension quantitative et qualitative des rôles internes et internationaux des acteurs subnationaux, entre autres, par le déploiement international d'une politique étrangère subnationale. Dans plusieurs pays, une lutte semble s'être instituée avec le gouvernement central, qui cherche à préserver ses présumées prérogatives internationales en combattant activement les actions internationales du gouvernement des États fédérés, qui eux, cherchent à se construire une identité d'acteur international propre qui échapperait partiellement au contrôle du gouvernement central. Tout n'est cependant pas aussi négatif et c'est ce qui rend le sujet si intéressant. Malgré cette tendance générale au conflit, il existe des exceptions où les deux ordres de gouvernement travaillent ensemble comme c'est aujourd'hui le cas en Espagne et en Catalogne.

Citer cet article

Paquin, S. (2002). Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid. *Études internationales*, 33(1), 57–90.
<https://doi.org/10.7202/704382ar>

La paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid

Stéphane PAQUIN*

RÉSUMÉ : Les États décentralisés comme l'Espagne subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales. Pressions centralisatrices, dans un premier temps, imposées par la nécessité de parler d'une seule voix afin d'avoir une politique internationale cohérente. Pressions décentralisatrices, dans un second temps, car la mondialisation pousse dans le sens d'une extension quantitative et qualitative des rôles internes et internationaux des acteurs subnationaux, entre autres, par le déploiement international d'une politique étrangère subnationale. Dans plusieurs pays, une lutte semble s'être instituée avec le gouvernement central, qui cherche à préserver ses présumées prérogatives internationales en combattant activement les actions internationales du gouvernement des États fédérés, qui eux, cherchent à se construire une identité d'acteur international propre qui échapperait partiellement au contrôle du gouvernement central. Tout n'est cependant pas aussi négatif et c'est ce qui rend le sujet si intéressant. Malgré cette tendance générale au conflit, il existe des exceptions où les deux ordres de gouvernement travaillent ensemble comme c'est aujourd'hui le cas en Espagne et en Catalogne.

ABSTRACT : Decentralized states like Spain operate under conflicting pressures in the conduct of their international relations: centralizing pressures, on the one hand, imposed by the necessity of speaking with a single voice in order to forge a coherent international policy and decentralizing pressures, on the other, because globalization stimulates a qualitative and quantitative extension of the internal and international roles of subnational players, mainly through the international deployment of subnational paradiplomacy. This centralization of external affairs and the centrifugal forces introduced by globalization cause problems in this type of system, in which subnational entities have numerous fields of jurisdiction. This new phenomenon is not without its risks because it leads to disorder and conflict. In many countries, the development of paradiplomacy by the substate actors creates conflict with the central government : The impression is created that the federal and the substate authorities are condemned to fight a zero-sum struggle for access to the international system, the former seeking to prevent the latter from playing a role in the development of foreign policy and to limit all international action by them. However, the picture is not all negative and this is what makes the subject so interesting. Despite this general trend toward conflict, there are exceptions in which both orders of government work together. This is the case nowadays in Spain and Catalonia.

* Professeur invité à l'Université Northwestern de Chicago et Maître de conférences en relations internationales à l'Institut d'études politiques de Paris. Chercheur au CERI de Paris. Courriel : paquins@yahoo.com. L'auteur tient à remercier Bertrand Badie de l'Institut d'études politiques de Paris, Caterina Garcia i Segura de l'Université Pompeu Fabra à Barcelone et Carles Duarte i Montserrat, Secretari general, Departament de la Presidència de Catalogne ainsi que les lecteurs anonymes d'Études internationales, pour leurs commentaires sur ce texte et pour la confirmation de ses données.

Les États décentralisés, que ce soient les régimes fédéraux comme le Canada et la Belgique ou les États à structures décentralisées comme l'Espagne et la Grande-Bretagne, subissent des pressions contradictoires dans la conduite de leurs relations internationales. Pressions centralisatrices, dans un premier temps, imposées par la nécessité de parler d'une seule voix afin d'avoir une politique internationale cohérente. Pressions décentralisatrices, dans un second temps, car la mondialisation pousse dans le sens d'une extension quantitative et qualitative des rôles internes et internationaux des acteurs subnationaux¹. Cette centralisation des affaires extérieures et les tendances centrifuges introduites par la mondialisation ne sont pas sans poser des problèmes dans ce type de régime où les entités subnationales possèdent de nombreux champs de compétence.

Ce nouveau phénomène n'est pas sans risque car il est porteur de désordre et de conflits. En effet, le danger est qu'à l'interne, une lutte s'institue entre un centre qui cherche à préserver ses prérogatives internationales en combattant activement les forces centrifuges et les mouvements nationalistes subnationaux qui cherchent à se construire une identité d'acteur international propre qui échapperait partiellement au contrôle des États-territoriaux². La logique des nationalismes subnationaux n'est pas de viser à l'intégration nationale ou de renforcer l'intégrité territoriale, mais plutôt de favoriser la collaboration transnationale, parfois même avec des acteurs qui cherchent également à s'émanciper du cadre territorial qui limite leurs ambitions internationales.

Malgré ces constatations, beaucoup d'auteurs soutiennent que la segmentation de la politique étrangère est fonctionnelle, qu'il s'agit d'un jeu à somme positive. La question est importante : est-il possible que les relations centre-périphérie deviennent routinières et normalisées lorsqu'une région autonomiste au sein d'un État fédéral ou à structure décentralisée met en œuvre une paradiplomatie identitaire, c'est-à-dire une politique étrangère dont un des objectifs avoués est de renforcer la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational ? Est-il possible que dans de telles conditions tous les acteurs y trouvent leur compte ?

État de la question

Dans la littérature existante sur le développement de paradiplomaties, deux hypothèses s'opposent. La première suggère que le développement de paradiplomaties puisse améliorer significativement la politique étrangère des

1. Jacques PALARD (dir.), « Les relations internationales des régions d'Europe », in *Études internationales*, vol. xxx, n° 4, décembre 1999 ; Michael KEATING et FRANCISCO ALDECOA (dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, 1999.

2. Brian HOCKING, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », in *Études internationales*, vol. xxv, n° 3, septembre 1994, p. 417.

États-nations. En effet, le professeur Panayotis Soldatos écrit en 1990 : « Hence, decentralization could enhance unity and efficiency in external relations and become a remedy for the crisis of the nation-state in foreign policy. In an era of specialization, of need for cost efficiency, of limited public resources, and of international interdependence, the combined effort of the two levels of government could constitute, under certain conditions, an improvement of a nation's foreign policy³. » La paradiplomatie peut favoriser une meilleure coordination des activités internationales entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux ce qui est susceptible de favoriser l'unité nationale et rehausser l'efficacité de la politique étrangère de l'État-nation. Cela peut donc agir comme régulateur de la politique étrangère de l'État-nation en limitant l'effet destructeur des conflits. Éric Philippart, Maître de conférences à l'Université Libre de Bruxelles, soutient un peu la même position. Il écrit : « Les relations extérieures régionales s'achèment en Europe vers la généralisation rapide [...] accompagnée d'une pacification des relations entre les niveaux nationaux et régionaux⁴. » Pour Jacques Palard, développement de paradiplomatie est « ...un jeu à somme positive, dans la mesure où l'érosion du niveau étatique et la perte de centralité qu'il subit sont au total moins importantes que les gains en termes de position désormais acquise sur la scène internationale et de capacité de participation au processus de décision dont bénéficient les acteurs régionaux⁵ ».

Le développement de paradiplomaties réussirait donc à faire coexister différents acteurs internationaux et transnationaux en maximisant les intérêts de chacun et en rendant plus efficace la politique étrangère de l'État-nation ; c'est donc un jeu à somme positive. L'idée est qu'une action concertée de tous les ordres de gouvernements favorise la coopération entre le centre et ses périphéries et diminue donc les tensions ; tout le monde y trouverait son compte. De plus, le fait d'agir sur la scène internationale régulerait le nationalisme des mouvements nationalistes subnationaux car ils auraient par ce moyen réalisé un objectif précieux : la représentation de la nation à l'international. Finalement, l'idée de construction européenne ou d'intégration régionale « fournit, selon Jacques Rupnick, un cadre qui neutralise ou atténue les effets de tentations nationalistes voire séparatistes : en les rendant superflues dans l'Europe sans frontière du marché unique [...]»⁶. La tendance est à la régulation.

Pour d'autres, comme le professeur Renaud Dehousse, le développement de relations internationales au niveau infra-étatique est synonyme de tensions

3. Panayotis SOLDATOS et Hans J. MICHELMANN, *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 45.

4. Éric PHILIPPART, « Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des régions de l'Union européenne », in Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Editions economica, 1997, p. 23.

5. Jacques PALARD, *op.cit.*, p. 668.

6. Jacques RUPNICK, *Le déchirement des nations*, Paris, Éd. Seuil, 1995, p. 36.

et de lutte de pouvoirs. En effet, les mouvements nationalistes subnationaux, faute de pouvoir orienter les politiques du gouvernement central, sont tentés de développer des relations internationales qui échappent partiellement au contrôle de l'État-territorial⁷. Ce mouvement d'internationalisation des collectivités régionales ou locales est accéléré, de manière assez irréversible, par le processus de construction communautaire. Cette situation appelle plusieurs interrogations sur les répartitions des compétences dans le domaine des relations extérieures entre l'État-nation et les niveaux subnationaux. En effet, la mondialisation a des effets qui touchent les domaines de compétence des gouvernements subnationaux. Réagissant aux manifestations de l'internationalisation et à la transnationalisation, les États subnationaux, du moins ceux qui en ont la capacité, interviennent sur la scène internationale. Les conflits internes sont alors souvent exportés à l'étranger ce qui accentue les tensions et a des conséquences nuisibles sur l'unité nationale et la crise de l'État-nation. De plus, sur le plan interne, une lutte de pouvoir s'installe entre un gouvernement central qui cherche à conserver son monopole de la représentation extérieure et les mouvements nationalistes subnationaux qui cherchent à se libérer, du moins partiellement, de la tutelle de l'État⁸.

Si on se rapporte au cas du Québec, de la Flandre et de l'Écosse, la thèse pessimiste l'emporte. Au Canada, la réponse des autorités fédérales face au développement d'une politique étrangère par le gouvernement du Québec va être variable. Elle est un mélange d'accommodation et d'intransigeance en fonction de qui est au pouvoir dans les deux capitales et des sujets de discordes⁹. Les relations Québec-Ottawa se dégradent sérieusement lorsqu'il est question de sujets plus sensibles comme les rapports politiques avec la France et la Francophonie¹⁰. Le conflit a aujourd'hui atteint son apogée avec la bataille concernant la participation du Québec au Sommet des Amériques. Quelques semaines avant le Sommet, Québec a menacé Ottawa de ne pas appliquer les accords internationaux que contractera Ottawa dans ses champs de compétence. Aucun gouvernement du Québec n'avait fait cette menace auparavant¹¹.

L'expérience récente en Belgique semble également confirmer les thèses les plus pessimistes. Le nouveau système de relations internationales belge permet aux régions de devenir de véritables acteurs internationaux ce qui inclut le pouvoir de signer des traités avec des États souverains. Avec les

7. Renaud DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991 et Renaud DEHOUSSE, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », in *Revue Études internationales*, vol. xx, n° 2, juin, 1989.

8. Brian HOCKING, *op. cit.*, p. 417.

9. Louis BALTHAZAR, « The Quebec Experience: Success or Failure ? », in Michael KEATING et Francisco ALDECOA (dir.), *op. cit.*, p. 153.

10. Luc BERNIER, *De Washington à Paris. La politique internationale du Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1996, p. xii.

11. Stéphane PAQUIN, « Les relations internationales du Québec et l'unité nationale », in *Bulletin d'histoire politique*, automne 2001, à paraître.

Accords de Lambermont de l'été 2001, même le commerce extérieur a été régionalisé. Ces réformes qui se veulent une réponse aux conflits antérieurs, risquent de s'avérer être une nouvelle source de tension. Comme l'affirme Éric Philippart : « Le système est devenu plus lourd à manœuvrer car il suppose de multiples mobilisations verticales et horizontales. Il est aussi plus diffus, privé de leadership et de centre de gravité¹². » Le système de politique étrangère belge résistera-t-il à la prochaine crise constitutionnelle qui est, semble-t-il, inévitable ? La question reste ouverte.

En Écosse, suite à la dévolution, les conflits avec Westminster sont prévisibles. Le *Scotland Act* de 1998 accorde le monopole des affaires européennes à Londres. Puisque les questions européennes ont des effets importants sur les nouveaux domaines de compétences de l'Écosse, on peut s'attendre à de nombreuses requêtes afin que l'Écosse puisse être partie prenante du processus de décision. L'Écosse s'est d'ailleurs jointe aux autres « régions constitutionnelles » d'Europe afin de réclamer un plus grand rôle pour les régions en Europe¹³. La dévolution devrait ainsi complètement changer la dynamique de la politique étrangère en Grande-Bretagne¹⁴.

Le cas de la Catalogne en Espagne semble ainsi unique, car le gouvernement catalan a non seulement consolidé sa politique étrangère mais a également normalisé ses relations avec Madrid¹⁵. La politique étrangère de la Catalogne est consolidée car les grandes ambitions du gouvernement catalan sont maintenant réalisées. Aujourd'hui en Espagne, la plupart des acteurs politiques considèrent plutôt que le développement d'une paradiplomatie par le gouvernement catalan est profitable. L'éclatement de la politique étrangère de l'Espagne ainsi que l'érosion de son monopole sont finalement moins considérables que les gains acquis par la Catalogne sur la scène internationale. De même, les rapports entre Madrid et Barcelone sont devenus largement routiniers, c'est-à-dire que les acteurs de la politique étrangère à Madrid, comme à Barcelone, tiennent comme culturellement acquis par habitude les attitudes et les activités de leurs collègues.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire la paradiplomatie identitaire de la Catalogne et les relations Barcelone-Madrid, effectuons un petit détour pour mieux saisir les motifs qui animent les acteurs catalans dans la mise en

12. Éric PHILIPPART, « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », in *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3, septembre 1998, p. 640.

13. Political Declaration by the Constitutional Regions of Bavaria, Catalonia, North Rhine-Westphalia, Salzburg, Scotland, Wallonia and Flanders, « The Strengthening of the Role of the Constitutional Regions of the European Union », Brussels, Belgium, 2001, p. 1.

14. Keith ROBBINS, « Britain and Europe : Devolution and Foreign Policy », in *International Affairs*, vol. 74, n° 1, 1998, p. 110.

15. En ce qui concerne les relations entre le Pays Basque et la Galice et Madrid, on peut consulter l'article suivant : Caterina GARCIA i SEGURA, « The Autonomous Communities and External Relations », in R. GILLESPI, F. RODRIGO et J. STORY (dir.), *Democratic Spain : Reshaping External Relations in a Changing World*, London, Routledge, 1995.

place de leurs activités internationales et la consolidation de celles-ci. Pour ce faire, la première partie analyse les raisons du développement d'une politique étrangère de la part du gouvernement catalan. Afin de démontrer que le gouvernement catalan a aujourd'hui consolidé sa politique étrangère, nous allons ensuite aborder la question de la structure administrative et les institutions à vocation internationale de la Catalogne ainsi que les priorités internationales de la Catalogne et des voyages du président Pujol.

L'objectif de la seconde partie est de démontrer que les relations Barcelone-Madrid se sont tranquillement normalisées et « routinisées ». Pour ce faire, quatre indicateurs ont été retenus : 1) la réception de chefs d'État étrangers par le gouvernement catalan; 2) les représentations de la Catalogne à l'étranger; 3) la participation de la Catalogne à des conférences et des organisations internationales ; 4) la signature « d'accords » internationaux de la part du gouvernement catalan. Cette section se termine sur une analyse des facteurs qui ont favorisé la normalisation des rapports entre Barcelone et Madrid.

I – Les raisons du développement d'une politique étrangère du gouvernement catalan

Le développement d'une politique étrangère par le gouvernement catalan est le résultat de plusieurs facteurs de variable importance. Le nationalisme catalan en est un. La personnalité des hommes politiques aussi. En Catalogne, l'activisme de Jordi Pujol compte pour beaucoup dans le développement d'une politique internationale de la part du gouvernement catalan. Il considère, et ce depuis sa première élection, la dimension internationale comme fondamentale pour la nation catalane¹⁶. Depuis qu'il occupe cette charge, le président Pujol se démarque par le nombre important de visites qu'il a effectuées à l'étranger et par le nombre d'initiatives personnelles, souvent informelles dont il est l'auteur. Pour lui, la Catalogne est une nation. À ce titre, la Catalogne devrait pouvoir jouir d'un certain nombre de droits propres à une nation. Ainsi, la Catalogne devrait-elle détenir une représentation propre sur la scène internationale¹⁷.

La défense de l'identité catalane ne signifie pas, pour Jordi Pujol, que la Catalogne se replie sur elle-même. Elle signifie pour le président Pujol l'ouverture sur le monde par une promotion active de la nation. Cette volonté d'émancipation de l'État espagnol dans la conduite de ses relations internationales s'accompagne d'une démarche visant à rassurer les interlocuteurs étrangers, principalement les représentants d'États souverains, sur le respect par les Catalans de l'ordre constitutionnel espagnol¹⁸. Les Catalans s'efforcent

16. Kenneth McROBERTS, *Catalonia : Nation Building Without a State*, Toronto, Oxford Press, 2001, p. 80.

17. Michael KEATING, *Les défis du nationalisme moderne*, Montréal et Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal, Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 179.

18. Kenneth McROBERTS, *op. cit.*, p. 81.

de développer la nation catalane, mais au sein de l'ordre constitutionnel existant. À ce sujet, Jordi Pujol a déjà déclaré que la Catalogne n'a pas une politique étrangère, mais une « présence internationale¹⁹ ». En Espagne et en Catalogne on n'utilise presque jamais les expressions, « politique internationale » ou « politique étrangère » lorsqu'on parle des communautés autonomes. Les Catalans utilisent plutôt les expressions « projection internationale », « activités internationales », et plus rarement « relations internationales²⁰ ».

Les relations extérieures relèvent depuis toujours du Cabinet de la présidence (Departament de la Presidència). Il en est ainsi en raison d'un double objectif fixé par le président Jordi Pujol. Son premier objectif est de garantir le contrôle direct présidentiel sur les questions internationales. Puisque ce dossier est particulièrement délicat en raison de la contestation qu'il peut occasionner à Madrid, le président juge préférable de s'en réserver la responsabilité directe. Cette personnalisation de la politique étrangère de la Catalogne fait également partie d'une stratégie de relations publiques de la part du président. Les opposants de Jordi Pujol lui reprochent vivement sa domination de la paradiplomatie de la Catalogne. En effet, Pujol utilise la projection extérieure de la Catalogne pour raffermir son leadership sur le plan interne²¹.

Un des axes fondamentaux de la politique étrangère de la Catalogne a été, au cours des rencontres internationales, de promouvoir la nation catalane, avec sa langue, sa culture et ses institutions propres. Cette promotion de la nation catalane n'est pas le seul fait des hommes politiques. Journalistes influents de la radio ou de la télévision publiques et fonctionnaires appelés à voyager à l'étranger sont également parties prenantes de cette volonté d'affirmation de la nation catalane²². Chez Jordi Pujol et ses conseillers, on parle presque d'obsession. Comme le rapporte Lluís Bassets, les réceptions officielles dans le magnifique palais gothique de la Generalitat, régulièrement visité par les chefs d'État et de gouvernement du monde entier, se transforment en véritables leçons d'histoire de la Catalogne²³.

Les efforts de l'administration de Jordi Pujol porteront fruit. En effet, comme nous le rapporte Lluís Bassets, les diplomates en poste à Barcelone ont conscience du rôle particulier de la Catalogne en Espagne et sont plus que de

19. *El Pats*, décembre 1993, cité par Michael KEATING, *Les défis du nationalisme moderne*, op. cit., p. 179.

20. Je remercie Caterina Garcia i Segura pour cette information.

21. John HARGREAVES et Manuel GARCIA FERRANDO, « Public Opinion, National Integration and National Identity in Spain : the Case of the Barcelona Olympic Games », in *Nations and Nationalism*, vol. 3, n° 1, 1997, pp. 65-87.

22. Lluís BASSETS, « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », in *Hérodote*, 4^e trimestre 1998, n° 91, p. 209.

23. L'auteur de ces pages a eu droit à « un tour de la Generalitat » par le Secrétaire général de la présidence, M. Carles i Montserrat. Ce lieu unique et superbe à plusieurs égards, est rempli de symboles de la nation catalane comme des bustes en bronze des anciens présidents en exil pendant le franquisme.

simples consuls qui effectuent des tâches administratives décentralisées. À plusieurs égards, leur poste se rapproche parfois de celui d'ambassadeur. Le nationalisme en Catalogne favorisera ainsi le développement d'une politique internationale catalane.

La mondialisation constitue un autre facteur en faveur de l'émancipation internationale de la Catalogne. L'Espagne agit comme n'importe quel autre État centralisé devant la nécessité de déterminer les politiques en matière de traités internationaux. Le gouvernement de Madrid détermine seul les positions espagnoles face à l'Union européenne. Il lui arrive parfois de recourir à des mécanismes de consultation plus ou moins formels et souvent *ad hoc* auprès des communautés autonomes. Les décisions du gouvernement espagnol sur ce plan sont de nature à bouleverser les nombreuses compétences, partagées ou concurrentes, de l'administration centrale et des administrations des communautés autonomes. Les nationalistes catalans, aidés en cela par les nationalistes basques, et dans une moindre mesure par d'autres communautés autonomes, dénonceront ces transferts de souveraineté vers l'Europe qui privent les régions d'une partie de leurs compétences. Dans certains cas, ce transfert renforce même le pouvoir du gouvernement central vis-à-vis des régions. Il en est ainsi par exemple du Fonds de cohésion créé par le traité de Maastricht et dont l'objectif est de financer des infrastructures et des politiques en matière d'environnement. Le traité, qui commande un transfert de souveraineté à l'État espagnol, a accordé à Madrid plus de pouvoirs que Barcelone sur le choix d'une politique à implanter en Catalogne à l'intérieur de ses champs de compétence.

Le contexte européen favorise aussi sous une autre forme le développement d'une paradiplomatie subnationale. Avec le processus d'intégration européenne, les régions voient leur rôle prendre de l'ampleur et sont appelées à devenir des joueurs de plus en plus importants sur la scène communautaire. Les régions d'Europe, plus proches de leurs citoyens, sont sollicitées afin d'assumer de nouvelles responsabilités.

La réalité régionale sur le plan de l'Union européenne ouvre la voie à l'élaboration d'une paradiplomatie des régions vers l'Union européenne. On note aujourd'hui que les régions européennes, enfin celles qui en ont la capacité, agissent comme des groupes de pression au sein des institutions européennes. Il arrive également aux régions plus dynamiques de faire coalition et de formuler des positions communes sur l'Europe. La Catalogne est très active dans les organisations interrégionales, que ce soit l'Assemblée des régions d'Europe ou le Comité des régions. Jordi Pujol dirigera par exemple à partir de 1992 l'Assemblée des régions d'Europe (ARE). Lors des préparations de la conférence intergouvernementale de 1996-1997, la *Generalitat* revendiquera le renforcement du rôle du Comité des régions. Les Catalans souhaitent que cette institution ait le droit de porter plainte auprès de la cour de justice lorsque le principe de subsidiarité n'est pas respecté par les États ou par les instances de l'Union. Les Catalans demanderont également la séparation des

municipalités du Comité le transformant ainsi en un club exclusif pour les régions. Les Catalans sont également très actifs au Parlement européen où ils ont réussi à piloter une résolution qui, quoique sa portée ne soit que symbolique, reconnaît le Catalan comme langue communautaire.

Les partis politiques catalans, comme presque toutes les formations politiques qui renaîtront ou apparaîtront au cours de la transition démocratique espagnole, développent donc, pour l'essentiel, des positions très pro-européennes. C'est, entre autres, pour cette raison que le parti présidé par Jordi Pujol accordera son appui aux gouvernements socialistes de Felipe González sur les positions fondamentales de la construction européenne. Par ce soutien, le leader nationaliste catalan, arrachera d'importantes concessions. Le gouvernement espagnol organisera ainsi la Conférence Euro-Méditerranée dans la capitale de la Catalogne en plus de reconnaître, et de mêler, ce qui est un précédent sérieux, les régions à l'élaboration de la position espagnole devant l'Union européenne. Le soutien de Pujol au gouvernement espagnol aurait, sans ces deux réalisations, été de plus courte durée. Jordi Pujol annoncera en effet, dès l'été 1995, la rupture et la nécessité d'organiser des élections anticipées. Il prolongera son appui au gouvernement espagnol d'un semestre pour ménager la présidence espagnole de l'Europe et pour gagner en influence durant la conférence.

Jordi Pujol donnera aussi son soutien au gouvernement de José Maria Aznar pour les mêmes raisons. Selon Lluís Bassets, Pujol appuiera le Parti Populaire pour éviter que l'instabilité politique causée par un gouvernement minoritaire ne nuise aux chances de l'Espagne de faire partie du premier groupe de la zone Euro. Jordi Pujol a ainsi accordé son soutien à un chef de parti plutôt tiède aux nationalistes catalans pour que les politiques de convergence économique et monétaire ainsi qu'une politique de réduction du déficit et de l'inflation puissent être mises en œuvre. On peut affirmer, sans risque de se tromper, que sans l'appui des nationalistes catalans, l'Espagne n'aurait jamais été du premier groupe de la zone Euro. L'appui de Pujol au gouvernement de José Maria Aznar coûtera cher à ce dernier. En effet, le Parti Populaire qui a fait une campagne électorale très anticatalane sera obligé de faire de nombreuses concessions aux revendications de la *ciu*. Certaines visent la participation des communautés autonomes à l'élaboration de positions espagnoles devant l'Union européenne.

La mondialisation, la régionalisation et l'interdépendance du monde contemporain rendent le développement de politiques internationales subétatiques absolument nécessaire. Pour favoriser la croissance économique et l'épanouissement national, qui sont les objectifs clés du gouvernement catalan, la Catalogne doit déborder de ses frontières nationales et étatiques. Jordi Pujol insiste beaucoup sur ce dernier point. Selon lui, les activités internationales de la Catalogne sont essentielles pour favoriser la compétitivité internationale des entreprises situées en Catalogne. La *Generalitat* s'est donnée pour mission la modernisation de l'économie catalane. Pour ce faire, l'internationalisation

est la voie à suivre, estime le gouvernement catalan, en cette ère de compétitivité internationale et de mondialisation. Le gouvernement catalan se donnera ainsi pour mission de devenir commis voyageur. Il fera la promotion à l'étranger des avantages à investir et à consommer des produits fabriqués ou pensés en Catalogne. La promotion des exportations est devenue pour la *Generalitat* une quasi-religion. Elle organise de multiples conférences sur ce thème et a créé un prix annuel qui revient généralement à une multinationale²⁴.

Pour favoriser l'internationalisation de la société catalane, la *Generalitat* impliquera des acteurs de la société civile dans le développement de la politique étrangère de la Catalogne. Le gouvernement catalan privatisera en quelque sorte les rôles en accordant une grande place aux initiatives privées ou encore en collaborant avec elles. Cette politique crée un environnement bénéfique à la projection internationale de la Catalogne en plus de solidifier les appuis internes à sa politique étrangère.

Le type d'État est une variable également très importante en ce qui concerne le développement d'une politique étrangère régionale. Le dernier mais non le moindre facteur est le système politique espagnol qui confère aux communautés autonomes une large autonomie dans leurs champs de compétence. Sans cette autonomie, il aurait été très difficile de mettre en œuvre une politique étrangère.

Ces différents facteurs auront évidemment des incidences variées sur le désir d'une projection internationale de la Catalogne, et ils auront favorisé le développement d'une politique étrangère de la part du gouvernement catalan. Aujourd'hui, selon Caterina Garcia i Segura : « Les acteurs qui ont la charge de la politique étrangère de la Catalogne considèrent que les objectifs sont aujourd'hui atteints au rythme souhaité²⁵. » Même s'il est difficile de dire avec précision combien de fonctionnaires travaillent aujourd'hui sur les questions de la politique étrangère de la Catalogne, le secrétaire général de la présidence, Carles Duarte i Montserrat, s'est permis l'estimation suivante : deux cents personnes²⁶. De fait, en raison même de leur éparpillement au sein de différents ministères, il s'avère également difficile d'évaluer le nombre de représentations que la Catalogne possède à l'étranger. Nous en avons pour notre part dénombré une cinquantaine²⁷. Les données officielles se rapportant au budget alloué à la

24. Ces entreprises sont cependant souvent peu soucieuses des intérêts de la Catalogne. En effet, peu après avoir remporté ce prix, l'entreprise SEAT annoncera de nombreux licenciements... tiré de : Michael KEATING, *Les défis du nationalisme moderne*, op. cit., p. 179.

25. Caterina GARCIA I SEGURA, « Les stratégies internationales de la Catalogne. Nationalisme politique et pragmatisme économique », in Stéphane PAQUIN (dir.), *Les Nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Montréal, Bulletin d'histoire politique, à paraître automne 2001.

26. Entretien avec Carles Duarte i Montserrat, Secretari general, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya, 19 avril 2001.

27. Deux institutions de deux ministères différents peuvent cependant partager les mêmes locaux comme c'est le cas pour le Patronat Català pro-Europa et l'agence COPEC (agence de promotion culturelle de la Catalogne) à Bruxelles.

politique internationale demeurent inconnues. Le politologue Jaume Urgell avance la somme de 20 millions de dollars américains en 1998²⁸. On ne sait cependant pas si cette somme concerne tous les ministères catalans qui ont une activité internationale ou seulement le ministère de la présidence. De plus même si ce montant semble probable l'auteur ne cite aucune source en appui à ses dires. Ce budget est nettement inférieur au budget du gouvernement du Québec qui environne les cent millions de dollars canadiens²⁹.

A — La structure administrative et les institutions catalanes à vocation internationale

C'est du ministère ou du département de la présidence que provient l'initiative ou l'impulsion des politiques internationales en raison du rôle prépondérant que s'est attribué le président Pujol en regard des activités internationales de la Catalogne. Le rôle moteur de la présidence génère un volume appréciable d'activités internationales en plus d'être souvent à l'origine d'une initiative qui sera ensuite développée au sein d'un autre ministère ou département.

Les actions internationales de la Catalogne entre dans deux grandes catégories. La première catégorie est liée à la politique étrangère émise directement du ministère de *Governacio* ou de l'Intérieur. La seconde catégorie est plutôt caractérisée par des objectifs fonctionnels et précis et touche l'internationalisation de l'activité des principaux ministères ou départements du gouvernement catalan. En effet, plusieurs ministères catalans sont en plein processus d'internationalisation afin de réaliser pleinement leurs compétences constitutionnelles. Les activités des différents ministères varieront d'un ministère à l'autre. Pour certains ministères donc, l'internationalisation se situe au centre de leurs activités, alors que d'autres ne font que réagir aux demandes qui leur sont faites.

Le gouvernement catalan a mis sur pied plusieurs institutions à vocation internationale spécifiques qui prendront des formes variées, notamment juridiques, comme des associations, des entités de droits publics, des consortiums, etc. Parmi les plus importantes institutions, on retrouve le consortium *Patronat Català pro-Europa*³⁰. Cette institution sera créée en 1982 par la *Generalitat* avec plusieurs partenaires représentatifs des secteurs économiques et financiers, du secteur universitaire et des administrations locales. Elle avait pour mandat d'organiser et de coordonner toutes les activités qui touchent à l'analyse, la formation, à la collecte et à la diffusion d'information sur l'Europe politique de la perspective des intérêts catalans. Même si cette institution

28. Jaume URGELL, « Putting Catalonia on the Map. Toward a Catalan External Relations Policy », travail dirigé sous la direction du professeur Pierre Martin à l'Université Harvard, automne 1999. Cet article a par la suite été publié en Catalogne.

29. Ministère des Relations internationales, *Rapport annuel 1999-2000*, Les publications du Québec, 2000, p. 57.

30. *Patronat* est un mot catalan qui signifie consortium en français.

dépend de la *Generalitat*, elle ne fait pas office de représentation officielle de la Catalogne comme le ferait une délégation générale du Québec, par exemple. Le *Patronat Català pro-Europa* est une plate-forme d'information, un bureau de maillage ou de réseautage entre agents du privé et du public³¹. Des relations sont établies avec des acteurs d'institutions européennes et d'autres régions d'Europe qui constituent le lobby régional. Hormis cette activité permanente d'information et de contact, le *Patronat pro-Europa* propose une formation sur les questions européennes, organise des séminaires et des conférences. Le siège du *Patronat Català pro-Europa* se situe à Barcelone. Il dispose d'une délégation à Bruxelles qui assure l'accès à l'information provenant des institutions de l'Union européenne et la représentation des intérêts catalans auprès de ces institutions. Il dispose de plusieurs bureaux d'information décentralisés en Catalogne. Le *Patronat Català pro-Europa* dispose d'une délégation à Bruxelles depuis 1986 qui assume plusieurs responsabilités comme recueillir les renseignements provenant de l'UE et qui sont d'un intérêt pour les partenaires publics ou privés catalans ; le consortium assure un suivi systématique des initiatives communautaires ayant des répercussions directes ou indirectes sur la Catalogne. Il représente ou canalise les intérêts catalans auprès des institutions communautaires, en coopération avec la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne. Il soutient également certains projets présentés par des organismes catalans dans le cadre de programmes communautaires. En outre, le consortium organise des démarches auprès des différentes institutions européennes et collabore avec les diverses représentations régionales présentes à Bruxelles, les nombreux organismes sectoriels, sociaux et professionnels à dimension européenne dans la capitale³².

Le CIDEM (*Centre d'innovació i Desenvolupament Empresarial*) est une autre institution à vocation internationale. Il s'agit d'un centre de développement et d'information pour les investisseurs étrangers. Créée en 1985, cette institution fait la promotion des affaires en Catalogne en diffusant aux compagnies l'information et les moyens nécessaires afin d'augmenter leur compétitivité, encourager leur innovation, la qualité de leurs produits et leur productivité. Cette institution possède aussi un prolongement international dont la mission particulière est d'attirer les investissements étrangers³³. Le CIDEM est présent dans plusieurs grandes villes du monde comme Düsseldorf, New York ou Tokyo³⁴.

Le COPCA (*Consorti de Promoció Comercial del Catalunya*) est un consortium de promotion commerciale de la Catalogne qui rassemble le gouvernement catalan, des Chambres de commerce, l'Industrie et Navigation Catalogne, plusieurs organisations sectorielles et exportatrices ainsi que des institutions

31. « Présentation du *Patronat Català pro-Europa* », *Generalitat de Catalunya*, 2000.

32. Ces informations m'ont été données par Mme Buldù Freixa, directrice de *Patronat Català pro-Europa* à Bruxelles, le 26 juin 2001.

33. Pour plus de détails voir le site Internet à l'adresse suivante : www.gencat.es/cidem/quees.html.

34. Entretien avec Marta Andreu, responsable du marketing, CIDEM, 20 avril 2001 à Barcelone.

liées aux entreprises. On dénombre en tout plus d'une centaine de membres institutionnels³⁵. Ce consortium créé en 1987 au sein du département du Commerce sera transféré sans tarder au département de l'Industrie puisque sa politique de promotion des exportations est complémentaire à celle du CIDEM en regard des investissements étrangers. Cette institution est évidemment présente en Catalogne et dans les principales villes européennes, mais également dans des villes comme, New York, Montréal, Tokyo, Pékin et Singapour. Elle compte à l'heure actuelle près de trente-cinq centres de promotions commerciales à l'étranger.

Le COPEC (*Consorti Català de Promoció Exterior de la Cultura*) est un institut mixte comprenant plusieurs organisations et entreprises culturelles qui travaillent de concert pour diffuser la culture catalane dans le monde. Rattaché au ministère de la Culture, l'objectif principal du COPEC est de favoriser les contacts entre les demandeurs de produits culturels catalans (les musées étrangers, les festivals de danse, de musique, de films...) et les artistes locaux³⁶. Le COPEC possède plusieurs bureaux dans les grandes villes étrangères (Berlin, Londres, Bruxelles, Milan, Paris)³⁷.

L'Institut catalan de la Méditerranée (*Institut Català de la Mediterrània*) est un autre instrument de projection internationale de la Catalogne. Cet institut, fondé en 1989 pour favoriser le développement d'études sur la vie méditerranéenne agit comme un forum d'échanges – ou « *think tank* » pour utiliser une expression américaine –, pour académiques et intellectuels. Contrairement à l'Institut du Monde arabe de Paris, cet institut n'est pas ouvert au public. Il a également pour vocation de diffuser une image favorable de la Catalogne dans le monde et d'établir des relations avec les autres pays de la zone méditerranéenne³⁸. De plus, l'Institut offre un prix de plus de 100 000 \$ us. Les récipiendaires jouissent toujours d'un prestige international, que ce soit sur le plan scientifique ou politique. En 1989, c'est le philosophe Karl Popper à qui sera remis le prix. Jacques-Yves Cousteau le recevra en 1991, le sociologue Edgar Morin, en 1994, l'économiste Amartya Sen en 1997, et en 1998, il sera attribué à Jacques Delors.

B — Les priorités de la politique étrangère de la Catalogne

Le chapitre 1 du programme politique de la *civ* pour les années 1995 à 1999 s'intitule « *Catalunya en el mundo* » ou la Catalogne dans le monde. Dans ce chapitre du programme politique, on aborde différents thèmes, comme

35. Entretien avec Jordi Serret i Berniez, directeur du Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), le 17 avril 2001 à Barcelone.

36. Tiré d'un entretien avec Mme Nùria Bulta, Directrice du Bureau COPEC de Bruxelles, le 26 juin 2001.

37. Entretien avec Aurora Sanz i Manrique, Secrétaire générale du Secrétariat Général de la culture, 23 avril 2001 à Barcelone.

38. Pour plus de détails on peut consulter le site Internet de l'Institut à l'adresse suivante : www.gencat.es/icm/apresent.html.

l'insertion de la société catalane dans l'Europe et dans le monde, les relations régionales en Europe, le rôle de la Catalogne en mer Méditerranée, la politique vis-à-vis de l'Amérique, de l'Asie, de l'Afrique. On aborde le thème de la coopération et de l'aide internationale, etc.³⁹. On est frappé par le fait que ces éléments soient soulignés dans les toutes premières lignes du premier chapitre du programme politique. Ce choix démontre la détermination de l'administration actuelle pour les questions relevant de la politique étrangère de la Catalogne et des relations internationales. En Catalogne, la politique extérieure de la *Generalitat* poursuit traditionnellement trois objectifs : 1) la reconnaissance politique de la nation, 2) le développement économique, et 3) les échanges culturels.

De nos jours, la politique économique, la diplomatie du commerce et de l'investissement, constituent certainement le moteur de l'activité internationale de la Catalogne. Pour Jordi Pujol, le développement économique de la Catalogne est une question de survie nationale. C'est pour cela que la diplomatie catalane se mettra au service de cet objectif. Sur l'axe économique, le gouvernement catalan favorisera deux types de politique. Le premier type vise à diffuser des données fondamentales sur la Catalogne, sur son dynamisme économique, sur ses industries, sur sa société, sur la qualité de son enseignement supérieur, etc.⁴⁰. Le second type d'activités vise à attirer les investissements étrangers et les centres de décision. On mettra sur pied des institutions chargées d'adopter une attitude offensive sur la question de l'investissement. Le ministère le plus engagé dans ce dossier est le ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Ce ministère est le plus actif, après celui de la Présidence, à l'étranger. Il développera des stratégies visant à attirer les investissements étrangers, à favoriser les exportations de produits catalans, donc à augmenter la présence économique de la Catalogne dans le monde.

Depuis près de deux décennies, la Catalogne obtient une proportion démesurée de l'investissement étranger en Espagne. À partir du milieu des années 1980, suite à l'entrée de l'Espagne dans la CEE, cette proportion croîtra encore plus. Entre 1984 et 1994 l'investissement étranger direct progressera (en termes réels) de 23 % en Catalogne comparativement à 19,5 % en Espagne. Pour toute la période, la Catalogne attirera environ un quart de l'investissement étranger en Espagne⁴¹. Sur le plan de l'investissement étranger, la Catalogne attire 26,43 % de l'investissement étranger espagnol, dont 36,47 % de l'investissement étranger industriel⁴². L'Espagne détient pour sa part le premier rang parmi les pays de l'OCDE en matière d'obtention d'investissements étrangers entre 1990 et 1996.

39. *Convergència i Unió, Para Levar Catalunya más lejos, Programmea electoral, 1995-1999*, Barcelona, chapitre 1.

40. Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia : The Land of Good News*, Generalitat of Catalunya, 2000 et Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia : A Country to Invest In. A Country to Live In*, Generalitat de Catalunya, 2001.

41. Kenneth McROBERTS, *op. cit.*, pp. 97-98.

42. Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia : A Country to Invest In. A Country to Live In*, *op. cit.*, 2000, p. 3.

On constate également une diversification des sources d'investissement. Alors qu'en 1973 les investissements étrangers étaient essentiellement américains, aujourd'hui la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Japon et les Pays d'Asie du Sud-Est sont de gros investisseurs⁴³. Plus de 2 200 firmes étrangères ont choisi de s'établir en Catalogne. Bien que très bien implantée en Méditerranée, la Catalogne s'inspire du modèle néerlandais pour étendre ses réseaux d'entreprises transnationales. Aujourd'hui, de nombreuses multinationales dans l'électronique, l'automobile, les rails de train et les produits chimiques ont choisi de s'installer en Catalogne. Parmi les plus connues, on note : BASF, Citibank, General Motors, Arthur Andersen, GEC Alsthom, Honda, Samsung, Pionner, Sony, Renault, Volvo, Nortel...

La Catalogne, c'est 6,3 % du territoire espagnol ; 15,5 % de sa population, 20 % de sa production totale, 25 % de sa production industrielle⁴⁴, et 27 % des exportations de la production industrielle de l'Espagne. Avec une population comparable à celle du Danemark, l'économie de la Catalogne dépasse en volume celle du Portugal et représente le double de celle de l'Irlande. Son PIB *per capita* rivalise avec celui du Royaume-Uni⁴⁵. La Catalogne s'internationalise rapidement. Ce phénomène s'accroîtra davantage avec son entrée dans la Communauté européenne en 1986. Entre 1969 et 1986, ses exportations passent de 6,9 % à 16,9 % de son PIB. Elles atteignent depuis 1990 au-delà de 40 % de son PIB.

La seconde priorité de la politique étrangère est la promotion de la nation à l'étranger. C'est cet axe qui formera au cours des premières années la priorité de la politique étrangère catalane. Pour y arriver, Jordi Pujol s'efforce d'obtenir une reconnaissance politique de la nation catalane par l'État espagnol. Il s'efforce également d'obtenir une reconnaissance à l'extérieur des frontières espagnoles. La politique étrangère de la Catalogne est ainsi perçue comme un outil fondamental pour l'épanouissement de la nation catalane. La politique internationale de la Catalogne servira à la nation catalane en favorisant son rayonnement et sa consolidation. En pratique, la politique étrangère du gouvernement catalan érige aux quatre coins de la planète des « Maisons de la Catalogne » qui sont des centres culturels. Le gouvernement enverra aussi de par le monde des enseignants de la langue catalane. La diplomatie culturelle catalane accomplira un tour de force en convainquant l'UNESCO de déclarer la « Sant Jordi », qui est une fête catalane de la rose et du livre célébrée le 23 avril, la « journée mondiale du livre⁴⁶ ». Cette projection internationale d'une fête catalane est source d'une grande fierté chez les dirigeants catalans.

43. Kenneth McROBERTS, *op. cit.*, p. 98.

44. Catalonia Office of Foreign Investment, *Catalonia : A Country to Invest In...*, *op. cit.*, 2000, p. 2.

45. *Ibid.*

46. Generalitat de Catalunya, « Activitats à l'estranger », in Rapport d'activitats, Direcció General de Relacions Exteriors, 1995, p. 190.

1. Les zones prioritaires d'intervention

La politique étrangère de la Catalogne se concentre essentiellement dans les zones prioritaires, nommément l'Europe communautaire, l'Amérique latine et la Méditerranée. La politique étrangère de la Catalogne est avant tout orientée vers les pays de l'Europe communautaire et les institutions européennes. Priorité politique et économique, l'Europe a toujours revêtu sur le plan politique une importance particulière pour les Catalans. La politique étrangère de la Catalogne favorise aussi le régionalisme européen. Le gouvernement établira des relations avec des régions dont les caractéristiques sont semblables aux siennes. C'est le cas avec le Québec depuis 1983. Les Catalans développeront aussi de bonnes relations avec les Flamands, les Wallons, l'Écosse, le Pays de Galles, etc. Aujourd'hui, le président Pujol donne un accent particulier à la coopération interrégionale.

Les Catalans misent sur deux types de stratégie régionale : la coopération transrégionale, qui est sans continuité territoriale et la coopération transfrontalière. Les « Quatre moteurs de l'Europe » et le système des « Eurocités » entrent dans la première catégorie alors que « L'Arc méditerranéen des Technologies » et « L'Arc sud-européen » relèvent de la seconde⁴⁷. Ces deux approches de la coopération régionale sont complémentaires en termes de coopération et d'instrument de pression sur les autorités communautaires et espagnoles. Les institutions qui gèrent les stratégies régionales de coopération adoptent souvent la forme de réseaux d'intérêts publics et privés, poursuivent des objectifs spécifiques ou divers et opèrent au sein de structures souples où la communication s'accomplit de façon informelle.

La seconde zone géographique prioritaire est aujourd'hui l'Amérique latine. L'intérêt de la Catalogne est soulevé par les transformations importantes sur les plans politique, économique et social qui ont marqué l'Amérique latine depuis une vingtaine d'années. La *Generalitat* est particulièrement interpellée par les perspectives de coopération économique et culturelle. Ce nouvel intérêt pour l'Amérique latine favorisera la mise sur pied d'institutions dans cette région : ouverture de Maisons de la Catalogne, organismes de coopération commerciale, aides aux entreprises catalanes désireuses de s'établir dans la région, ouverture de bureaux mandatés pour la promotion des affaires...

La troisième zone prioritaire est la Méditerranée. Cette région a pris une importance accrue ces dernières années. Le volet de la politique étrangère du gouvernement de la Catalogne portant sur la Méditerranée se subdivise en deux parties : la première vise l'Arc latin, ou ce qui est considéré comme les

47. Sur les organisations régionales voir : Pierre KUKAWAKA, « Le Quadrigue européen (Bade-Wutemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions », in Richard BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, p. 97 ; sur le programme d'échange d'étudiants voir : Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », in *Rapport d'activités*, Direcció General de Relacions Exteriors, 1997, p. 215 et Francesc MORATA, « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne », in Richard BALME (dir.), *op. cit.*, p. 111.

pôles de nouveaux développements du sud de l'Europe. La politique étrangère de la Catalogne dans l'Arc latin est avant tout économique, mais aussi politique. La *Generalitat* a pour stratégie de raccourcir les distances entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud de sorte à favoriser les réseaux commerciaux. La Catalogne s'efforce de renforcer les relations régionales et le régionalisme sur le plan politique. La seconde partie, qui a été intégrée plus récemment dans les priorités de politique étrangère, s'intéresse plus directement aux pays du Maghreb avec lesquels la Catalogne entretient des relations essentiellement économiques et d'aide au développement⁴⁸.

Depuis peu, la Catalogne porte sa politique étrangère à des régions d'Asie-Pacifique. Ainsi, des relations ont-elles été établies avec la Corée du Sud. Même si elles reposent sur une base économique, le gouvernement catalan tente également de les élargir au domaine culturel et au tourisme⁴⁹. Le gouvernement catalan s'efforce également, dans la perspective de l'élargissement, de nouer des relations avec des pays d'Europe de l'Est.

C — Les voyages du président

Les déplacements du président à l'étranger forment une part très importante de la politique étrangère de la Catalogne tant au plan économique, politique que culturel. Le président Pujol a, entre 1981 et 1998, effectué plus de 283 voyages à l'étranger ; la majorité en Europe. En 1995 par exemple, 77 % des voyages du président l'ont amené en Europe communautaire, 14 % vers l'Europe non communautaire. L'Amérique du Nord compte pour 3 % des destinations, l'Amérique du Sud, 2 %, l'Asie, 2 %, le Moyen-Orient, 2 % et le Maghreb, 1 %⁵⁰. Entre 1989 et 1998, c'est la France qui accueille le plus souvent le président Pujol avec cinquante-neuf visites. Elle est suivie par l'Allemagne avec quarante et un séjours, l'Italie avec vingt-deux et la Belgique avec vingt⁵¹.

En faisant le bilan des différents voyages du président Pujol, on constate qu'il entre fréquemment en contact avec des hommes politiques internationaux de haut rang. Depuis 1990, il a rencontré presque tous les principaux acteurs du G7 sauf Jean Chrétien. Le président Pujol s'entretiendra en outre avec des hommes politiques latino-américains de premier plan comme Fernando Henrique Cardoso, président du Brésil, M. Ernesto Zedillo, président du Mexique. Jordi Pujol rencontre également à l'occasion des responsables

48. Caterina GARCIA i SEGURA, « La dimensió mediterrànea de la projecció exterior de Catalunya : el Arco Latino », *Papers*, n° 46, 1995, pp. 43-56.

49. Entretien avec Jaume Giné, directeur de l'aire Extra-Europe, Dirrecció General de Relacions Exteriors, mardi 17 avril 2001 à Barcelone.

50. Caterina GARCIA i SEGURA, *L'activitat exterior de les regions : una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelone, 1995, pp. 124-125.

51. Caterina GARCIA i SEGURA, « La presència exterior de la Generalitat », in *Fundació Jaume Bofill, Informe hei a la Catalunya del 2000, societat, economic, politica, cultura*, Barcelona, ed. Mediterrània, 1999, pp. 407 et 409.

d'organisations internationales comme, en 1996, le président du FMI, Michel Camdessus⁵², en 1997, Jacques Santer, alors président de la Commission européenne et Javier Solana, secrétaire général de l'OTAN. Jordi Pujol participe également de façon régulière au symposium annuel du *World Economic Forum* de Davos en Suisse. Il est alors facile pour le président de rencontrer des personnalités des mondes économique ou politique de façon informelle.

II – La constitution espagnole et les relations internationales

C'est en effet en 1978 que l'Espagne se dote de son premier texte constitutionnel après la dictature franquiste. Cette constitution, qui s'inspire énormément de la constitution italienne promulguée dans les années 1940, est déjà, pour plusieurs spécialistes, obsolète. Bien que jeune, elle est anachronique, sa conception remontant à une période qui a bien peu à voir avec la période d'interdépendance et de mondialisation de cette fin de siècle. De plus, l'esprit de la constitution italienne est contradictoire au principe des communautés autonomes. Les auteurs de la constitution espagnole afficheront un manque de réalisme ou de sensibilité devant les questions internationales. On reproduira plutôt les schémas classiques par lesquels est confié au gouvernement central le monopole des relations internationales. Les législateurs de la constitution espagnole insisteront sur l'unité ou la centralisation des pouvoirs extérieurs de l'État⁵³.

Le texte de la constitution espagnole qui a été approuvé par le Cortès en octobre 1978 est très clair : les relations internationales sont de compétence exclusive de l'État espagnol. En effet, cette compétence (l'article 149.1.3) compte parmi les trente-deux compétences exclusives réservées à l'État. Les communautés autonomes n'ont donc pas, en théorie, la possibilité constitutionnelle d'établir des relations internationales, au sens classique du terme, même à l'intérieur de leurs domaines de compétence.

La constitution espagnole ne définit pas le concept de relations internationales. À la lecture des articles 56.1, 63.2, 94.1 et 97, force est de constater la suprématie de l'État central. Ces clauses ne portent cependant que sur le droit de signer des traités internationaux et sur le droit de représentation internationale. Aucune référence n'est faite aux autres activités étatiques qui peuvent revêtir une dimension internationale importante, que ce soit l'industrie et le commerce, l'éducation, la culture, la santé, les pêches, etc. Certains diront qu'il n'est pas nécessaire de recourir à une référence explicite pour toutes les activités extérieures qui supposent des relations internationales, certaines activités associées aux relations internationales étant implicitement

52. Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », in Rapport d'activités, Direcció General de Relacions Exteriors, 1997, p. 210.

53. Caterina GARCIA, « The Autonomous Communities and External Relations », *op. cit.*, p. 124.

mentionnées ailleurs. On pense ici aux questions de nationalité, d'immigration et d'asile, aux questions de commerce extérieur, aux questions d'enregistrement des bateaux et des avions, aux questions de protection de la culture, de l'art et du patrimoine contre les exportations ou la destruction.

Les autonomistes affirmeront que même si l'article 149.1.3, qui porte sur les relations internationales, devait couvrir toutes les activités internationales, il n'aurait pas été nécessaire de mentionner certaines fonctions plus explicitement⁵⁴. Il est par ailleurs inconcevable que les champs de compétence des communautés autonomes soient limités à la politique interne. Pour assumer la pleine responsabilité de ses compétences constitutionnelles, les communautés autonomes doivent élaborer dans leurs champs de compétence une politique étrangère. Dans le cas inverse, il suffirait à l'État espagnol de définir une politique internationale dans les champs de compétence des communautés autonomes pour disposer d'un droit de veto sur une partie de la politique de la communauté autonome à l'intérieur de ses champs de compétence. La question qui s'est posée résolument en Espagne est donc celle-ci : Lorsqu'une communauté autonome élabore une politique en matière d'éducation par exemple, et que cette politique revêt une dimension internationale, le gouvernement central devient-il immédiatement le responsable de cette politique et ce, en vertu de l'article 149.1.3 de la constitution espagnole ? Si tel était le cas, il en résulterait la plus importante remise en question de l'ordre constitutionnel domestique depuis la promulgation de la constitution de 1978. L'État espagnol n'aurait qu'à signer un traité avec un autre pays en matière d'éducation pour imposer aux communautés autonomes l'application de ce traité. Cette mesure donnerait à l'Espagne un droit de veto sur des politiques de responsabilité relevant des communautés autonomes. Cette mesure ferait de l'Espagne un pays unitaire sur le plan international et un pays décentralisé à l'échelle interne où l'ingérence de l'État espagnol se multiplierait. On imagine facilement la réaction des hommes politiques catalans ou basques devant ce scénario pour le moins conflictuel.

Ce phénomène, qualifié d'effet boomerang par certains spécialistes espagnols, est amplifié par le processus d'intégration européenne. L'adoption des lois communautaires comporte des conséquences importantes notamment sur la distribution des pouvoirs entre le gouvernement central et les communautés autonomes. Les lois communautaires souligneront les incohérences et les lacunes de la constitution espagnole à l'égard de la distribution des pouvoirs et des relations internationales. Les lois communautaires ne se préoccupent pas de la distribution constitutionnelle des pouvoirs et n'ont pas à en tenir compte. Puisque ce sont des représentants du gouvernement central qui présentent les positions des États membres au Conseil de l'Union, ils profitent de cette position pour promulguer des politiques ne relevant pas de leur compétence sur le plan interne. C'est ce qui explique pourquoi, selon

54. *Ibid.*

certaines spécialistes, les lois communautaires sont généralement favorables aux gouvernements centraux⁵⁵.

Le tribunal constitutionnel rendra plusieurs jugements sur la question⁵⁶. La position du tribunal constitutionnel, au départ centralisatrice et hostile au développement de relations internationales au plan des communautés autonomes, se nuancera peu à peu pour finalement accorder un plus grand rôle aux activités extérieures des communautés autonomes. Les répercussions de la jurisprudence du tribunal constitutionnel à l'égard de la politique étrangère des communautés autonomes sont considérables. Sur le plan constitutionnel, le tribunal donnera une interprétation moins restrictive du concept de relations internationales que celle souhaitée par le gouvernement espagnol. Cette nouvelle interprétation des textes fondamentaux facilitera le développement de relations internationales par les communautés autonomes. D'après le tribunal constitutionnel, il ne faut pas confondre le concept de « relations internationales » avec toute activité réalisée hors du territoire national. Le tribunal constitutionnel dépeint comme activité exclusive de l'État, les relations bilatérales avec les autres États et son action en droit international, c'est-à-dire le droit de signer des traités. Le tribunal lui confère également le monopole de la représentation extérieure et la création d'obligations mutuelles entre puissances souveraines. En ce qui concerne les obligations des communautés autonomes, elles sont tenues, contrairement à ce qui se passe au Canada, d'appliquer les traités⁵⁷.

Ce jugement laisse donc un champ d'action très large aux communautés autonomes et inverse les relations de pouvoir entre l'État espagnol et les communautés autonomes. L'État espagnol ne peut plus prétexter son monopole des relations internationales pour intervenir dans les champs de compétence des communautés autonomes. Le tribunal ira même jusqu'à spécifier que les activités de l'Union européenne relèvent de leur compétence car les normes et les décisions qui y sont prises « peuvent non seulement entraîner des limites et restrictions à l'exercice de compétences qui correspondent aux communautés autonomes, mais aussi établir des aides et stimulations économiques pour les activités de ces dernières⁵⁸ ». Le tribunal accorde néanmoins à l'État central le droit de réglementer les activités internationales des communautés autonomes au nom de la cohérence des relations internationales de l'État espagnol. Selon Lluís Bassets, aucune régulation n'est en vigueur même si les hommes politiques de Madrid y ont songé⁵⁹.

55. *Ibid.*

56. Pour un exposé plus complet voir : Caterina GARCIA i SEGURA, « Les stratégies internationales de la Catalogne. Nationalisme politique et pragmatisme économique », in Stéphane PAQUIN (dir.), *Les Nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, Montréal, Bulletin d'histoire politique, (édition spéciale), vol. 1, n° 10, hiver 2001.

57. Kenneth McROBERTS, *op. cit.*, p. 80.

58. Lluís BASSETS, *op. cit.*, p. 209.

59. *Ibid.*

A — Les débuts

Les premières années de la politique étrangère des communautés autonomes sont témoins de conflits importants avec Madrid. Ils touchent essentiellement les déplacements à l'étranger des dix-sept présidents des communautés autonomes ou de leurs représentants que l'administration centrale qualifie d'« ambigus ». Lors de ces déplacements, ces dignitaires signaient des protocoles d'entente avec des représentants de villes et de régions et parfois même avec des États souverains. Ces ambitions internationales des communautés autonomes déplaisaient à Madrid. En 1993, le gouvernement de Felipe González ira jusqu'à commander une étude sur la question. Dans le rapport, on dénombre pour l'année 1992, cent soixante-dix-sept voyages à l'étranger par des membres de gouvernements autonomes. De ce nombre, cent vingt-quatre visites ont été effectuées par les présidents de ces communautés autonomes⁶⁰.

Comme on peut s'y attendre, les Catalans sont les plus actifs, avec vingt-trois déplacements⁶¹. Parmi les incidents consignés dans cette étude, « on rapporte le traitement digne d'un chef d'État accordé à Jordi Pujol en Slovaquie, avant la séparation de la Tchécoslovaquie ; la confusion des autorités chiliennes à cause des voyages simultanés de représentants du gouvernement espagnol, d'Aragon et du Pays basque ; la signature de protocoles sans autorisation de l'État, comme dans le cas d'accords transfrontaliers avec des régions françaises et portugaises, ou les accords de coopération industrielle et agricole entre la Catalogne et Israël⁶² ». Dans tous les cas, nous rapporte Lluís Bassets, la Catalogne est la communauté autonome la plus « audacieuse et imaginative » pour prendre des initiatives qui débordent des « limites traditionnelles des relations internationales et diplomatiques⁶³ ».

Les voyages officiels du président ou même les réceptions de dignitaires étrangers en Catalogne sont certainement l'aspect le plus visible – et conflictuel – de la paradiplomatie catalane. Les manchettes de presse qui confirment cette affirmation sont légions. En 1988, dans le *Diari de Barcelona*, on lisait : « Borrell [à l'époque secrétaire d'État espagnol] accuse les communautés autonomes de dédoubler les compétences⁶⁴ » ; dans *La Vanguardia*, « Madrid veut plus de contrôle sur les politiques étrangères des communautés autonomes⁶⁵ ».

Lorsque Jordi Pujol effectue une mission à l'étranger, deux points sont mis de l'avant. Le premier est évidemment très politique. Il vise la promotion de la « nation catalane ». Le second point, complémentaire au premier, est économique. Jordi Pujol veut ouvrir de nouveaux marchés pour les entreprises

60. Étude rapportée dans Lluís BASSETS, *op. cit.*, p. 208.

61. Caterina GARCIA i SEGURA, *L'activitat exterior de les regions : una dècada de projecció exterior de Catalunya*, *op. cit.*, p. 124 ; Lluís Bassets nous parle pour sa part de 27 déplacements.

62. Lluís BASSETS, *op. cit.*, p. 208.

63. *Ibid.*, p. 209.

64. « Borrell acusa les autonomies de duplocar competències », in *Diari de Barcelona*, 2 août 1988.

65. « Nueva inflexión en las relaciones Madrid-Cataluña », in *La Vanguardia*, 2 novembre 1988.

catalanes et œuvre pour l'implantation en Catalogne de centres de décision et d'investissements étrangers. Lors de ces voyages, le « petit de Gaulle », comme il a été surnommé, amène sa cour composée de chefs d'entreprises privées, d'universitaires et d'autres membres de la société civile. En 1989, lors d'une visite « d'État » en Chine, le président Pujol insiste sur le fait que sa délégation composée de 56 représentants de firmes catalanes est plus importante que celle du Premier ministre espagnol qui avait fait une visite similaire en 1985⁶⁶.

Le conflit se joue aussi sur le plan symbolique. Le président Pujol, lorsqu'il voyage à l'étranger, se présente en véritable chef d'État. Ainsi Pujol est-il accueilli en Slovénie en septembre 1987 par un orchestre entonnant l'hymne national catalan à sa descente d'avion à l'aéroport de Lubljana. Qui plus est, le président Pujol profitera du voyage pour exporter les conflits internes. Il critiquera en effet le processus de construction des communautés autonomes en Espagne, ce qui fera réagir Madrid⁶⁷.

Comme nous l'avons déjà mentionné, Jordi Pujol rencontre des dignitaires étrangers de premier plan. Ces rencontres de dignitaires étrangers provoqueront plusieurs réactions hostiles du gouvernement espagnol. Quelques semaines après la visite de Jordi Pujol à la Maison-Blanche en février 1990, le ministre espagnol des Affaires étrangères rappellera à l'ordre le gouvernement catalan en insistant lourdement sur le fait que les relations internationales relèvent de la compétence exclusive de l'État espagnol. Cette lettre sera accompagnée d'une copie des instructions qui ont été édictées en 1980, 1984 et 1987 sur le protocole des missions diplomatiques de l'Espagne. Cette réaction de l'État espagnol est un peu frivole car l'entretien entre Jordi Pujol et George Bush n'a duré, aux dires du *El País*, que quelques minutes, le temps de prendre une photo⁶⁸. Madrid estime n'être pas tenue informée des actions internationales des communautés autonomes.

On note cependant au début des années 1990 un changement d'attitude des trois communautés autonomes traditionnellement plus autonomistes (donc conflictuelles). Dans le cas de la Galice, le changement est lié à la personnalité du président qui est plus conservateur et moins enclin aux conflits ; pour le Pays basque, le changement s'explique par la méfiance envers les jugements du tribunal constitutionnel qui découragent tout recours. Finalement, dans le cas catalan, ce sont les bonnes relations entre la députation catalane issue du parti de Jordi Pujol et le gouvernement qui illustrent le changement. En effet, en 1993 le parti socialiste (PSOE) aura besoin de l'appui des nationalistes catalans pour se maintenir au pouvoir⁶⁹.

66. « Pujol inicia su visita a China con la esperanza de obtener mejores resultados comerciales que González en 1985 », in *El País*, 18 avril 1989.

67. « Duras críticas del presidente de la Generalitat al desarrollo del estado de las autonomías en España », in *El País*, 22 septembre 1987.

68. « Pujol explica al presidente Bush la aportación catalana y española a la estabilidad europea », in *El País*, 6 février 1990.

69. Caterina GARCIA i SEGURA, « The Autonomous Communities and External Relations », *op. cit.*, 1995, p. 136.

À partir des années 1990 donc, l'attitude du gouvernement catalan changera. Lors de ses déplacements à l'étranger, le président Pujol fera en sorte de les faire accepter ou du moins connaître du gouvernement espagnol. De plus, le président Pujol soutient que l'ensemble de l'Espagne tire aussi profit de ces voyages. En visite au Portugal en 1990, le président Pujol déclare : « J'ai discuté de ce voyage au téléphone avec Fernández Ordóñez. Il n'y a pas et ne devrait pas y avoir aucune irritation car je ne leur donne aucune raison pour qu'il y en ait. Je poursuis ce voyage avec un fort sens de mon identité catalane, mais toujours dans le cadre de la Constitution espagnole. De plus, je m'assure que mes voyages ne soient pas seulement utiles pour la Catalogne mais également pour l'Espagne⁷⁰. »

1. La réception de chefs d'État étrangers

Non seulement les conflits portent-ils sur les déplacements à l'étranger de Jordi Pujol, mais également sur les réceptions officielles de dignitaires étrangers par le gouvernement catalan. En 1990 par exemple, Boris Yeltsin, alors gouverneur régional en Russie, sera reçu en Catalogne par Jordi Pujol. Cette visite constitue un exemple de paradiplomatie également utile pour le gouvernement central. La situation politique en Russie était chaotique et Boris Yeltsin manœuvrait pour devenir le prochain président russe. C'est dans ce contexte que Jordi Pujol aussi un élu régional, a pu inviter Yeltsin et développer de bonnes relations avec le futur président russe sans compromettre les relations entre l'Espagne et la Russie. En effet, une invitation des autorités espagnoles à Boris Yeltsin aurait probablement jeté un froid dans les relations avec la Russie et son leader Mikhaïl Gorbatchev⁷¹. Cette situation, si elle était exploitée plus systématiquement pourrait avantager la Catalogne et l'Espagne.

Si le séjour en Catalogne n'a eu que très peu d'impacts négatifs sur les relations Barcelone-Madrid, on ne peut en dire autant de la visite officielle de Mikhaïl Gorbatchev au cours de la même année. Les rivalités entre Barcelone et Madrid renaîtront et plusieurs déplorent le manque de coordination entre les administrations centrale et régionale. La raison en est l'annulation par le gouvernement de Madrid de la visite prévue de Gorbatchev en Catalogne. Privé de son entretien avec Gorbatchev, Jordi Pujol émettra un communiqué, repris par la presse, dans lequel il accuse les autorités centrales de chercher à marginaliser la *Generalitat* et où il est écrit que l'attitude du gouvernement central est au cœur du conflit entre les deux paliers de gouvernement. Plus encore, on y accuse les autorités centrales de vouloir empêcher systématiquement la visite en Catalogne et à Barcelone de chefs d'État. Quand ces visites

70. « Pujol : Procuro que mis viajes sean útiles no sólo para Cataluña, sino para toda España », in ABC, 2 novembre 1990.

71. Ashild OLAUSSEN, *Catalan External Activities and the Spanish State/Region Relationship*, Thèse déposée à l'Institut de sciences politiques de l'Université de Oslo, été 1999, p. 60.

ont tout de même lieu, rapporte le communiqué, le gouvernement espagnol en réduit l'importance en leur conférant une signification privée ou de nature semi-officielle. Le communiqué se termine ensuite sur une envolée dramatique : « après une longue période de silence il arrive un moment où la dignité d'un pays l'oblige à prendre la parole ». Cette prise de parole était rendue nécessaire car « le manque de respect de la *Generalitat* était trop insolent, trop important et trop public⁷² ».

Le gouvernement catalan réagira par la préparation d'une réforme du protocole concernant les visites d'État en Catalogne. Tous les partis politiques catalans soutiendront le gouvernement catalan, sauf le parti socialiste. Un mois plus tard, en novembre 1990, le ministre espagnol des Affaires étrangères, Fernández Ordóñez, invitera Jordi Pujol à une réunion pour en finir avec les controverses et tensions entre les deux administrations⁷³.

2. Les représentations de la Catalogne à l'étranger

L'administration centrale s'inquiète du nombre de représentations à l'étranger des communautés autonomes. Le gouvernement catalan a depuis une vingtaine d'années ouvert près d'une cinquantaine d'antennes à l'étranger⁷⁴. Lorsqu'en 1986 le *Patronat Català pro-Europa* annonce son intention d'ouvrir un bureau à Bruxelles, devenant du coup une des premières régions d'Europe à le faire, le gouvernement espagnol réagira avec violence. L'ambassadeur espagnol à l'Union européenne déclarera même que ce bureau ne verra jamais le jour⁷⁵. L'ambassadeur fera tout de même partie des invités à l'ouverture officielle des bureaux... Depuis, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts, et l'institution catalane travaille en étroite collaboration avec la représentation permanente de l'Espagne à Bruxelles⁷⁶. À l'opposé du gouvernement basque, le gouvernement catalan a fait preuve de beaucoup moins d'agressivité dans ses requêtes de représentation à Bruxelles. Le gouvernement basque exigeait plus qu'une simple présence à Bruxelles, mais le droit de participer au Conseil des ministres dans leurs domaines de compétence, une place à représentation permanente de l'Espagne en plus du droit de plaider devant la cour européenne de justice. Le gouvernement catalan a fait le choix de respecter les limites de la constitution espagnole et d'utiliser le *Patronat* comme un canal pour influencer les politiques espagnoles au sein de la représentation permanente.

72. « La Generalitat se siente vejada por el Gobierno durante las visitas de Estado », in *El Observador*, 31 octobre 1990.

73. Ashild OLAUSSEN, *op. cit.*, p. 62.

74. Jaume URGELL, *op. cit.*, p. 4.

75. Tiré d'un entretien avec Mme Buldù Freixa, de *Patronat Català pro-Europa*, le 26 juin 2001 à Bruxelles.

76. Michael KEATING, « Le monde pour Horizon – Québec, Catalonia, Scotland and International Affairs », ICPS, document non publié, août 1994. Ces propos m'ont été confirmés par Mme Buldù Freixa, de *Patronat Català pro-Europa*, le 26 juin 2001 à Bruxelles.

Michael Keating résume bien la situation : « La réponse de Pujol était à la fois pragmatique et prudente. Il avait compris que le statut des autonomies espagnoles ne permettrait pas d'accepter les revendications basques, mais espérait, à moyens termes, que la clause du Traité de Maastricht qui permet aux gouvernements subnationaux de représenter l'État pourrait s'appliquer à l'Espagne. En attendant, le gouvernement Catalan a une liste de priorités qu'il cherche à atteindre par l'entremise du gouvernement espagnol que ce soit sur les questions de fiscalités, de taux de change et d'institutions financières⁷⁷. »

La Catalogne ouvrira également à l'étranger un consortium de promotion commerciale de la Catalogne (COPCA) en 1987. Sa création engendrera des conflits avec l'administration centrale car Madrid croyait détenir le monopole de la représentation à l'étranger sur les questions commerciales⁷⁸. Même si aujourd'hui ces bureaux sont tolérés par l'autorité centrale, l'ouverture des premiers bureaux avait fait l'objet d'un boycott diplomatique⁷⁹. Un membre du gouvernement espagnol confiera au quotidien *El País* que : « Le résultat des voyages à l'étranger est pratiquement nul si on regarde l'attention qu'ils ont retenue dans les médias étrangers. Du point de vue des réalisations, les mêmes doutes peuvent être entretenus à propos des déplacements à Bruxelles de représentations des gouvernements catalans ou basques⁸⁰. »

Plus récemment, Caterina Garcia sondait différentes institutions qui mettent en œuvre la politique internationale de la Catalogne sur leurs relations avec les autorités centrales. Les réponses des responsables interrogés qui travaillent au sein du COPCA pointent tous dans la même direction : il y a eu des problèmes au début lors de la mise en place de l'institution, mais depuis les relations sont devenues plus routinières. Les incidents du début sont maintenant oubliés. Les acteurs catalans font même mention de très bonnes relations avec l'Institut espagnol pour le commerce extérieur (ICEX)⁸¹.

On note certains conflits sporadiques comme le refus du Directorate général pour les transactions extérieures d'autoriser un transfert monétaire qui aurait permis aux autorités catalanes de tenir un séminaire promotionnel à Londres. L'ouverture d'un bureau COPEC (culture) à Tokyo crée aussi quelques conflits. Le secrétaire d'État, Josep Borrell, a accusé le gouvernement catalan de doubler les institutions culturelles déjà existantes. Cette critique ne représente cependant pas la position officielle du gouvernement espagnol. Le ministre de l'Administration publique, Joaquín Almunia, déclarera en 1989 dans le quotidien *Cinco Días* que : « La présence des communautés autonomes à Bruxelles, par l'entremise d'organisations non officielles, ne pose pas problème,

77. Michael KEATING, « Le monde pour horizon », *op. cit.*, p. 9.

78. Entretien avec Oriol Pujol i Ferrusola, Secrétaire général, Secrétariat général de l'industrie, du commerce et du tourisme, 18 avril 2001 à Barcelone.

79. Lluís BASSETS, *op. cit.*, p. 211.

80. « Diplomacias paralelas », in *El País*, 16 mars 1988.

81. Caterina GARCIA i SEGURA, « The Autonomous Communities... », *op. cit.*, p. 136.

tant qu'elles ne mettent pas en danger les actions unitaires de l'État espagnol envers les institutions communautaires ou les autres États⁸². »

3. La participation de la Catalogne à des conférences et des organisations internationales

La Catalogne est présente dans de nombreuses organisations internationales à vocation régionale et sa participation à ces forums comme les Quatre moteurs de l'Europe, la Communauté de travail des Pyrénées ou l'Eurorégion ne crée plus de conflits importants avec Madrid. Comme le raconte Montserrat Riba, les relations avec le gouvernement espagnol dans ce domaine sont à la fois non conflictuelles et non coopératives. Au sujet des Quatre moteurs, elle ajoute : « La coopération régionale au sein des Quatre moteurs est concentrée sur des sujets qui sont des compétences constitutionnelles des communautés autonomes. Les Quatre moteurs ne se préoccupent pas des questions de *'hard politics'* qui sont du ressort de l'État central. Il a été important de distinguer entre la *'promotion extérieure'* et la *'politique extérieure'*⁸³. » La nature non conflictuelle des relations entre l'État espagnol et le gouvernement catalan sur la question de la participation de la Catalogne aux Quatre moteurs semble confirmée par le peu d'intérêt médiatique que représentent cette institution et ses activités. Ainsi, le Premier ministre espagnol Felipe González retiendra-t-il tout commentaire négatif sur une exposition organisée par les Quatre moteurs. Il se contentera de dire : « En fonction du contexte lié au processus européen, il est inutile d'adopter des positions radicales⁸⁴. »

Lors d'une rencontre subséquente des Quatre moteurs à Toronto, un journaliste de *La Vanguardia* demandera au président Pujol ce que pense le gouvernement espagnol des Quatre moteurs. La réponse de Pujol a été la suivante : « Je ne sais pas s'ils sont d'accord ou pas, il est préférable de ne pas le leur demander au cas où ils diraient non. Pour le moment, je n'ai aucun problème car il semble que le gouvernement espagnol prend en compte le fait que le régionalisme libère des énergies et que nos efforts ont été positifs du point de vue de la projection extérieure de l'Espagne⁸⁵. » Pujol ajoutera que ce n'est pas le PSOE en tant que gouvernement mais le parti politique qui est le plus critique de la politique extérieure de la Catalogne.

82. « El Gobierno no limitará por ley la acción exterior de las autonomías », in *Cinco Días*, 6 août 1989.

83. Cette citation est tirée de Ashild OLAUSSEN, *op. cit.*, p. 64.

84. « El Gobierno decide no obstaculizar las nuevas iniciativas de 'política exterior' de Pujol », in *El País*, 10 juin 1990.

85. « Pujol afirma que el Gobierno central recoge el fruto de la proyección exterior de Cataluña », in *La Vanguardia*, 27 juin 1990.

4. La signature d'accords internationaux

Le gouvernement de la Catalogne signera plusieurs accords et mettra en place de nombreux protocoles avec des acteurs étrangers dans le but essentiellement d'augmenter le volume de coopération à l'intérieur de ses champs de compétence. De 1983 à 1999, le gouvernement catalan signera quatre-vingt-un accords de ce type⁸⁶. Le gouvernement espagnol s'est opposé à la signature de tels accords particulièrement quand ils engagent des États souverains.

Le plus connu des conflits entre le gouvernement espagnol et les autorités catalanes implique la signature d'un accord avec Israël en 1987. En mai de cette année-là, le président effectue une visite « d'État » en Israël. Durant son séjour, le président et les autorités israéliennes concluent un certain nombre d'ententes. La « *carta de intenciones* » portait sur plusieurs ententes comme l'ouverture d'une Chaire d'études en langue catalane à l'Université de Tel-Aviv, un accord portant sur l'échange de produits télévisuels, une donation de poissons destinés au lac Tibériade, etc. La partie de l'accord litigieuse aux yeux de l'État espagnol concernait l'agriculture. Arieïh Nechamkin, le ministre israélien de l'Agriculture et Josep Miró i Ardevol responsable catalan de l'Agriculture et de la Pêche signeront le 7 mai l'entente sur l'agriculture. Sous l'égide du ministère de l'Agriculture israélien, l'accord porte essentiellement sur la coopération en recherche agraire et la mise sur pied de séminaires de recherche communs. Une section de l'accord prévoit toutefois une recherche conjointe sur le potentiel des produits d'horticulture sur le marché européen. Le gouvernement de Madrid bondira car, en plus de placer les acteurs catalans sur le même plan que les acteurs israéliens, dans ce domaine, l'Espagne et Israël sont concurrents. Le ministre de l'Administration publique, Joaquín Almunia déclarera à ce sujet : « ...qu'il va au-delà du cadre légal des relations internationales que doivent suivre les communautés autonomes⁸⁷ ». Le gouvernement espagnol réagira très fortement (18 mois après les faits) ; il affirmera ne pas avoir été informé à l'avance de la préparation de cet accord. Almunia déclare : « Il est évident que nous n'allons pas laisser cet épisode passer comme une anecdote. Il est inconcevable qu'une communauté autonome signe un accord de coopération avec un État étranger sans en informer l'État espagnol par l'entremise du ministre des Affaires étrangères ou l'ambassadeur⁸⁸. »

Les critiques officielles du gouvernement espagnol ciblent le manque de communication entre la *Generalitat* et le gouvernement de Madrid, mais également le fait que cet accord ait été signé avec un État souverain. Le gouvernement espagnol critiquera de même le contenu de l'entente. Francisco Pena, du ministère de l'Administration publique déclare : « Ils [les autorités

86. « Llistat cronològic dels acords signats per la Generalitat de Catalunya amb l'estranger (1983-1999) », Direcció General de Relacions Exteriors, Generalitat de Catalunya, 1999.

87. « Nueva inflexión en las relaciones Madrid-Cataluña », in *La Vanguardia*, 2 novembre 1988.

88. « Madrid controlará más la acción exterior de las autonomías », in *La Vanguardia*, 2 novembre 1988.

catalanes] auraient dû faire plus attention avant de signer un engagement avec Israël sur la recherche de débouchés sur le marché européen dans le secteur de l'horticulture, sachant qu'Israël est un des plus grands compétiteurs de l'Espagne en ce qui concerne le marché des citrons⁸⁹. »

La *Generalitat* contestera les accusations émises par le gouvernement espagnol. Selon Mirò i Ardevol, le contenu de l'accord de coopération avec Israël n'explique pas le courroux du gouvernement espagnol. Cet accord de coopération s'apparente à ceux déjà signés avec des pays souverains comme le Japon, la Suisse, la France et l'Italie. La raison se trouve ailleurs. M. Ardevol estime que le gouvernement remet à l'avant-scène un accord de coopération vieux de 18 mois afin de justifier un plus grand contrôle sur les régions. Il accuse en outre le gouvernement espagnol de mal interpréter les faits. Il écrit : « En se basant sur ce type de critère d'interprétation, il est logique qu'une lettre d'intentions devienne un accord de coopération⁹⁰. »

Ce type d'incidents permettra au gouvernement espagnol de menacer les communautés autonomes de l'imposition d'un plus grand contrôle sur leurs activités extérieures. Une proposition sera faite par Joaquín Almunia, le ministre espagnol de l'Administration publique, pour obliger les communautés autonomes à demander la permission à l'État central avant de négocier des accords et avant l'ouverture de représentations à l'étranger. Joaquín Almunia croit que la compétence des relations internationales appartient à l'État espagnol. Dans ce cas, ce qui est d'après lui nécessaire, c'est l'élaboration de règles claires et précises⁹¹.

Fait à noter ; quelques mois après l'incident, le gouvernement espagnol annule la proposition de décret qui devait réglementer les voyages des présidents des communautés autonomes à l'étranger. Ce changement est, semble-t-il, dû à la volonté affichée du gouvernement catalan de se montrer plus coopératif avec l'administration centrale⁹².

Le nombre croissant d'accords bilatéraux poussera le gouvernement espagnol à chercher un moyen de contrôler ces accords. La Catalogne qui « semble être en avance parmi les communautés autonomes en ce qui concerne le nombre d'accords » est l'objet d'une attention particulière⁹³. En 1993, un représentant du gouvernement à Madrid annonce que : « Les communautés autonomes doivent informer le gouvernement en avance à propos du contenu des voyages des présidents et des autorités régionales, de l'ouverture de

89. « El Gobierno, contrariado por el acuerdo agroalimentario firmado entre la Generalitat y Israel », in *El País*, 29 novembre 1988.

90. Mirò i ARDEVOL, « La proyección internacional de Cataluña », in *El País*, 8 décembre 1988.

91. « Las autonomías necesitarán permiso del Gobierno central para su acción exterior », in *El País*, 26 novembre 1988.

92. « El Gobierno paraliza el decreto que debía regular los viajes al extranjero de los presidentes autonómicos », *El País*, 3 février 1989.

93. « Varias autonomías firman tratados internacionales en contra del criterio del Tribunal Constitucional », in *El País*, 18 janvier 1993.

bureaux à vocation commerciale et d'accords qu'ils voudraient conclure afin d'éviter toute interférence avec les activités du gouvernement central ou des autres communautés autonomes. Cette prétention des autorités centrales de contrôler les activités des communautés autonomes est basée sur le concept de 'loyauté constitutionnelle' qui existent dans d'autres fédérations décentralisées comme l'Allemagne et l'Autriche⁹⁴. » Malgré un net désir de créer un organe de coordination, le gouvernement central n'a entrepris aucune action concrète jusqu'à présent.

5. La normalisation des rapports entre Barcelone et Madrid

Dans un premier temps, le développement d'une politique étrangère de la part du gouvernement catalan et des autres communautés autonomes provoquera beaucoup de conflits avec le gouvernement de Madrid. Mais aujourd'hui, la plupart des spécialistes et de nombreux acteurs des gouvernements catalan et espagnol parlent non seulement de consolidation de la politique étrangère catalane mais également de normalisation des rapports avec Madrid.

La professeure Garcia a distribué, au milieu des années 1990, un questionnaire à tous les départements de la *Generalitat* qui œuvrent sur les questions de politique étrangère. Les questions de Caterina Garcia portaient sur la nature systématique ou sporadique des contacts entre l'administration catalane et l'administration espagnole ; sur le degré de formalisation des rapports ; les objectifs, causes et motivations des activités extérieures de la Catalogne ; sur les initiatives intra et inter départementales de coordination ; l'intensité des conflits que provoque le développement d'une politique étrangère, et sur la perspective de ces activités. Selon Caterina Garcia, les réponses obtenues indiquent qu'il y a bel et bien une normalisation des rapports. Toutes les réponses obtenues indiquent l'absence de conflit entre l'administration centrale et l'administration catalane⁹⁵. Nos propres entretiens confirment largement les conclusions de Caterina Garcia⁹⁶. Le développement d'une politique étrangère catalane ne suscite plus d'hostilité chez le gouvernement central, la Catalogne ayant convaincu les dirigeants du centre de sa validité. Ces derniers percevaient toute politique extérieure d'États autonomes comme menaçante pour l'intégrité de l'État espagnol et pour la cohérence de la politique étrangère de l'Espagne.

Il est cependant difficile de déterminer à quand remonte cette normalisation. Il s'agit d'un processus à caractère évolutif. Il y a bien sûr des négociations formelles et informelles sur les rapports entre Madrid et Barcelone. Notons

94. *Ibid.*

95. Caterina GARCIA i SEGURA, « The Autonomous Communities and External Relations », *op. cit.*, p. 136.

96. Nous avons conduit plus de 20 entretiens de plus d'une demi-heure avec 20 fonctionnaires catalans dont le Secrétaire général de la présidence.

cependant que les décisions du *Tribunal Constitucional*, en clarifiant les rôles des acteurs, facilitera ce processus de normalisation et de routinisation. Comme nous l'avons vu précédemment, le tribunal constitutionnel rendra, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, des jugements de très grande importance dans ce processus de normalisation des rapports entre Madrid et Barcelone.

Mis à part les jugements du tribunal constitutionnel, l'État et les communautés espagnols créeront des instruments de collaboration pour favoriser une normalisation et une routine des rapports. En règle générale, il est vrai que la participation des communautés autonomes à la définition de la politique étrangère de l'Espagne était minime et s'exerçait essentiellement par les réseaux informels de négociations politiques. Les communautés autonomes agissaient davantage selon une logique de groupe de pression pour définir la politique étrangère de l'État espagnol. Leur participation dans le processus de décision d'une politique étrangère a longtemps été très peu institutionnalisée, toutes les actions des communautés autonomes étant le fait de relations politiques informelles.

L'État et les communautés autonomes mettent sur pied des instruments de collaboration. Ils représentent plus une réponse de l'État espagnol face au développement de paradiplomatie des communautés autonomes qu'un réel désir de l'État central d'intégration des communautés autonomes au processus de prise de décision étatique en matière de politique étrangère. L'État espagnol et les communautés autonomes ont mis sur pied des conventions cadres, des conférences sectorielles et des commissions *ad hoc* pour soutenir et coordonner les rapports entre l'État et les communautés autonomes en matière de politique étrangère. Les conventions cadres sont des instruments juridiques qui jettent une base juridique permettant aux communautés autonomes de développer leurs activités extérieures. Les conventions cadres donnent naissance aux commissions *ad hoc* qui ont pour mission d'effectuer le suivi des activités qui en dérivent.

Puisque les relations entre les communautés autonomes et la Communauté européenne sont cruciales et en constante progression, l'État espagnol et les communautés autonomes créeront en 1988 la Conférence pour les Affaires européennes. Il est arrivé à l'occasion que les communautés autonomes aient détenu une représentation, sous l'égide de la représentation espagnole, à des conférences avec la Commission lorsque les sujets à l'ordre du jour étaient de compétence des communautés autonomes⁹⁷. Depuis 1994, son cadre thématique a été élargi à l'ensemble des activités internationales des communautés autonomes. Depuis cet élargissement, la Conférence favorise la mise en place de protocoles d'action dans des domaines qui étaient auparavant très conflictuels, notamment la coopération transfrontalière ou la signature de traité avec des États souverains.

97. Caterina GARCIA i SEGURA, « The Autonomous Communities and External Relations », *op. cit.*, p. 127.

L'instabilité du système électoral espagnol favorisera l'approfondissement d'institutions conjointes en politique étrangère. Afin d'accéder au pouvoir, les partis politiques qui œuvrent sur la scène espagnole doivent régulièrement s'allier aux Catalans. Les nationalistes catalans ont ainsi beau jeu pour négocier leur participation au gouvernement espagnol. Aussi, en a-t-il été ainsi avec le gouvernement socialiste de Felipe González et avec le premier gouvernement de José-Maria Aznar, leader du *Parti popular*. La participation des Catalans au gouvernement espagnol moussera la normalisation et la routine des rapports entre Madrid et Barcelone en plus de donner plus de latitude au gouvernement catalan en matière de politique étrangère.

Aux lendemains des élections de mars 1996 en Espagne, les négociations entre la droite espagnole de José-Maria Aznar et les nationalistes catalans de Jordi Pujol pour la formation d'un nouveau gouvernement se traduiront par un renforcement de la participation régionale aux décisions communautaires. Ce « pacte de gouvernabilité PP-civ » consiste à augmenter et à renforcer les mécanismes de participation des communautés autonomes à la politique européenne de l'État. Il prévoit une consolidation du système de conférences entre l'État et les communautés autonomes, ce qui signifie une participation des communautés autonomes à la politique européenne de l'État espagnol. Il prévoit également la création d'un poste de conseiller aux affaires autonomistes au sein de la représentation permanente de l'Espagne devant l'Union européenne. La réalisation d'une participation directe des communautés autonomes aux comités consultatifs de la Commission fait aussi partie de l'accord⁹⁸.

Le gouvernement catalan, principal artisan de ce pacte, est parvenu à intensifier la participation des communautés autonomes à la politique européenne de l'État. Quatre avancements sont particulièrement notables :

- 1) En vertu du décret royal 2105/1996, on nomme un conseiller chargé des affaires des communautés autonomes au sein de la représentation permanente de l'Espagne à Bruxelles. Son mandat est de canaliser l'information sur les activités de l'Union européenne vers les communautés autonomes⁹⁹.
- 2) Le rôle de la Conférence pour les Affaires en relation avec la Communauté européenne, organe créé en 1988 chargé de coordonner la participation des communautés autonomes à la formation de la politique de l'État à propos du droit et de l'exécution des politiques communautaires, prend de l'importance. Ainsi en 1996 en réaction à une demande de la *Generalitat*, le rôle d'impulsion et de coordination des mécanismes de participation des communautés autonomes à la formulation de la politique de l'État de la Conférence prend de l'ampleur. Elle sera mandatée pour coordonner les conférences sectorielles d'une part, et intensifier ses travaux d'autre

98. Generalitat de Catalunya, « Activités à l'étranger », in Rapport d'activités, Direcció General de Relacions Exteriors, 1996, p. 210.

99. *Ibid.*

part. On répartit entre les communautés autonomes un bloc de cinquante-cinq comités en leur garantissant que leur rôle sera appelé à prendre progressivement de l'importance. Huit comités reviennent à la Catalogne, dont le comité de gestion pour les initiatives communautaires, le comité permanent de recherche agricole, le comité de normes et réglementation technique, le comité pour la concession d'aides dans le domaine des réseaux transeuropéens de l'énergie, le comité consultatif des prix de l'électricité et du gaz, le comité consultatif « L'Europe et le SIDA », le comité consultatif pour la prévention de la toxicomanie en matière de santé publique et le comité TEMPUS.

- 3) On constate également une plus grande participation d'acteurs des communautés autonomes dans la délégation espagnole. Ils participent activement aux travaux des divers comités de la Commission européenne au sein de la délégation espagnole lorsque les sujets à l'ordre du jour sont d'un intérêt spécifique pour les communautés autonomes¹⁰⁰.
- 4) Un accord sur la possibilité d'une participation des communautés autonomes aux procédures devant la Cour de justice européenne que la Catalogne défend est conclu dans le cadre du renforcement des mécanismes d'articulation de la procédure de consultation préalable touchant les matières relevant de compétences des communautés autonomes¹⁰¹. Grâce à cet accord, les communautés autonomes pourront intervenir dans de nombreuses procédures qui touchent directement leurs compétences.

De par sa position particulière en Espagne, la Catalogne dispose d'un recours que lui offre la commission bilatérale État espagnol/*Generalitat* pour les affaires qui touchent les communautés européennes¹⁰². Cette commission, fruit d'un accord signé à Barcelone le 9 juin 1998, qui comprend des membres des deux administrations, sert les relations bilatérales et de coopération pour le traitement de l'initiative de l'une ou l'autre partie. C'est également un accord mutuel en ce qui a trait à la participation de la Catalogne dans les affaires touchant la Communauté européenne, particulièrement l'action de son gouvernement¹⁰³.

Le gouvernement catalan a en outre demandé à l'État son accord concernant la participation d'acteurs de communautés autonomes au sein de la délégation gouvernementale lors des réunions du Conseil des ministres de l'UE lorsque les sujets à l'ordre du jour touchent les compétences des communautés autonomes¹⁰⁴. L'article 146 du traité de l'Union européenne

100. *Ibid.*, 1997, p. 217.

101. *Ibid.*, 1998, p. 255.

102. *Ibid.*

103. *Ibid.*

104. *Ibid.*

permet aux ministres régionaux de représenter les positions du pays¹⁰⁵. C'est souvent le cas en Belgique et en Allemagne. Même si un accord est prévu en ce sens, le gouvernement espagnol, suite à son élection cette fois-ci majoritaire, essaie d'en retarder l'application.

D'autres facteurs, dont le contexte européen, favoriseront également la normalisation des rapports entre Madrid et Barcelone. La lutte active contre le développement d'une politique étrangère à l'échelon des communautés autonomes n'avait de sens qu'à l'époque où le phénomène posait un caractère extraordinaire et inédit. De nos jours, alors que tous les pays de l'OCDE font face au phénomène et que l'Union européenne encourage l'émancipation internationale des acteurs subétatiques, il devient illogique et impopulaire, d'essayer d'empêcher le développement de relations internationales des acteurs subétatiques à l'intérieur de leurs champs de compétence.

La logique régionale européenne banalisera le développement de paradiplomatie sur le plan régional. Elle aura un effet soporifique sur les acteurs politiques à Madrid. En effet, ces derniers constateront comment les autres États réagissent devant semblable situation. Des institutions et des pratiques politiques d'autres États européens comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique seront même importées. Finalement, l'intégration a favorisé l'établissement d'institutions de concertation entre les communautés autonomes et l'État espagnol en ce qui concerne la politique européenne de l'Espagne. Le résultat est double : l'autonomie des communautés autonomes s'accroît et leur responsabilité politique, reconnue. L'État espagnol ne considère plus les acteurs subnationaux en politique étrangère comme un danger pour l'unité du pays.

La régulation des rapports entre les gouvernements espagnol et catalan résulte aussi du changement d'attitude senti chez Jordi Pujol. Il cessera d'exporter les conflits à l'étranger comme il avait tendance à le faire auparavant. Il commencera même à transformer son discours et à soutenir que la politique étrangère de la Catalogne est profitable pour l'ensemble de l'Espagne. Le discours de Jordi Pujol, nettement moins teinté d'accents nationalistes qu'au début de l'action internationale de la Catalogne, facilitera le rapprochement avec les acteurs de l'État central. Son discours plus pragmatique qui insiste sur les avantages économiques de la politique étrangère de la Catalogne, permettra au président catalan de gagner la confiance des hommes politiques de Madrid. Le gouvernement d'Espagne saisit finalement que les acteurs de la politique étrangère de la Catalogne ne remettent pas en question les orientations générales de la politique étrangère espagnole ni ne voyagent à l'étranger pour discuter indépendance et de fait accepte ces nouveaux joueurs encombrants¹⁰⁶.

105. Kenneth McROBERTS, *op. cit.*, p. 83.

106. Caterina GARCIA i SEGURA, « The Autonomous Communities and External Relations », *op. cit.*, p. 138.

Conclusion

Le développement d'une paradiplomatie identitaire, c'est-à-dire une politique étrangère au niveau subétatique où un des objectifs avoué est le renforcement de la nation minoritaire dans le cadre d'un État fédéral ou à structure décentralisée, n'est pas obligatoirement synonyme de désordre et de conflits. Les Catalans ont réussi à consolider leurs relations internationales tout en favorisant une normalisation des rapports avec le gouvernement de Madrid. Cette expérience est riche d'enseignements. Le gouvernement canadien a, sous les libéraux toujours, eu une attitude hostile face au développement de relations internationales de la part du gouvernement du Québec. On supposait à Ottawa que toute action internationale du Québec allait inévitablement favoriser les déchirements nationaux et les revendications autonomistes. Le cas de la Catalogne démontre qu'il est possible d'accorder un rôle aux acteurs subnationaux en relations internationales sans que l'unité de la politique étrangère et l'unité nationale ne soit mise en danger.

Le cas de la Catalogne démontre également que le nouveau régime britannique, qui vient d'être récemment décentralisé, est déjà désuet. En effet, en accordant à Westminster le monopole des affaires internationales dont les questions européennes, on peut s'attendre à de nombreux conflits. La leçon est importante : les spécialistes du droit constitutionnel ne peuvent plus penser l'ordre interne comme autrefois. Aujourd'hui, toutes les questions de politiques internes sont susceptibles d'avoir des implications internationales et inversement. Puisque le gouvernement du Canada n'a pas de ministre de l'éducation par exemple, il est impératif de penser une structure politique qui va accorder une place aux provinces canadiennes sur ces questions lors des rencontres internationales. Ce n'est pas le développement de relations internationales par les acteurs subnationaux 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.