



**HAL**  
open science

# Functional paradiplomacy, identity and protodiplomacy in Catalonia: a unique case

Stéphane Paquin

► **To cite this version:**

Stéphane Paquin. Functional paradiplomacy, identity and protodiplomacy in Catalonia: a unique case. Catalonia, 2022, 31, 10.4000/catalonia.3343 . hal-04177767

**HAL Id: hal-04177767**

**<https://hal.science/hal-04177767v1>**

Submitted on 18 Aug 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License



## Catalonia

31 | Deuxième semestre 2022

La projection de la Catalogne et des pays de langue catalane à l'étranger (XXe-XXIe siècles) : diplomatie, paradiplomatie et réseaux

---

# Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne : un cas unique

*Functional paradiplomacy, identity and protodiplomacy in Catalonia: a unique case*

Stéphane Paquin

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/catalonia/3343>

DOI : [10.4000/catalonia.3343](https://doi.org/10.4000/catalonia.3343)

ISSN : 1760-6659

### Éditeur

Sorbonne Université - Laboratoire CRIMIC (EA 2561)

### Référence électronique

Stéphane Paquin, « Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne : un cas unique », *Catalonia* [En ligne], 31 | Deuxième semestre 2022, mis en ligne le 15 décembre 2022, consulté le 12 août 2023. URL : <http://journals.openedition.org/catalonia/3343> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/catalonia.3343>

---

Ce document a été généré automatiquement le 12 août 2023.



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International  
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

---

# Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne : un cas unique

*Functional paradiplomacy, identity and protodiplomacy in Catalonia: a unique case*

Stéphane Paquin

---

- 1 Dans le renouveau de la littérature sur la paradiplomatie, le nationalisme est défini comme l'une des variables les plus importantes pour expliquer le développement des relations internationales de petites nations non souveraines comme la Catalogne. La Catalogne constitue une petite nation dans le sens où l'entend Milan Kundera dans son article « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale ». Ce qui caractérise la Catalogne comme petite nation, c'est le fait d'avoir intégré la conscience d'une « vulnérabilité existentielle » qui rend nécessaire l'adoption de stratégies de résistance à l'assimilation<sup>1</sup>.
- 2 Parmi ces stratégies de résistance, on note au premier chef les actions de construction et de renforcement de l'identité nationale. Dans le répertoire des stratégies possibles, les politiques internationales trouvent une place fondamentale. En effet, les petites nations non souveraines comme la Catalogne, mais c'est aussi le cas du Québec par exemple, sont susceptibles d'adopter des politiques internationales afin de participer aux processus de renforcement et de construction de la nation. Lorsque le gouvernement central, dans le cas présent le gouvernement espagnol, est perçu comme étant hostile aux revendications de nature identitaire, mais également en matière de développement économique et politique, les actions internationales deviennent essentielles pour assurer le renforcement de la petite nation.
- 3 Comme le soutiennent Justin Massie et Marjolaine Lamontagne, les petites nations non souveraines vont jusqu'à développer des politiques internationales très ambitieuses. Ces politiques sont révélatrices d'une quête d'autonomie politique, de renforcement de la nation et parfois même, comme dans le cas catalan, de la recherche de

l'indépendance politique<sup>2</sup>. Massie et Lamontagne écrivent que les petites nations non souveraines comme la Catalogne « démontrent de manière éclatante que ce n'est ni le régime constitutionnel ni les bouleversements induits par la mondialisation qui génèrent les paradiplomaties les plus ambitieuses. C'est plutôt le nationalisme »<sup>3</sup>. Ces travaux font écho à des publications très récentes sur la Catalogne<sup>4</sup> ainsi qu'à des écrits plus anciens<sup>5</sup>.

- 4 Ce qui surprend le plus l'analyste attentif aux stratégies internationales de la Catalogne, c'est la binarité conceptuelle dans laquelle de nombreuses analyses sont encore conduites. En effet, pour de nombreux auteurs, la paradiplomatie de la Catalogne ne provient que de deux registres, soit de celui de la paradiplomatie ou de celui de la protodiplomatie, c'est-à-dire les stratégies qui favorisent la transition vers le statut de pays souverain. Selon María Gabriela Zapata Morán et Daniel Javier De la Garza Montemayor par exemple, les actions internationales des États non souverains peuvent être considérées comme de la paradiplomatie, mais, ajoutent-ils, « lorsqu'elle s'accompagne de mouvements nationalistes ou indépendantistes, elle devient un phénomène complètement différent, la protodiplomatie »<sup>6</sup>. Dans le même ordre d'idées, James McHugh affirme que tout ce qui va dans le sens de l'indépendance, mais aussi de l'autonomie politique, représente de la protodiplomatie. Selon lui, les stratégies qui visent à publiciser l'identité et l'intérêt national d'une petite nation non souveraine, ou encore des éléments importants comme la rencontre avec des chefs d'État étrangers, la signature d'ententes internationales ou toute action qui dépasse les champs de compétence des États fédérés, tiennent du registre de la protodiplomatie<sup>7</sup>. Dans ce contexte, McHugh précise que la protodiplomatie est nécessairement très conflictuelle et considérée avec méfiance par l'État-nation puisque selon cette logique les entrepreneurs de la protodiplomatie contestent la légitimité même de la politique étrangère de l'État-nation<sup>8</sup>. La conceptualisation binaire de ces auteurs est encore très présente dans la littérature scientifique sur la paradiplomatie, littérature qui est en forte croissance depuis 20 ans<sup>9</sup>.
- 5 Cette conception binaire des actions internationales des petites nations non souveraines ne rend pas justice à la diversité des actions internationales de la Catalogne, notamment lorsque le gouvernement de la Catalogne est gouverné par un gouvernement qui n'est pas favorable à l'indépendance de la communauté autonome. Lorsqu'on analyse les actions internationales de l'administration de Jordi Pujol (1980-2003) par exemple, il paraît évident que l'ambition internationale de son gouvernement n'avait pas pour objectif de préparer en secret l'indépendance de la Catalogne, mais plutôt de légitimer le processus de renforcement de la nation catalane. Et même lorsque le gouvernement était dirigé par des formations qui étaient favorables à l'indépendance, comme celle d'Artur Mas (2010-2016) après 2012 ou encore de Carles Puigdemont (2016-2017), toutes les actions internationales de la Catalogne ne proviennent pas du seul registre protodiplomatique.
- 6 L'exemple de la Catalogne représente un cas unique pour l'étude des relations internationales des petites nations non souveraines. La Catalogne est un très rare cas en Occident où les politiques internationales ont relevé en même temps de trois registres différents, celui de la paradiplomatie fonctionnelle, de la paradiplomatie identitaire et de la protodiplomatie. De plus, la Catalogne représente un des cas encore plus rares de réelle protodiplomatie. Jusqu'à tout récemment, les cas de protodiplomatie en Occident se limitaient essentiellement à celui du Québec lors des

référendums de 1995 et, dans une moindre mesure, de 1980. Dans le cas du référendum écossais sur l'indépendance, puisqu'une entente, l'Edinburgh Agreement, avait été conclue avec Londres le 15 octobre 2012, il n'était pas nécessaire de mettre en place des activités protodiplomatiques pour préparer la reconnaissance internationale ou de faire une déclaration unilatérale d'indépendance en cas de victoire du « oui » au référendum. En effet, en raison de cette entente, le gouvernement britannique s'était engagé à respecter le résultat du vote, ce qui n'avait jamais été le cas au Québec. La situation est similaire dans le cas de la Nouvelle-Calédonie. Les trois référendums organisés ont été négociés dans l'accord de Nouméa en 1998 et approuvés par l'État français. De plus, les référendums ne portaient pas sur l'indépendance, mais sur un large transfert de compétences.

- 7 La Catalogne représente également le seul cas de protodiplomatie après une déclaration unilatérale d'indépendance. Les leçons de cette situation sont importantes pour l'étude du nationalisme minoritaire et de la question de l'indépendance, car l'échec a été cuisant. Comme le souligne Caterina Garcia Segura, les conséquences du virage protodiplomatique ont été lourdes : le gouvernement espagnol a suspendu l'autonomie de la Catalogne pendant cinq mois en vertu des dispositions de l'article 155 de la Constitution espagnole. Il a également imposé la fermeture du Conseil de diplomatie publique de Catalogne (DIPLOCAT), chargé de promouvoir la culture catalane dans le monde, et de toutes les représentations de la Catalogne à l'étranger à l'exception de celle de Bruxelles et de Madrid<sup>10</sup>.
- 8 Le présent article s'intéresse aux stratégies de projection à l'international de la Catalogne depuis plus de 40 ans. Il propose une clarification conceptuelle à partir du cas de la Catalogne des divers types de paradiplomaties (paradiplomatie fonctionnelle, paradiplomatie identitaire et protodiplomatie) afin d'explicitier pourquoi et comment ces trois concepts ne tiennent pas du même registre ni de la même logique. Il permet ainsi de mieux comprendre les distinctions importantes à faire entre les activités de protodiplomatie et de paradiplomatie identitaire. L'étude du cas catalan nous permet également de conclure que la paradiplomatie fonctionnelle et identitaire est de nos jours acceptée en Espagne contrairement à la protodiplomatie qui demeure très conflictuelle.

## Paradiplomatie fonctionnelle

- 9 L'inventeur du concept de paradiplomatie, le professeur Panayotis Soldatos, définit cette dernière comme étant « une poursuite directe, et à divers degrés, d'activités étrangères de la part d'États fédérés »<sup>11</sup>. De nos jours, la paradiplomatie que l'on peut qualifier de « fonctionnelle » est largement banalisée dans le monde. Cette paradiplomatie répond à des besoins réels des gouvernements non centraux, comme le développement économique ou les échanges d'étudiants par exemple<sup>12</sup>. De plus, l'étude de la paradiplomatie ne se limite plus aux seuls États fédérés, mais plus généralement aux gouvernements non centraux, y compris les municipalités.
- 10 Les principaux champs d'intervention paradiplomatique sont la politique économique et commerciale, la promotion des exportations, l'attraction des investissements étrangers, les politiques visant à attirer les centres de décision et les événements internationaux, par exemple des événements sportifs comme les Jeux olympiques, la coopération en matière de science et de technologie, l'énergie, l'environnement, le

transport et la lutte aux changements climatiques, l'éducation, l'immigration, la solidarité internationale et la mobilité de la main-d'œuvre. Certains gouvernements non souverains s'intéressent également à diverses questions non traditionnelles de sécurité, particulièrement à la sécurité transfrontalière dans le contexte nord-américain après les attentats terroristes du 11 septembre, mais également à la cybersécurité ou encore à la lutte aux pandémies.

- 11 En Catalogne, la mondialisation de l'économie, mais également l'intégration européenne constituent des facteurs clés qui favorisent l'élaboration d'une paradiplomatie fonctionnelle. En effet, pour répondre aux impératifs de croissance économique, la Catalogne développe depuis les années 1980 des stratégies pour stimuler les exportations de la Catalogne, mais également pour attirer les investissements étrangers. Elle multiplie les activités afin de participer aux processus d'intégration européenne, notamment pour obtenir des fonds structurels pour le développement d'infrastructures.
- 12 Depuis près de 40 ans, la politique économique, du commerce et de l'investissement, constitue certainement le cœur de l'activité internationale de la Catalogne. Le ministère catalan le plus engagé dans ce dossier est celui de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme. Il développe des stratégies visant à attirer les investissements étrangers, à favoriser les exportations de produits catalans ; il renforce donc la présence économique de la Catalogne dans le monde.
- 13 Pour développer la paradiplomatie fonctionnelle de la Catalogne, la Generalitat met sur pied diverses institutions dès les années 1980. C'est en effet en 1982 qu'est constitué le Patronat Català pro Europa, un consortium privé-public dont le but est de promouvoir et de coordonner les activités d'information sur l'Union européenne en Catalogne. L'institution ouvre un bureau à Bruxelles en 1986. Basée à Barcelone, elle compte des succursales dans plusieurs villes en Catalogne (Tarragone, Gérone et Lérida) et organise des cours de formation pour les fonctionnaires européens sur le marché intérieur, les programmes éducatifs et scientifiques, et le secteur agricole. En 2007, l'organisation est refondée sous le nom de Patronat Catalunya-Món. En 2012, elle est intégrée à DIPLOCAT, un consortium public-privé largement financé très largement par le gouvernement catalan. Son objectif est de sensibiliser la communauté internationale aux questions catalanes en mobilisant les outils de diplomatie publique.
- 14 La Catalogne ouvre également à l'étranger le Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA) (consortium de promotion commerciale) en 1987. Les premiers bureaux à l'étranger ouvriront en 1988 à Tokyo, New York, Londres et Paris. En 2010 cette institution fusionne avec le Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM). De nos jours, renommée Agència per a la Competitivitat de l'Empresa, ou ACCIÓ, cette organisation opère 40 bureaux<sup>13</sup> dans le monde qui couvrent plus de 100 marchés<sup>14</sup>. L'Agència Catalana de Turisme est une autre organisation vouée à la promotion touristique. Les bureaux de tourisme de la Catalogne sont représentés dans 12 villes couvrant 30 pays<sup>15</sup>.

## Paradiplomatie identitaire

- 15 Le nationalisme et l'identité catalane sont des facteurs clés pour comprendre le développement d'une paradiplomatie identitaire qui a débuté sous les administrations du président Jordi Pujol en Catalogne, encore une fois il y a près de 40 ans. Sous Pujol, à

la paradiplomatie fonctionnelle s'est ajoutée une paradiplomatie identitaire. Cette dernière a été poursuivie avec plus ou moins d'intensité par tous ses successeurs. La paradiplomatie identitaire représente une politique internationale d'une nation sans État souverain, comme le Québec ou encore la Catalogne, lorsque le gouvernement de cette nation ne cherche pas à réaliser l'indépendance politique. Un des objectifs fondamentaux des entrepreneurs identitaires comme Jordi Pujol, Pasqual Maragall ou encore Artur Mas est d'œuvrer à l'international afin de favoriser le renforcement ou la construction de la nation dans le cadre espagnol<sup>16</sup>. Les objectifs des entrepreneurs identitaires sont d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne, de se faire reconnaître comme nation sur la scène mondiale et de rechercher des appuis pour légitimer les entreprises de renforcement de la nation en Catalogne. Jordi Pujol, tout comme ses successeurs, considérait que le développement de stratégies internationales était fondamental pour la nation catalane<sup>17</sup>. Puisque la Catalogne forme une nation, elle devait se représenter à l'international puisqu'elle ne pouvait pas être représentée par Madrid<sup>18</sup>.

- 16 Dans ses stratégies internationales, Pujol souhaite l'ouverture de la Catalogne sur le monde par une promotion active de la nation. Pour y arriver, le gouvernement catalan s'efforce 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. Cette politique servira la nation catalane en favorisant son rayonnement et sa consolidation. Les efforts de l'administration de Jordi Pujol porteront leurs fruits. 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 davantage que de simples consuls qui effectuent des tâches administratives décentralisées. À plusieurs égards, leur poste se rapproche parfois à celui d'ambassadeur<sup>19</sup>.
- 17 La Catalogne a également créé le COPEC (Consorti Català de Promoció Exterior de la Cultura), un institut mixte qui réunit plusieurs organisations et entreprises culturelles qui travaillent ensemble pour diffuser la culture catalane dans le monde. Rattaché au ministère de la Culture, le COPEC vise principalement à favoriser les contacts entre les demandeurs de produits culturels catalans (les musées étrangers, les festivals de danse, de musique, de films...) et les artistes locaux. Le COPEC possède plusieurs bureaux dans les grandes villes étrangères (Berlin, Londres, Bruxelles, Milan, Paris). Depuis 2011, l'organisation se nomme l'Institut catalan des entreprises culturelles<sup>20</sup>.
- 18 Le ministère catalan de la Culture a à cœur la promotion de la culture catalane dans le monde ; il positionne le modèle culturel et linguistique catalan comme point de référence international et encourage la consommation de culture catalane. Certaines de ses actions sont réalisées par l'Institut catalan des entreprises culturelles et l'Institut Ramon Llull créé en 2002, qui sont chargés de promouvoir les entreprises culturelles et la langue catalane, respectivement. En outre, les différentes unités du Ministère assurent également la projection de la culture catalane à l'étranger, chacune dans son propre domaine d'expertise. On trouve de nos jours des représentations à Berlin, Paris, Londres et New York.
- 19 L'Institut catalan de la Méditerranée (Institut Català de la Mediterrània) est un autre instrument de projection internationale de la Catalogne. Fondé en 1989, il favorise le développement d'études sur la vie méditerranéenne<sup>21</sup>. Il agit comme un forum d'échanges, ou un *think tank* pour utiliser l'expression américaine, pour universitaires

et intellectuels. Contrairement à l'Institut du monde arabe de Paris, il n'est pas ouvert au public. Il a également pour vocation de diffuser une image positive de la Catalogne dans le monde et d'établir des relations avec les autres pays de la zone méditerranéenne<sup>22</sup>.

- 20 Le gouvernement catalan érige également aux quatre coins de la planète des centres culturels. Il envoie aussi un peu partout dans le monde des enseignants de la langue catalane à travers l'Institut Ramon Llull. La diplomatie culturelle catalane accomplit par ailleurs un tour de force en convainquant l'UNESCO de déclarer la « Sant Jordi », soit la fête catalane de la rose et du livre célébrée le 23 avril, la « Journée mondiale du livre ». Cette projection internationale d'une fête catalane est la source d'une grande fierté chez les dirigeants catalans.

## Protodiplomatie catalane

- 21 Le concept de protodiplomatie sert à décrire la politique internationale d'un État non souverain qui cherche à entreprendre une sécession<sup>23</sup>. Selon le professeur Ivo Duchacek, la protodiplomatie implique une mise de l'avant de la dimension « séparatiste » dans le développement de liens économiques, culturels ou sociaux avec les autres pays ou acteurs de la scène internationale<sup>24</sup>. Selon cette logique, les gouvernements infranationaux peuvent chercher à ouvrir à l'étranger des « protoambassades » et à conclure des « prototraités » et développer des stratégies de reconnaissance internationale. En effet, il est nécessaire pour le gouvernement qui cherche à entreprendre l'indépendance d'une nation comme la Catalogne de rechercher des appuis extérieurs pour favoriser la transition vers l'indépendance. La souveraineté est de nature intersubjective. Dit autrement, un pays est souverain parce que les autres pays souverains lui ont reconnu ce statut. Ainsi, pour que la Catalogne réussisse sa transition vers le statut de pays souverain, il est impératif que d'autres États lui reconnaissent ce statut. Logiquement, pour de petites nations non souveraines comme la Catalogne, il devient alors rapidement nécessaire de rechercher des appuis internationaux. Puisqu'il est extrêmement difficile pour une nation comme la Catalogne d'obtenir de tels appuis, elle peut également chercher à légitimer son processus d'indépendance à l'international en espérant forcer des négociations avec l'État central. De plus, on comprend tous les avantages que peut tirer sur le plan de la mobilisation des électeurs un appui international à la cause indépendantiste de la région. Par exemple, avant le référendum de 1995, le chef du Parti Québécois avait sollicité et obtenu l'appui du gouvernement français à sa démarche avant même d'avoir remporté l'élection de 1994<sup>25</sup>.
- 22 Lorsqu'une petite nation comme la Catalogne ajoute une dimension protodiplomatique à sa paradiplomatie identitaire, la logique des actions internationales change progressivement pour ajouter à la paradiplomatie fonctionnelle et à la paradiplomatie identitaire une dimension politique fondamentale liée à l'objectif d'indépendance. Pour être clair, la protodiplomatie ne se substitue pas aux deux autres formes de paradiplomatie, elle s'ajoute à elles et vient teinter toutes les actions internationales de la nation. La protodiplomatie est beaucoup plus conflictuelle que la paradiplomatie identitaire, notamment parce que les acteurs politiques sont moins respectueux des règles édictées dans la Constitution ou encore par le gouvernement central. De plus, les actions internationales des États fédérés, dans le cas qui nous intéresse, la Catalogne,



tendent à se politiser davantage. Ainsi, lors de rencontres internationales, les chefs d'État doivent mettre de l'avant des objectifs liés à la reconnaissance internationale ou tenter de légitimer le projet sécessionniste.

## Analyse de la paradiplomatie en Catalogne et relations avec le gouvernement espagnol

- 23 Les premières années de la politique internationale de la Catalogne, dans le contexte de la transition vers la démocratie, sont très conflictuelles avec le gouvernement espagnol. Les tensions touchent divers aspects de la politique internationale de la Catalogne comme les déplacements à l'étranger de membres de l'exécutif catalan, l'ouverture de bureaux de la Catalogne à l'étranger, la conclusion de traités internationaux. La presse espagnole et catalane, qui couvre les événements, fournit de nombreux exemples<sup>26</sup>.
- 24 Lors de ses déplacements, le président catalan conclut des protocoles d'entente avec des représentants de villes et de régions et parfois même avec des États souverains. Selon Lluís Bassets, parmi les incidents consignés dans une étude commandée par Madrid, étude qui ne porte pas que sur le cas de la Catalogne, « on rapporte le traitement digne d'un chef d'État accordé à Jordi Pujol en Slovaquie [...] ou les accords de coopération industrielle et agraire entre la Catalogne et Israël »<sup>27</sup>. Parmi les communautés autonomes, la Catalogne est, toujours selon Bassets, pointée du doigt comme étant la communauté autonome la plus « audacieuse et imaginative » pour prendre des initiatives qui débordent des « limites traditionnelles des relations internationales et diplomatiques »<sup>28</sup>.
- 25 Un autre point de tension avec Madrid porte sur l'ouverture de représentations à l'étranger dans le domaine commercial, touristique ou culturel<sup>29</sup>. L'ouverture des premiers bureaux à l'étranger a même fait l'objet d'un boycottage diplomatique<sup>30</sup>. La création de bureaux de promotion du commerce engendre des conflits avec l'administration espagnole, puisque Madrid détient le monopole du commerce extérieur. Lorsque le Patronat Català pro Europa ouvre en 1986 un bureau à Bruxelles, devenant une des premières régions d'Europe à le faire, le gouvernement espagnol réagit avec force. L'ambassadeur espagnol à l'Union européenne déclare même que ce bureau ne verra jamais le jour. L'ouverture d'un bureau de la culture à Tokyo attise aussi quelques tensions<sup>31</sup>. Le secrétaire d'État, Josep Borrell, accuse le gouvernement catalan de dédoubler les institutions culturelles déjà existantes<sup>32</sup>.
- 26 L'ensemble de ces politiques fait réagir. Pour Madrid, la Catalogne mène des actions dans les champs de compétence de l'État espagnol. En effet, selon la Constitution espagnole de 1978, qui est très centralisatrice, les relations internationales sont du ressort exclusif de l'État espagnol<sup>33</sup>. En effet, cette compétence (art. 149.1.3) compte parmi les 32 compétences exclusives de l'État, qui incluent également l'immigration, le commerce extérieur ainsi que la défense et les forces armées.
- 27 La Constitution espagnole ne définit cependant pas le concept de relations internationales qui n'est mentionné que deux fois dans la Constitution. Cela dit, à la lecture de divers articles, il est difficile de ne pas conclure que les relations internationales relèvent de l'État espagnol. En effet, l'article 56.1 mentionne que le Roi est le chef de l'État et qu'il « assume la plus haute représentation de l'État espagnol dans les relations internationales ». De plus, l'article 63 précise que le Roi accrédite les

ambassadeurs et autres représentants diplomatiques (art. 63.1) et qu'il incombe au Roi « d'exprimer le consentement de l'État à souscrire à des engagements sur le plan international par des traités » (art. 63.2) et de « déclarer la guerre et de conclure la paix » (art. 63.3). L'article 94.1 précise pour sa part le droit des traités en Espagne, et seul l'État espagnol est mentionné. Finalement, l'article 97 stipule que le gouvernement dirige la politique « intérieure et extérieure ».

- 28 Ainsi, à la lecture de la Constitution de 1978, on constate que les communautés autonomes n'ont pas la responsabilité constitutionnelle de développer des relations internationales ni d'être actives dans le domaine du commerce extérieur. Cela dit, la Constitution espagnole est imprécise quant à certains aspects, dont le droit de conclure des « ententes » plutôt que des traités ou de participer à des négociations internationales et le droit de représentation à l'international. De plus, la Constitution est muette au sujet d'autres responsabilités qui peuvent revêtir une dimension internationale importante. En effet, les communautés autonomes ont la responsabilité de plusieurs domaines qui ont un prolongement international dans un environnement de plus en plus mondialisé, par exemple le développement de l'activité économique (art. 148.1.13), le développement de la culture et de la recherche (art. 148.1.17) et la promotion du tourisme (art. 148.1.18).
- 29 La période qui s'étend du milieu des années 1990 jusqu'au début des années 2010 est beaucoup moins marquée par les conflits. La paradiplomatie fonctionnelle et la paradiplomatie identitaire de la Catalogne se sont globalement normalisées en Espagne. Les pratiques se sont régularisées tout en devenant moins conflictuelles<sup>34</sup>. D'un côté, la volonté d'émancipation internationale de la Catalogne s'accompagne progressivement d'une démarche visant à rassurer les interlocuteurs étrangers, principalement les représentants d'États souverains, sur le respect par la Catalogne de l'ordre constitutionnel espagnol<sup>35</sup>. Lors de ses déplacements à l'étranger, le président Pujol tente de moins provoquer Madrid et souligne les bienfaits de ses actions pour la capitale<sup>36</sup>. Le président Pujol cesse d'exporter les conflits à l'étranger comme il avait tendance à le faire auparavant. D'un autre côté, des règles et des pratiques, notamment après des jugements du Tribunal constitutionnel, ont été mises en place et ont eu pour effet de rendre plus prévisibles les actions du gouvernement de la Catalogne.
- 30 Cette jurisprudence, basée sur plusieurs décisions, permettra aux communautés autonomes de développer une paradiplomatie fonctionnelle, voire identitaire<sup>37</sup>. Alors que le Tribunal est, dans ses premiers jugements, plutôt réfractaire au développement de politiques internationales de la part des communautés autonomes, il change sa perspective et devient moins limitatif. Avec le temps, la jurisprudence ouvre la porte au développement de politiques internationales de la part des communautés autonomes. Le jugement le plus important du Tribunal constitutionnel a été prononcé le 26 mai 1994. Ce dernier a reconnu, à la suite d'un contrôle en constitutionnalité demandé par Madrid contre le gouvernement basque, que les communautés autonomes ont le droit de développer des activités extérieures dans leurs domaines de compétence, de conclure des accords internationaux dans la mesure où ces derniers ne relèvent pas du domaine de la politique étrangère espagnole<sup>38</sup>. D'après le Tribunal constitutionnel, le concept de « relations internationales » ne doit pas être confondu avec toute activité réalisée hors du territoire national. Le Tribunal constitutionnel vient aussi préciser ce qui est du ressort de l'État espagnol et ce qui ne l'est pas. Ainsi, pour le Tribunal, les relations bilatérales avec les autres États et tout ce qui touche au

droit international, c'est-à-dire le droit de conclure des traités, sont, sans surprise, de la responsabilité de l'État espagnol. Le Tribunal accorde également à l'État espagnol le monopole de la représentation extérieure et la création d'obligations mutuelles et contraignantes entre pays souverains. De plus, les communautés autonomes sont tenues, contrairement à ce qui se passe au Canada et en Belgique par exemple, de mettre en œuvre les traités conclus dans leurs champs de compétence<sup>39</sup>. La jurisprudence laisse cependant une marge de manœuvre aux communautés autonomes.

- 31 Dans sa jurisprudence, le Tribunal constitutionnel vient progressivement limiter les prérogatives de l'État espagnol qui ne peut plus, par exemple, prétexter de son monopole des relations internationales pour intervenir dans les champs de compétence des communautés autonomes. Le Tribunal ira même jusqu'à spécifier que certaines 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 dernières »<sup>40</sup>. Le Tribunal accorde néanmoins à l'État espagnol le droit de réglementer les activités internationales des communautés autonomes au nom de la cohérence des relations internationales de l'État.
- 32 Cette jurisprudence est fondamentale dans le processus de normalisation des actions internationales de la Catalogne. D'un côté, l'autonomie des communautés autonomes s'accroît et leur responsabilité en matière de politique internationale devient constitutionnelle. De plus, en conséquence de ces jugements, l'État espagnol en vient à ne plus considérer les politiques internationales des communautés autonomes comme un danger pour l'unité du pays<sup>41</sup>.
- 33 Les jugements du Tribunal constitutionnel vont encourager la création de mécanismes intergouvernementaux entre l'État espagnol et les communautés autonomes. Ces mécanismes favoriseront une normalisation des rapports. Avant ces jugements, 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. En raison des jugements des tribunaux, 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 en matière de politique étrangère, notamment concernant l'Union européenne.
- 34 En ce qui a trait à l'Union européenne, l'Espagne et les communautés autonomes créent dès 1988 la Conférence pour les affaires européennes<sup>42</sup>. 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 traités avec des États souverains.
- 35 De par sa position particulière en Espagne, la Catalogne dispose d'un recours que lui offre la Commission bilatérale État-Generalitat pour les affaires qui touchent les communautés européennes<sup>43</sup>. Cette commission, fruit d'un accord signé à Barcelone le 9 juin 1998 et qui inclut 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 aux

affaires liées à la Communauté européenne, particulièrement à l'action de son gouvernement<sup>44</sup>.

- 36 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'échelle des communautés autonomes n'avait de sens qu'à l'époque où le phénomène revêtait un caractère extraordinaire et inédit. Le développement de paradiplomaties fonctionnelles devient la norme en Europe<sup>45</sup>. En effet, en raison du processus d'intégration européenne, les régions en Europe, ainsi que les municipalités, voient leur rôle gagner en importance et sont appelées à devenir des joueurs dans la gouvernance multiniveau qui se met en place dans les années 1990. Les régions d'Europe sont effectivement de plus en plus imbriquées dans le processus décisionnel communautaire. Pour influencer les politiques européennes, la Catalogne peut conclure des accords de coopération avec Madrid ou mobiliser des canaux extraétatiques pour peser sur les décisions européennes, notamment par l'intermédiaire du Comité des régions créé en 1994<sup>46</sup>.
- 37 Selon Michaël Tatham, dans le contexte de l'Union européenne, les canaux extraétatiques ont tendance à être mobilisés plus fréquemment par les régions d'Europe que les canaux intraétatiques<sup>47</sup>. Ainsi, depuis les années 1990, 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, comme la Catalogne ou la Bavière, de forger une coalition et d'adopter des positions communes sur l'Europe. La Catalogne est très active dans de nombreuses organisations internationales à vocation régionale comme les Quatre moteurs pour l'Europe, la Communauté de travail des Pyrénées ou l'Eurorégion<sup>48</sup>.
- 38 Dans les années 1990, ces actions ne créent plus de conflits majeurs avec Madrid. Selon 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 des questions de « relations internationales » qui sont du ressort de l'État central. Il a été important de distinguer la « promotion extérieure » de la « politique extérieure »<sup>49</sup>.
- 39 Avant le virage protodiplomatique de 2012, le gouvernement de la Catalogne mettait de l'avant une paradiplomatie identitaire depuis près de 30 ans. Même si l'essentiel des activités internationales de la Catalogne portait sur des objectifs fonctionnels comme la promotion des exportations et l'attraction des investissements ou encore sur les relations avec l'Union européenne, la Catalogne se distinguait de la plupart des communautés autonomes par le développement de stratégies internationales visant à consolider le processus de construction de la nation catalane<sup>50</sup>. Jusqu'en 2012, le parti Convergence et Union (CiU) opérait cette stratégie dans le but de renforcer l'autonomie de la Catalogne et non pas pour favoriser la transition de la Catalogne vers le statut de pays souverain.
- 40 Alors que les paradiplomaties fonctionnelle et identitaire de la Catalogne s'étaient normalisées dans le régime politique espagnol, l'adoption de stratégies protodiplomatiques entraîne d'inévitables conflits. Ce virage protodiplomatique s'amorce clairement à partir de 2012, lorsque CiU se convertit ouvertement à l'idée d'indépendance de la Catalogne et rend publique sa détermination d'organiser un

référendum sur la question. Cette volte-face de CiU s'explique notamment par le rejet par le Tribunal constitutionnel espagnol d'une entente constitutionnelle négociée à partir de 2004 entre l'exécutif catalan et le président de l'exécutif espagnol, le socialiste Rodríguez Zapatero. En 2005, ce compromis approuvé par le Parlement catalan accordait, entre autres choses, à la Catalogne le statut de « nation ». Le Parti populaire, un parti de la droite nationaliste espagnole, mécontent de ce compromis et constatant tout le capital politique qu'il pouvait se faire à le dénoncer, le contestera auprès du Tribunal constitutionnel, qui est la Cour suprême du pays pour les questions relevant de la Constitution.

- 41 En raison de la politisation importante de la question, les juges du Tribunal prendront près de quatre ans avant de rendre leur verdict, le 28 juin 2010. Dans ce verdict, ils déclarent valide la grande majorité du texte constitutionnel, mais invalident 14 articles sur 223<sup>51</sup>. Trois éléments majeurs seront rejetés : la référence à la Catalogne en tant que « nation », la prédominance du catalan sur le castillan dans le domaine de l'éducation, même si le Tribunal reconnaît son caractère obligatoire, et la mise en place d'une autorité de tutelle catalane sur les juridictions administratives de l'État espagnol. La réaction par rapport à ce jugement est forte en Catalogne. Le 10 juillet 2010, près d'un million de personnes marchent en compagnie des six anciens présidents de l'exécutif de la Catalogne à Barcelone pour défendre l'idée : « Nous sommes une nation, nous décidons. » Dans les jours qui suivront, l'appui à l'indépendance sera en forte croissance.
- 42 Face à cette situation, le gouvernement catalan met sur pied un « processus d'autodétermination » en organisant plusieurs consultations, que ce soit le référendum du 9 novembre 2014 à la suite de l'entente entre CiU et le parti indépendantiste de la gauche républicaine (ERC), les élections à caractère plébiscitaire de 2015 et, finalement, le référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017, qui culmine sur une déclaration unilatérale d'indépendance. Le gouvernement appuie également des manifestations publiques d'importance comme, en 2014, la commémoration du siège de Barcelone de 1714 qui rassemble près d'un million de personnes dans les rues de la capitale catalane.
- 43 Puisque le mouvement indépendantiste est au cœur de l'action politique de la Catalogne, les actions protodiplomatiques s'enchaînent. Comme le souligne Caterina Garcia Segura, à partir de ce moment, la politique internationale de la Catalogne est davantage dans les actions symboliques pour finalement se mettre au service de l'indépendance. Il s'agit même d'un objectif explicite des actions internationales du gouvernement<sup>52</sup>. Du point de vue du gouvernement de la Catalogne, en raison de l'attitude très hostile du gouvernement espagnol, un scénario à l'écossaise où une entente préalable avait été négociée sur les modalités du référendum et du seuil à atteindre pour la reconnaissance du résultat n'est pas envisageable.
- 44 La protodiplomatie catalane vise prioritairement les pays membres de l'Union européenne, mais également les gouvernements infranationaux comme la Flandre ou l'Écosse, et finalement, par l'entremise d'une diplomatie publique mise en œuvre par une organisation financée par le gouvernement, les citoyens d'autres pays. En effet, le gouvernement catalan a financé la mise sur pied de DIPLOCAT (le Conseil catalan de la diplomatie publique), une organisation théoriquement indépendante du gouvernement qui opère une diplomatie publique auprès des populations d'autres pays afin de les sensibiliser à la situation de la Catalogne<sup>53</sup>.

- 45 De plus, en 2015, le gouvernement de la communauté autonome annonce son intention d'ouvrir 50 nouvelles représentations à l'étranger<sup>54</sup>. Il crée également le Département des Affaires étrangères qui représente, dans la structure du gouvernement catalan, un ministère régional, mais qui sera rebaptisé après une plainte du gouvernement espagnol « Département des Affaires et des Relations interinstitutionnelles et étrangères et de la Transparence »<sup>55</sup>.
- 46 Plus les relations avec le gouvernement de Madrid se détériorent, plus les actions catalanes montent en intensité avec pour objectif d'internationaliser le conflit entre la Catalogne et l'Espagne. Le gouvernement catalan pense à tort que l'attitude autoritaire et antidémocratique de l'Espagne favorisera la Catalogne puisque l'Union européenne se présente comme une organisation respectant les droits de la personne. Face à cette forte mobilisation catalane, l'Espagne tire la conclusion que les actions extérieures du gouvernement catalan représentent une menace à sa politique étrangère et au pays. En 2014, le gouvernement de Madrid adopte une première loi sur l'action et le service extérieur et une seconde sur les traités et autres accords internationaux qui avaient pour finalité de renforcer le pouvoir de Madrid sur la Catalogne dans le domaine. Une des lois mentionne par exemple que les stratégies internationales de la Catalogne doivent être conformes à la politique étrangère espagnole et que seul l'État peut conclure de véritables traités internationaux, chose qu'avait confirmée la jurisprudence.
- 47 La Catalogne réplique en adoptant une loi sur l'action internationale et les relations avec l'Union européenne. Cette loi est contestée par le gouvernement espagnol qui fait un renvoi en constitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel. Dans son jugement du 22 décembre 2016, le Tribunal reconnaît le droit des communautés autonomes comme la Catalogne de mener des politiques internationales<sup>56</sup>. Ces politiques doivent cependant respecter les limites de leurs compétences et ne doivent pas empiéter sur les pouvoirs de Madrid. Les relations entre la Catalogne et les consulats étrangers en Espagne sont déclarées inconstitutionnelles (ce qui est difficilement applicable puisque si un consulat s'installe à Barcelone, c'est aussi pour développer des relations avec le gouvernement catalan), car relevant du pouvoir de représentation de l'État espagnol. La diplomatie publique mise en œuvre par DIPLOCAT est également déclarée anticonstitutionnelle. Elle est cependant toujours en opération<sup>57</sup>.
- 48 Finalement, les actions internationales de la Catalogne pour favoriser la reconnaissance du résultat du référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017 après la déclaration unilatérale d'indépendance se sont révélées un échec monumental. Le 12 septembre 2017, le Tribunal constitutionnel qualifie le référendum d'anticonstitutionnel. Le Tribunal supérieur de justice de Catalogne ordonne alors à la Garde civile et à des corps de police municipaux de saisir le matériel électoral pour empêcher le référendum. Le 20 septembre, plusieurs membres du gouvernement sont arrêtés. Le vote est maintenu malgré la violence de la force policière qui tente de faire évacuer des bureaux de vote. Malgré tout, le taux de participation est de 42,4 %, et 90 % des électeurs ont répondu « oui » à la question : « Voulez-vous que la Catalogne soit un État indépendant sous la forme d'une république ? » Le 17 octobre, le président de la Catalogne proclame l'indépendance de la Catalogne, mais la suspend ensuite pour entreprendre un dialogue avec le gouvernement espagnol. Le 27 octobre, le Parlement de la Catalogne proclame l'indépendance de la communauté autonome. Instantanément, l'Espagne suspend l'autonomie de la Catalogne pendant cinq mois en vertu des dispositions de l'article 155



de la Constitution. La justice espagnole criminalise également les actions des responsables du référendum. Plusieurs ministres catalans ainsi que des membres de la société civile organisée sont accusés de sédition, de rébellion et de détournement de fonds et sont emprisonnés. Plusieurs politiciens, dont le président de la Catalogne Carles Puigdemont, fuient la Catalogne pour la Belgique, la Suisse et même l'Écosse. Le chef du gouvernement espagnol convoquera, pour la première fois depuis la restauration de la Generalitat, de nouvelles élections en Catalogne pour le 21 décembre 2017. Les résultats donnent une nouvelle majorité absolue aux partis favorables à l'indépendance.

- 49 Le référendum est suivi par plusieurs observateurs internationaux provenant de divers pays comme les États-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France, malgré les objections de l'Espagne<sup>58</sup>. Certains d'entre eux dénoncent la violence policière, mais affirment aussi que le référendum ne répond pas aux standards internationaux<sup>59</sup>. Le gouvernement de la Catalogne invite également des parlementaires de plusieurs pays, dont les pays nordiques, l'Allemagne et la Belgique.
- 50 Les Nations Unies, tout comme la Fondation Carter, renoncent à participer à la surveillance du référendum en raison des pressions de Madrid<sup>60</sup>. Le Conseil de l'Europe appuie la Constitution espagnole<sup>61</sup>, alors que l'Union européenne émet de très nombreuses réserves. Le lendemain du vote, la Commission européenne va jusqu'à déclarer le vote illégal<sup>62</sup>. Le porte-parole d'Angela Merkel indique que la stabilité de l'Espagne est importante. Il affirme également qu'il est nécessaire de respecter la Constitution espagnole, ce qui constitue une critique claire de la démarche catalane. Le président français, Emmanuel Macron, prend fait et cause pour le gouvernement espagnol dirigé par Rajoy. Il déclare : « J'ai un interlocuteur en Espagne, c'est le premier ministre Rajoy [...]. Il y a un État de droit en Espagne, avec des règles constitutionnelles. Il veut les faire respecter et il a mon plein soutien »<sup>63</sup>. Boris Johnson, alors ministre des Affaires étrangères, appuie aussi la position de l'Espagne et soutient que l'unité de l'Espagne est importante pour le Royaume-Uni. Les États-Unis, par l'entremise de leur ambassade, ont également soutenu plusieurs mois avant le référendum qu'il s'agissait d'une affaire interne à l'Espagne et que les États-Unis préféreraient une Espagne unie et forte<sup>64</sup>. En Europe, il n'y a que la Belgique qui fait un appel sur Twitter au dialogue tout en condamnant la violence policière<sup>65</sup>. La politique internationale subit également un vaste recul. Madrid force la fermeture de toutes les représentations de la Catalogne à l'étranger à l'exception de Bruxelles. Le président en exil, Carles Puigdemont, continuera de défendre le processus catalan.

## Conclusion

- 51 Les paradiplomaties fonctionnelle et identitaire et la protodiplomatie représentent trois phénomènes différents qui se sont additionnés dans le cas de la Catalogne. Depuis les années 1980, la communauté autonome met en œuvre une paradiplomatie fonctionnelle et une paradiplomatie identitaire. De 2012 à 2018, le gouvernement met également en œuvre une protodiplomatie. Sur ces questions, les relations entre les gouvernements catalan et espagnol ont beaucoup évolué depuis les années 1980. Jusqu'au milieu des années 1990, les relations étaient conflictuelles, le gouvernement espagnol étant très protecteur de ses compétences constitutionnelles. À partir du milieu des années 1990 et jusqu'à 2012, les relations se sont progressivement

normalisées, notamment après le développement d'une jurisprudence de plus en plus favorable à la mise en place de politiques internationales de la part des communautés autonomes.

- 52 Après 2012 cependant, c'est-à-dire après le virage pro-indépendance du gouvernement catalan, le conflit s'est radicalisé et a culminé avec la suspension de l'autonomie de la Catalogne en vertu des dispositions de l'article 155 de la Constitution espagnole. Madrid a également forcé la fermeture de toutes les représentations de la Catalogne à l'étranger à l'exception de celle de Bruxelles et Madrid. La Catalogne est le seul cas de petite nation non souveraine qui pratiquait une politique internationale depuis plusieurs décennies à avoir perdu le droit et la capacité de le faire. Cette perte de prérogative a cependant été de courte durée, puisqu'à partir de 2018, en raison de gestes d'apaisement de la part de Madrid, le gouvernement de la Catalogne retrouve une partie de ses droits. Depuis, la relation demeure tendue même si la Catalogne, dont le président est issu du parti de gauche indépendantiste, se redéploie progressivement sur la scène internationale.
- 53 Enfin, la paradiplomatie identitaire, tout comme la protodiplomatie, peut être conflictuelle. Évidemment, la situation n'est pas linéaire et fluctue en fonction des événements. Plusieurs facteurs comme la coalition au pouvoir en Catalogne peuvent participer au niveau de conflictualité, tout comme d'ailleurs l'identité politique du gouvernement à Madrid. Dans les dernières années, on remarque en Espagne que la situation était particulièrement tendue lorsqu'un gouvernement conservateur (Parti populaire) était au pouvoir à Madrid et que les indépendantistes gouvernaient en coalition à Barcelone. En règle générale, l'État central est beaucoup plus sur ses gardes et agressif dans ses actions lorsque le gouvernement de la Catalogne prône activement l'indépendance. Le cas de la Catalogne montre toutefois que la paradiplomatie identitaire peut être acceptée dans un contexte de pays démocratique et multinational. Selon Caterina Garcia Segura, le fait que le gouvernement a permis en 2018 de redonner ses prérogatives à Barcelone « paraît soutenir l'hypothèse que la paradiplomatie identitaire de la Catalogne est une activité normalisée, tant et aussi longtemps qu'elle ne bascule pas dans la protodiplomatie »<sup>66</sup>. Les prochaines années nous diront si cette hypothèse est juste.

---

## BIBLIOGRAPHIE

BASSETS, Lluís. « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome ».

*Hérodote*, 91 (1998), p. 209.

BÖRZEL, Tanja A. *States and Regions in the European Unions. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002, p. 95-96.

CORNAGO, Noe. « Paradiplomacy and Protodiplomacy ». Dans : MARTEL, Gordon (dir.). *Encyclopedia of Diplomacy*, Oxford : Wiley-Blackwell, 2018.



- DIECKHOFF, Alain. *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*. Paris : Flammarion, 2000.
- DUCHACEK, Ivo D. *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*. Boulder : Westview Press, 1986, p. 240.
- GARCIA SEGURA, Caterina. « Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique ». Dans : MASSIE, Justin ; LAMONTAGNE, Marjolaine (dir.). *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 51-75.
- GARCIA SEGURA, Caterina. « Les stratégies internationales de la Catalogne. Nationalisme politique et pragmatisme économique ». Dans PAQUIN, Stéphane (dir.). *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison, Bulletin d'histoire politique*, 10/1 (2001), p. 99-109.
- GARCIA SEGURA, Caterina. « La dimensión mediterránea de la proyección exterior de Cataluña: el Arco Latino ». *Papers: Revista de sociologia*, 46 (1995), p. 43-56.
- GARCIA SEGURA, Caterina. « The Autonomous Communities and External Relations ». Dans GILLESPIE, Richard ; RODRIGO, Fernando ; STORY, Jonathan (dir.). *Democratic Spain. Reshaping External Relations in a Changing World*. London : Routledge, 1995, p. 124.
- GUIBERNAU, Montserrat. « Images of Catalonia ». *Nations and Nationalism*, 3/1 (1997), p. 107.
- HOCKING, Brian. « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? ». *Études internationales*, 25/3 (1994), p. 417.
- KEATING, Michael ; ALDECOA, Francisco (dir.). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999.
- KEATING, Michael, *Les défis du nationalisme moderne*. Montréal et Bruxelles : Presses de l'Université de Montréal et Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 179.
- KUNDERA, Milan. « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale ». *Le Débat*, 5/27 (1983), p. 3-23.
- KUZNETSOV, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. New York : Routledge, 2020.
- LANIEL, Jean-François ; THÉRIAULT, Joseph-Yvon (dir.). *Les petites nations. Culture, politique et universalité*. Paris : Classiques Garnier, 2020.
- LECOURS, André. « Paradiplomatie, nationalisme et référendums. L'Écosse et la Catalogne ». Dans : MASSIE, Justin ; LAMONTAGNE, Marjolaine (dir.). *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 44.
- MASSIE Justin ; LAMONTAGNE, Marjolaine (dir.). *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2019.
- MCHUGH, James T. « Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces ». *Canadian Foreign Policy Journal*, 21/3 (2015), p. 244-250.
- MICROBERTS, Kenneth, *Catalonia. Nation Building Without a State*. Toronto : Oxford Press, 2001, p. 80.
- MORATA, Francesc. « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne ». Dans BALME, Richard (dir.). *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*. Paris : Économica, 1996.
- MORENO, Luis. *The Federalization of Spain*. Londres : Frank Cass, 2001, p. 66.

OLAUSSEN, Ashild. *Catalan external activities and the Spanish state/region relationship*. Thèse déposée à l'Institut d'études politiques, Oslo : Université d'Oslo, 1999, p. 57.

PAQUIN, Stéphane. *La Paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*. Thèse de doctorat, Paris : Sciences Po Paris, 2002.

PAQUIN, Stéphane. « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, 23/3, 2005 p. 176-194.

PAQUIN, Stéphane (dir.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 210.

PHILIPPART, Éric. « Le Comité des régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne ». Dans BOURRINET, Jacques (dir.). *Le Comité des régions de l'Union européenne*. Paris : Économica, 1997, p. 23.

SAN EUGENIO VELA, Jordi de ; XIFRA, Jordi. « International representation strategies of stateless nations: The case of Catalonia's cultural diplomacy ». *Place Branding and Public Diplomacy*, 11/1 (2015), p. 83-96.

SCHIAVON, Jorge A. *Comparative Paradiplomacy*. New York : Routledge, 2019, p. 6.

SOLDATOS, Panayotis. « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors ». Dans MICHELMANN, Hans J. ; SOLDATOS, Panayotis (dir.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford : Oxford University Press, 1990, p. 37.

TATHAM, Michaël. « The Rise of Regional Influence in the EU. From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing ». *Journal of Common Market Studies*, 56/3 (2018), p. 672-686.

ZAPATA MORÁN, María Gabriela ; DE LA GARZA MONTEMAYOR, Daniel Javier. « La paradiplomacia y la protodiplomacia: factores que incidieron en la transformación en Cataluña ». *CIMEXUS*, 17/1 (2022), p. 87-105.

## NOTES

1. KUNDERA, Milan. « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale ». *Le Débat*, 5/27 (1983), p. 3-23. Voir également : LANIEL, Jean-François ; THÉRIAULT, Joseph-Yvon (dir.). *Les petites nations. Culture, politique et universalité*. Paris : Classiques Garnier, 2020 ; DIECKHOFF, Alain. *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*. Paris : Flammarion, 2000.

2. MASSIE Justin ; LAMONTAGNE, Marjolaine (dir.). *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 2.

3. *Ibid.*, p. 17.

4. ZAPATA MORÁN, María Gabriela ; DE LA GARZA MONTEMAYOR, Daniel Javier. « La paradiplomacia y la protodiplomacia: factores que incidieron en la transformación en Cataluña ». *CIMEXUS*, 17/1 (2022), p. 87-105.

5. PAQUIN, Stéphane. *La Paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*. Thèse de doctorat, Paris : Sciences Po Paris, 2002 ; PAQUIN, Stéphane. « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, 23/3, 2005 p. 176-194.

6. Notre traduction de : « Pero cuando va acompañada de movimientos nacionalistas o independentistas se transforma completamente en un fenómeno diferente, la protodiplomacia », ZAPATA MORAN, María Gabriela ; DE LA GARZA MONTEMAYOR, Daniel Javier. « La paradiplomacia y la protodiplomacia. *Op. cit.*, p. 87.

7. MCHUGH, James T. « Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces ». *Canadian Foreign Policy Journal*, 21/3 (2015), p. 244-250.
8. *Ibid.*, p. 250.
9. DUCHACEK, Ivo D. *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*. Boulder : Westview Press, 1986, p. 240 ; SCHIAVON, Jorge A. *Comparative Paradiplomacy*. New York : Routledge, 2019, p. 6 ; KUZNETSOV, Alexander S. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. New York : Routledge, 2020 ; CORNAGO, Noe. « Paradiplomacy and Protodiplomacy ». Dans : MARTEL, Gordon (dir.). *Encyclopedia of Diplomacy*, Oxford : Wiley-Blackwell, 2018 ; KEATING, Michael ; ALDECOA, Francisco (dir.). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres : Frank Cass Publishers, 1999.
10. GARCIA SEGURA, Caterina. « Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique ». Dans : MASSIE, Justin ; LAMONTAGNE, Marjolaine (dir.). *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 51-75.
11. Notre traduction. SOLDATOS, Panayotis. « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors ». Dans : MICHELMANN, Hans J. ; SOLDATOS, Panayotis (dir.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford : Oxford University Press, 1990, p. 37.
12. GARCIA SEGURA, Caterina. « Les stratégies internationales de la Catalogne. Nationalisme politique et pragmatisme économique ». Dans PAQUIN, Stéphane (dir.). *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison, Bulletin d'histoire politique*, 10/1 (2001), p. 99-109.
13. Cette information provient du site web de l'organisme : ACCIÓ. *Worldwide Locations*, [https://forms.catalonia.com/web/formularis/catalonia/-/inscripcio/2021/01/21/j5kkN\\_FfSPU9nz\\_z85jUAA/contact/?lang=en\\_US&portal=catalonia](https://forms.catalonia.com/web/formularis/catalonia/-/inscripcio/2021/01/21/j5kkN_FfSPU9nz_z85jUAA/contact/?lang=en_US&portal=catalonia) [consulté le 21-11-2022].
14. ACN. « Government to open six new trade and investment offices worldwide ». *Catalan News*, 9 février 2017.
15. Selon les données de l'agence du tourisme de la Catalogne : Agència Catalana de Turisme. *Our Offices Abroad*, <http://act.gencat.cat/our-offices-abroad/?lang=en> [consulté le 21-11-2022].
16. GUIBERNAU, Montserrat. « Images of Catalonia ». *Nations and Nationalism*, 3/1 (1997), p. 107.
17. MCROBERTS, Kenneth, *Catalonia. Nation Building Without a State*. Toronto : Oxford Press, 2001, p. 80.
18. KEATING, Michael, *Les défis du nationalisme moderne*. Montréal et Bruxelles : Presses de l'Université de Montréal et Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 179.
19. BASSETS, Lluís. « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome ». *Hérodote*, 91 (1998), p. 209.
20. Selon le site Web de l'Institut catalan des entreprises culturelles, accessible au : [www.catalanarts.cat/](http://www.catalanarts.cat/).
21. GARCIA SEGURA, Caterina. « La dimensión mediterránea de la proyección exterior de Cataluña: el Arco Latino ». *Papers: Revista de sociologia*, 46 (1995), p. 43-56.
22. Pour plus de détails, on peut consulter le site Web de l'Institut à l'adresse suivante : [www.gencat.es/icm/apresent.html](http://www.gencat.es/icm/apresent.html).
23. Ce concept peut aussi être utilisé pour désigner les efforts diplomatiques d'États *de facto* ou encore de quasi-États comme Taïwan, l'Abkhazie ou l'Ossétie du Sud-Alanie. L'appui pour ce type d'initiative est souvent très conflictuel comme en témoignent les actions diplomatiques très agressives de la Chine contre les pays qui tissent des liens avec Taïwan.
24. DUCHACEK, Ivo D. *The Territorial Dimension of Politics*, *Op. cit.*, p. 32.
25. PAQUIN, Stéphane (dir.). *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 210.

26. Pour une synthèse des articles de presse sur la question voir : OLAUSSEN, Ashild. *Catalan external activities and the Spanish state/region relationship*. Thèse déposée à l'Institut d'études politiques, Oslo : Université d'Oslo, 1999, p. 57.
27. BASSETS, Lluís. « Politique internationale et action européenne ». *Op. cit.*, p. 208. Voir également : « Marruecos recibe a Jordi Pujol con honores de primer ministro ». *El Periódico*, 20 septembre 1994.
28. *Ibid.*, p. 209.
29. « Diplomacias paralelas ». *El País*, 16 mars 1988.
30. BASSETS, Lluís. « Politique internationale et action européenne ». *Op. cit.*, p. 211.
31. SAN EUGENIO VELA, Jordi de ; XIFRA, Jordi. « International representation strategies of stateless nations: The case of Catalonia's cultural diplomacy ». *Place Branding and Public Diplomacy*, 11/1 (2015), p. 83-96.
32. « El Gobierno no limitará por ley la acción exterior de las autonomías ». *Cinco Días*, 6 août 1989.
33. GARCIA SEGURA, Caterina. « The Autonomous Communities and External Relations ». Dans GILLESPIE, Richard ; RODRIGO, Fernando ; STORY, Jonathan (dir.). *Democratic Spain. Reshaping External Relations in a Changing World*. London : Routledge, 1995, p. 124.
34. OLAUSSEN, Ashild. *Catalan external activities and the Spanish state/region relationship*. *Op. cit.*, p. 62.
35. MCROBERTS, Kenneth. *Catalonia. Nation Building Without a State*. *Op. cit.*, p. 81.
36. « Pujol : Procuero que mis viajes sean útiles no sólo para Cataluña, sino para toda España ». *ABC*, 2 novembre 1990.
37. Pour un exposé plus complet voir : GARCIA SEGURA, Caterina. « Les stratégies internationales de la Catalogne. Nationalisme politique et pragmatisme économique ». *Op. cit.*
38. *Ibid.*, p. 40.
39. MCROBERTS, Kenneth. *Catalonia. Nation Building Without a State*. *Op. cit.*, p. 80.
40. BASSETS, Lluís. « Politique internationale et action européenne ». *Op. cit.*, p. 209.
41. GARCÍA, Caterina. « The Autonomous Communities and External Relations ». *Op. cit.*, p. 138. Voir aussi : « Pujol : Procuero que mis viajes sean útiles no sólo para Cataluña, sino para toda España », *Op. cit.*
42. GARCÍA, Caterina. « The Autonomous Communities and External Relations ». *Op. cit.*, p. 127.
43. *Ibid.*
44. *Ibid.*
45. HOCKING, Brian. « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? ». *Études internationales*, 25/3 (1994), p. 417 ; PHILIPPART, Éric. « Le Comité des régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne ». Dans BOURRINET, Jacques (dir.). *Le Comité des régions de l'Union européenne*. Paris : Économica, 1997, p. 23.
46. BÖRZEL, Tanja A. *States and Regions in the European Unions. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002, p. 95-96.
47. TATHAM, Michaël. « The Rise of Regional Influence in the EU. From Soft Policy Lobbying to Hard Vetoing ». *Journal of Common Market Studies*, 56/3 (2018), p. 672-686.
48. MORATA, Francesc. « Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne ». Dans BALME, Richard (dir.). *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*. Paris : Économica, 1996.
49. Cette citation est tirée de : OLAUSSEN, Ashild. *Catalan external activities and the Spanish state/region relationship*. *Op. cit.*, p. 64.
50. MORENO, Luis. *The Federalization of Spain*. Londres : Frank Cass, 2001, p. 66.
51. *Ibid.*
52. GARCIA SEGURA, Caterina. « Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique ». *Op. cit.*, p. 56.

53. GARCIA SEGURA, Caterina. « Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique ». *Op. cit.*, p. 56.
54. LECOURS, André. « Paradiplomatie, nationalisme et référendums. L'Écosse et la Catalogne ». Dans : MASSIE, Justin ; LAMONTAGNE, Marjolaine (dir.). *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 44.
55. GARCIA SEGURA, Caterina. « Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique ». *Op. cit.*, p. 61. En catalan : Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència. De nos jours, le ministère se nomme ministère de l'Action extérieure et de l'Union européenne et opère 20 représentations à l'étranger. Voir : MINISTÈRE DE L'ACTION EXTÉRIEURE ET DE L'UNION EUROPÉENNE. *Délégations gouvernementales à l'étranger*, [https://exteriors-gencat-cat.translate.google.com/en/ambits-dactuacio/afers\\_exteriors/delegacions\\_govern/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=fr&\\_x\\_tr\\_hl=fr&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://exteriors-gencat-cat.translate.google.com/en/ambits-dactuacio/afers_exteriors/delegacions_govern/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=fr&_x_tr_hl=fr&_x_tr_pto=sc) [consulté le 21-11-2022].
56. GARCIA SEGURA, Caterina. « Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique ». *Op. cit.*, p. 56.
57. Selon le site Web de l'organisme accessible au : <https://diplocat.cat/fr/a-propos/>
58. GONZÁLEZ, Miguel. « La ONU frena el intento de dar aval internacional al referéndum catalán ». *El País*, 26 juillet 2017.
59. COLOMÉ, Jordi Pérez. « La misión de observadores concluye que el referéndum no cumple los "estándares internacionales" ». *El País*, 3 octobre 2017.
60. EL PAIS. « Did the referendum comply with basic voting regulations? ». *El País*, 3 octobre 2017.
61. THE ECONOMIST, « Catalonia plans an independence vote whether Spain lets it or not », *The Economist*, 15 juillet 2017.
62. COMMISSION EUROPÉENNE. *Déclaration relative aux événements en Catalogne*, 2 octobre 2017, [www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/10/STATEMENT-17-3626\\_FR.pdf](http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2017/10/STATEMENT-17-3626_FR.pdf) [consulté le 21-11-2022].
63. Cité dans LECOURS, André. « Paradiplomatie, nationalisme et référendums ». *Op. cit.*, p. 44.
64. PIÑOL, Àngels ; FAUS, Joan. « US snubs Catalan independence drive in latest setback for separatists ». *El País*, 13 avril 2017.
65. Voir : <https://twitter.com/CharlesMichel/status/914455311553040384>
66. *Ibid.*, p. 51.

---

## RÉSUMÉS

Les politiques de construction et de renforcement de l'identité nationale constituent un objectif fondamental de tout entrepreneur identitaire qui œuvre au sein d'une petite nation non souveraine comme la Catalogne. Les petites nations non souveraines, où le sentiment national est très présent, sont susceptibles de s'aventurer sur l'échiquier international pour faire reconnaître la légitimité de leur projet et pour trouver les ressources et un soutien qui leur manquent à l'interne. L'élaboration de stratégies internationales de la part d'une petite nation non souveraine est un phénomène connu depuis longtemps. Malgré cela, une grande partie de la littérature sur le sujet assimile toute action internationale des petites nations non souveraines à de la protodiplomatie, c'est-à-dire à des stratégies visant à favoriser la reconnaissance internationale d'une petite nation non souveraine qui cherche à entreprendre une sécession. Cet article clarifie les concepts de paradiplomatie fonctionnelle, de paradiplomatie identitaire et de

protodiplomatie. Il s'appuie sur le cas unique de la Catalogne puisqu'elle est l'une des rares petites nations non souveraines à avoir mis en œuvre les trois politiques.

Les politiques de construcció i de reforç de la identitat nacional constitueixen un objectiu fonamental de qualsevol procés identitari engegat en el marc d'una petita nació no sobirana com és Catalunya. Les petites nacions no sobiranes, on el sentiment nacional és molt present, són susceptibles d'aventurar-se a escala internacional per tal de fer reconèixer la legitimitat del seu projecte i trobar recursos i un recolzament que els falta en clau interna. L'elaboració d'estratègies internacionals de les petites nacions no sobiranes és un fenomen conegut de fa temps. Malgrat això, una part important de la literatura científica sobre aquest aspecte equipara qualsevol acció de les petites nacions no sobiranes a protodiplomàcia, és a dir, estratègies per tal d'afavorir el reconeixement d'una petita nació no sobirana en busca de secessió. Aquest article pretén aclarir els conceptes de paradiplomàcia funcional, paradiplomàcia identitària i protodiplomàcia. Es basa en el cas de Catalunya ja que és una de les poques petites nacions no sobiranes en haver implementat aquests tres aspectes de la paradiplomàcia.

The politics of building and strengthening national identity is a fundamental objective of any identity entrepreneur working in a small, non-sovereign nation like Catalonia. Small, non-sovereign nations, with a strong sense of nationhood, are likely to venture into the international arena to gain recognition for the legitimacy of their project and to find the resources and support they lack internally. The development of international strategies on the part of a small, non-sovereign nation has long been known. Despite this, much of the literature on the subject equates any international action by small, non-sovereign nations with protodiplomacy, that is, strategies aimed at fostering international recognition of a small, non-sovereign nation that seeks to undertake secession. This article clarifies the concepts of functional paradiplomacy, identity paradiplomacy and protodiplomacy. It uses the almost unique case of Catalonia as one of the few small non-sovereign nations to have implemented all three policies.

## INDEX

**motsclisca** paradiplomàcia, paradiplomàcia identitària, protodiplomàcia, Catalunya, Espanya

**Mots-clés** : paradiplomatie, paradiplomatie identitaire, protodiplomatie, Catalogne, Espagne

**Keywords** : paradiplomacy, identity paradiplomacy, protodiplomacy, Catalonia, Spain

## AUTEUR

STÉPHANE PAQUIN

École nationale d'administration publique (Québec)

stephane.paquin[at]enap.ca