

# Politique extérieure comparée d'organismes sous-étatiques

PLAN DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA CATALOGNE

Document de travail

Num. 3 - mai 2009



Patronat  
CatalunyaMón



Generalitat de Catalunya  
Departament de la Vicepresidència  
**Afers Exteriors i Cooperació**

Le Plan de l'action extérieure de la Catalogne est un projet promu par la Commission des Affaires Extérieures et de la Coopération de la Generalitat de Catalunya qui a été chargé au Patronat Catalunya Món.

L'élaboration du Plan est dirigée par Santiago J. Castellà, professeur de droit international public et de relations internationales et vice-président de Relations Externes de l'Université Rovira i Virgili. Toute l'équipe technique du Patronat Catalunya Món a participé à l'élaboration de ce document de travail.

La Commission des Affaires Extérieures et de la Coopération a demandé au Patronat Catalunya Món d'élaborer le Plan de l'action extérieure de la Catalogne, un instrument politique pour planifier stratégiquement l'ensemble de l'action extérieure du Gouvernement de la Generalitat de Catalunya. L'objectif de ce Plan est d'augmenter et d'améliorer la coordination entre les différentes politiques et les divers acteurs qui interviennent dans l'action extérieure de la Catalogne, afin qu'ils représentent un moteur réel pour l'internationalisation de la société catalane, de son tissu économique, entrepreneurial, universitaire et intellectuel, de l'ensemble des organismes et des agents sociaux, et, en définitive, du pays.

Ce projet a été initié dans une nette volonté de transversalité et d'intégration des apports de l'ensemble des acteurs qui jouent un rôle dans l'action extérieure et dans l'internationalisation du pays. Dans ce but, des multiples initiatives de débat, réflexion et échanges d'idées et d'expériences ont été mises en œuvre afin d'obtenir un document le plus consensuel possible qui crée des bases intellectuelles solides et de futur.

L'une de ces initiatives est une série de séances de travail particulièrement destinées à analyser en profondeur certains des cadres de référence et thèmes-clés pour ce Plan. Le document qui vous ait soumis est le résultat de la troisième de ces séances de travail, qui a rassemblé des intervenants de tout premier niveau dans le but de faire une analyse comparée de l'action extérieure des organismes constituants (sous-étatiques) dans les démocraties libérales.

Vous trouverez ci-après une synthèse des thèmes traités et des informations de référence. Nous espérons qu'elles vous seront utiles et vous apporteront de nouveaux éléments d'analyse sur le positionnement de la Catalogne dans le monde.

**Roser Clavell i Soldevila**

Vice-ministre des Affaires Extérieures et de la Coopération du Gouvernement catalan  
Secrétaire Générale du Patronat Catalunya Món

## Programme

---

*Parlement de Catalogne*

*(Parc de la Ciutadella, s/n. Barcelone)*

*22 avril 2009*

### **MATIN**

**9h30** **Bienvenue** à la charge de MONSIEUR ERNEST BENACH, président du Parlement de Catalogne

- Intervention du DR SANTIAGO CASTELLÀ, directeur du Plan de l'action extérieure de la Catalogne
- Intervention de MADAME ROSER CLAVELL, vice-ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération du Gouvernement catalan et Secrétaire Générale du Patronat Catalunya Món

Mots de clôture de l'acte d'inauguration de MONSIEUR ERNEST BENACH, président du Parlement de Catalogne.

**10h00** **Présentation de la séance de travail** à la charge du DR FERRAN REQUEJO, professeur de Sciences Politiques de l'Université Pompeu Fabra.

- DR JOHN KINCAID, directeur du Robert B. & Helen S. Meyner Center for the Study of State & Local Government. Lafayette College (USA). Intervention sur politique générale comparée d'organismes sous-étatiques
- DR ANDRÉ LECOURS, professeur associé du Département de Sciences Politiques de la Concordia University (Québec, Canada). Intervention sur le Québec et d'autres états du Canada.
- DR DAVID CRIEKEMANS, professeur du Département de Sciences Politiques de l'Université d'Anvers (Flandres, Belgique). Intervention sur les régions de Wallonie et des Flandres.
- DR KLAUS-JÜRGEN NAGEL, professeur agrégé de Sciences Politiques et de l'administration de l'Université Pompeu Fabra. Intervention sur les länder de Bavière et Saxe-Anhalt.

**12h45** **Débat**

## APRÈS-MIDI

- 15h30**
- DR THOMAS FLEINER, ancien directeur de l'Institut du fédéralisme.  
Université de Fribourg (Suisse).  
Intervention sur les cantons suisses
  - DR CHARLIE JEFFERY, professeur de politique et de relations internationales de l'École des Sciences Politiques et Sociales de l'Université d'Édimbourg (Écosse, Royaume Uni).  
Intervention sur l'Écosse.
  - DR STÉPHANE PAQUIN, professeur de l'École de Politiques Appliquées.  
Université de Sherbrooke (Canada).  
Intervention sur politique générale comparée d'organismes sous-étatiques.

**17h00**     **Débat**

**18h00**     **Clôture** à la charge de MONSIEUR SANTIAGO CASTELLÀ, directeur du Plan de l'action extérieure de la Catalogne et de MONSIEUR JOSEP MANUEL BARBERÀ, directeur du Patronat Catalunya Món.

## Politique extérieure comparée d'organismes sous-étatiques

La mondialisation économique et technologique suppose un nouveau scénario pour l'action extérieure des organismes constituants ou sous-étatiques des démocraties. La mondialisation invite à la recherche de positions propres des organismes territoriaux dotés d'autogouvernement dans la défense et la promotion de leurs intérêts, valeurs et identités, ainsi que dans la promotion d'objectifs mondiaux, comme la solidarité, la promotion de la paix et le développement ou la défense et la promotion du pluralisme culturel. Les organismes sous-étatiques dotés, en plus, de caractéristiques nationales (Écosse, Québec, Catalogne, etc.) ont dans leur agenda extérieur un scénario de promotion de leurs politiques de *nation-building*. En outre, la politique comparée montre que les activités de politique extérieure de la part des organismes constituants ou sous-étatiques sont antérieures au processus actuel de mondialisation, qui ne fait que renforcer une tendance préalable depuis le milieu du XXe siècle, en particulier dans les domaines économique, politique, culturel et de projets de développement (propres ou d'organismes comme les Nations Unis), parfois parallèlement aux activités du secteur privé et de la société civile des unités sous-étatiques, ainsi qu'à la participation dans des institutions, organisations et réseaux internationaux.

Les facteurs qui semblent expliquer le mieux l'augmentation de l'action extérieure d'états fédérés, provinces, *länder*, etc. dans les trois dernières décennies sont le degré de démocratisation et de fédéralisation des états, leur degré de développement socioéconomique, ainsi que l'internationalisation croissante des marchés. En particulier dans les états les plus développés, nous constatons que les organismes constituants ou sous-étatiques doivent regarder au-delà des frontières formelles afin de mettre en œuvre leurs compétences (ainsi le font plus les unités australiennes, belges, canadiennes et suisses, par exemple, que les argentines, et ces dernières, à leur tour, le font plus que celles d'Inde, d'Afrique du Sud ou de Malaisie).

Il est également évident que quand les organismes constituants ou sous-étatiques présentent des traits distinctifs de caractère national et culturel propres, leurs politiques



extérieures sont plus actives et font partie du sens d'unité nationale de ces nations minoritaires. Ceci est manifeste, par exemple, dans la volonté d'établir de véritables traités internationaux avec différents acteurs, comme le montrent les cas de la Suisse et de la Belgique, ou la croissante importance des délégations ou des bureaux à l'étranger (Québec, Flandres). Dans ce cas, les politiques extérieures présentent inévitablement des aspects concurrentiels avec la politique extérieure de l'état dans lequel ces unités sont politiquement incluses, mais en même temps, dans la plupart des cas, il existe des mécanismes de résolution de conflits sans passer par la voie judiciaire.

De plus, nous constatons que les minorités nationales établissent souvent des relations spéciales avec des collectivités linguistiques transnationales, comme l'Organisation Internationale de la Francophonie dans le cas du Québec et de la Wallonie, ou des Flandres par rapport aux Pays-Bas. Ceci se reflète également dans les relations plus intenses entre les unités argentines et les états sud-américains de langue espagnole qu'avec le Brésil.

La politique comparée des états fédéraux et régionaux offre, ainsi, un vaste spectre sur les réglementations et les pratiques des actions extérieures des organismes sous-étatiques. Fondamentalement, nous trouvons: 1) des modèles dualistes, 2) des modèles d'hégémonie du pouvoir central (avec différents degrés), et 3) des modèles de politique étatique coopérative. De plus, dans la plupart de ces états, les politiques et l'action extérieure prennent en considération la structure institutionnelle et la division territoriale interne des pouvoirs. Un exemple bien caractéristique sont les engagements assumés par le Canada et les États-Unis dans le cadre de l'OMC ou le soin que prennent des états comme l'Argentine ou le Brésil, dans le cadre des processus d'intégration régionale, à ne pas imposer d'obligations à leurs provinces ou états, respectivement.

De toute façon, la politique comparée montre également que la mise en œuvre de l'activité extérieure des organismes constituants ou sous-étatiques est assez autonome des réglementations constitutionnelles des états correspondants bien qu'elle soit limitée, aussi bien par l'exigence habituelle d'accord des pouvoirs centraux pour la signature de traités de la part de ces unités, que par la vaste pratique du fait que l'action extérieure est fondamentalement reliée aux compétences d'autogouvernement. Ainsi, les actions à

caractère informel sont parfois plus importantes que celles à caractère formel, également avec un niveau important d'indépendance des réglementations constitutionnelles. De plus, nous constatons des asymétries internes quant au degré et à l'intensité des politiques extérieures mises en œuvre par les organismes constituants de pratiquement tous les états fédéraux et régionaux.

Quant aux facteurs institutionnels, la présence d'un bicaméralisme symétrique dans le parlement central (avec une chambre haute représentative à caractère territorial ayant des pouvoirs similaires à ceux de la chambre basse), et l'existence de différents systèmes de partis dans la politique de l'état et dans la politique de l'unité constituante sont des éléments qui renforcent, en termes généraux, l'intensité des politiques extérieures de cette dernière.

La situation en Europe est différente car les normes légales de la Communauté Européenne établissent des obligations pour tous les niveaux de gouvernement des états membres. En outre, la nature composée de l'état a également un reflet clair dans le cadre international. Dans le cas belge, les régions et les communautés linguistiques ratifient les accords internationaux signés par la fédération et, dans le cas allemand, la chambre haute (Bundesrat) joue un rôle international important. En fait, c'est cette institution qui a promu l'inclusion, dans le Traité de Maastricht, de dispositions qui limitaient explicitement la compétence attribuée à la Communauté Européenne dans certains domaines très importants de politiques publiques dans lesquels les *länder* sont compétents (éducation, culture, etc.). De plus, c'est en Europe qu'il y a le plus grand nombre d'organisations régionales se consacrant à des thèmes plus abstraits que ceux habituels de l'action extérieure des états et des organismes sous-étatiques.

En outre, la politique comparée montre d'importantes différences dans les cadres légaux qui règlementent les actions extérieures des organismes sous-étatiques: certains sont constitutionnellement plus formels et rigides (Allemagne) et d'autres sont plus informels et avec une prolifération de procédures ad hoc (Royaume Uni). Nous constatons également une diversité dans les compétences extérieures des organismes sous-étatiques par rapport à leur compétences internes: certains disposent d'action extérieure dans le cadre

de toutes leurs compétences internes (organismes belges), alors que la situation d'autres est plus dispersée (Québec).

De plus, les relations intergouvernementales des démocraties sur plusieurs niveaux peuvent être analysées sur la base de trois contrapositions: a) relations concurrentielles ou coopératives; b) relations formelles ou informelles, et c) relations permanentes ou ponctuelles. Par exemple, le Canada et le Québec maintiennent des relations intergouvernementales concurrentielles, formelles et permanentes, alors que celles du Royaume Uni et de l'Écosse sont plutôt coopératives, informelles et ponctuelles. En général, toutefois, malgré les inévitables conflits qui se produisent entre les différents niveaux de gouvernement, en particulier dans le cas d'états plurinationaux (Belgique, Canada, Espagne), parfois entrelacés à des conflits de politique interne, ainsi qu'aux habituelles réticences des hauts fonctionnaires des gouvernements centraux, dans la politique comparée prédominent les relations intergouvernementales coopératives, dans lesquelles souvent les gouvernements centraux offrent un soutien institutionnel alors que les organismes constituants offrent une capacité d'action dans des domaines déterminés. L'importance de l'action extérieure des organismes sous-étatiques est manifeste dans le nombre croissant de bureaux de représentation à l'étranger — bien que certains aient fermé en raison de leur coût —, dans une croissante dotation budgétaire et de structures administratives, dans la représentation dans des institutions internationales, et dans un ensemble de synergies également en augmentation avec les organisations des sociétés civiles respectives.

Au niveau analytique, il est évident qu'il existe un manque de connaissances détaillées sur les actions extérieures des organismes sous-étatiques. Il faudrait établir des modèles avec des variables et des indicateurs plus précis à caractère comparé, ainsi que des procédures d'évaluation fondées sur le contraste entre les objectifs de l'action de gouvernement et les résultats finalement atteints.

En définitive, l'intersection provoquée par la mondialisation économique et la technologie, l'importance croissante d'institutions de gouvernance sur plusieurs niveaux, l'expérience de la politique comparée, et l'historique vocation internationale de la Catalogne, invitent à la participation dans des institutions internationales et à la mise en œuvre de réseaux de

représentation et de politiques d'action extérieure de la part des acteurs publics et privés de la société catalane, afin d'avoir une influence sur la protection et la promotion des valeurs, des intérêts et de l'identité propres de la Catalogne dans un monde mondialisé de plus en plus interconnecté.

**Dr Ferran Requejo,  
Professeur de Sciences Politiques de l'Université Pompeu Fabra.**

## Intervenants

---

### **John Kincaid**

Directeur du Meyner Center pour les Études d'État et de Gouvernement Local du Laffayette College (Easton, Pennsylvanie) et professeur d'administration publique au Robert B. and Helen S. Meyner Center.

### **André Lecours**

Professeur associé du Département de Sciences Politiques de l'Université de Concordia (Canada) et conseiller gouvernemental au Privy Council Office.

Docteur en Sciences Politiques par l'Université de Carleton, Ottawa.

### **David Crikemans**

Chercheur postdoctoral en politique internationale de l'Université d'Anvers (Belgique), coordinateur chercheur au Flemish Centre for International Policy de l'Université d'Anvers. Il travaille actuellement sur deux projets : Analyse géopolitique et Diplomatie comparative sous-étatique.

Docteur en relations internationales par l'Université d'Anvers (Belgique).

### **Klaus-Jürgen Nagel**

Professeur agrégé de Sciences Politiques à l'Université Pompeu Fabra (Barcelone).

Il a étudié sciences sociales et histoire aux Universités de Münster et de Bielefeld. Il a obtenu le Staatsexamen (en histoire et en sciences sociales) puis le doctorat en philosophie.

### **Thomas Fleiner**

Professeur de théorie générale d'état à l'Université à Distance de Brig (Suisse). Membre de PhD Board à l'Université de Sienne (Italie) et membre de la Fondation Tsatsos de Grèce.

Docteur en droit par l'Université de Zurich.

### **Charlie Jeffery**

Professeur de politique et codirecteur de l'Institut de la Gouvernance de l'École des Sciences Politiques et Sociales de l'Université d'Édimbourg (Écosse), membre du Conseil et président du Comité de Recherche Stratégique du Conseil de Recherche Économique Sociale.

Docteur en études européennes par la Loughborough University.

### **Stéphane Paquin**

Professeur adjoint de l'École de Politique Appliquée. Faculté de Lettres et de Sciences Humaines de l'Université de Sherbrooke (Canada).

Diplômé en Sciences Politiques par l'Université de Montréal (Canada) et docteur en Sciences Politiques par l'Institut d'Études Politiques de Paris.



Patronat  
CatalunyaMón

Av. Diagonal, 418, 1r 2a  
08037 Barcelona  
Tel.: +34 93 4457100  
Fax: +34 93 5541614

Edifici de la Generalitat a Girona  
Plaça Pompeu Fabra, 1  
17002 Girona  
Tel.: +34 872 975148

Anselm Clavé, 2, 6è  
25007 Lleida  
Tel.: +34 973 230260  
Fax: +34 973 239284

Rambla Nova, 118, 2n 1a  
43001 Tarragona  
Tel.: +34 977 245958  
Fax: +34 977 228434

Cervantes, 7  
43500 Tortosa  
Tel.: +34 695 357049  
Fax: +34 977 444370

[www.patronatcatalunyamon.cat](http://www.patronatcatalunyamon.cat)