

Université de Montréal

**Nationalisme, construction nationale et « action extérieure » :
Les entités nationales non souveraines espagnoles et l'Union
européenne (1992-2008)**

par

Ovidiu Cristian Ionita

Département d'histoire

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures et postdoctorales

en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph. D.)

en Histoire

Janvier 2014

© Ovidiu Cristian Ionita, 2014

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée

**Nationalisme, construction nationale et « action extérieure » :
Les entités nationales non souveraines espagnoles et l'Union européenne
(1992-2008)**

présentée par

Ovidiu Cristian Ionita

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes

Dr. Carl Bouchard
président-rapporteur

Dr. Samir Saul
directeur de recherche

Dr. Yakov Rabkin
membre du jury

Dr. Alain-G. Gagnon
examineur externe

Dr. Françoise Montembeault
représentant du doyen

SOMMAIRE ET MOTS-CLÈS

Cette thèse porte sur l'évolution des relations des « nationalités historiques » espagnoles avec l'Union européenne dans les années 1992-2008. L'analyse se concentre sur la genèse d'une paradiplomatie nationaliste européenne dont l'objectif est la reconnaissance de l'identité nationale de ces communautés au sein de l'Union européenne. Après avoir obtenu une certaine reconnaissance nationale et un statut privilégié en Espagne, les élites de ces « nations sans État » ont remarqué que le processus de construction de l'Union européenne a des conséquences négatives sur leur autonomie et, dans ce contexte, ces élites nationalistes sont obligées à concevoir une vraie politique européenne pour protéger leurs intérêts nationaux en Espagne et dans l'Union européenne.

À partir de l'étude des rapports établis entre les « nationalités historiques » espagnoles avec l'Union européenne, nous démontrons que l'involution autonome (en Espagne) et le manque d'empathie de l'Union européenne envers ces communautés nationales sont les principales causes de la genèse de leur politique européenne. Loin d'être simplement associée à une forme de régionalisme ou de néo-régionalisme, cette politique étrangère (« action extérieure ») de ces entités envers l'Union européenne fait partie d'un processus de construction nationale et pourrait être définie comme une paradiplomatie nationaliste.

La présente thèse, basée sur une analyse de la politique européenne des « nationalités historiques » entre 1992 et 2008, soutient que les limites du dessein institutionnel de l'Union européenne représentent la principale raison d'être de l'évolution de la paradiplomatie nationaliste vers une protodiplomatie apparemment incohérente. Dans une telle situation, l'inaptitude institutionnelle de l'Union européenne à accommoder les demandes nationalistes serait une cause majeure de l'échec des initiatives nationalistes autonomistes et, en même temps, une cause de l'émergence d'un nouveau courant nationaliste au sein des élites des « nations sans État » occidentales, dont le but est la construction d'un propre État national à l'intérieur de l'Union européenne.

Nationalisme; « nation sans État »; autonomie; régionalisme; Espagne; Union européenne; paradiplomatie nationaliste; politique étrangère.

SUMMARY AND KEY-WORDS

This thesis deals with the story of the relationship between the Spanish "historical nationalities" and the European Union in 1992-2008. The analysis is focusing on the birth of EU-centred nationalist paradiplomacy with the aim of achieving national identity recognition for these communities within the European Union. After having obtained some national recognition and a privileged status within Spain, the elites of these "nations without state" have noted that the process of building the European Union has a negative impact on their autonomy and, in this context, these nationalist elites are forced to conceive a genuine European policy in order to protect their national interests in Spain and within the European Union.

Based on the research on the relationship between the Spanish "historical nationalities" and the European Union, we argue that the autonomic involution (within Spain) and the EU lack of empathy for these national communities are the main causes of the birth of their European policy. Far from being simply associated with some kind of regionalism or neo-regionalism, this foreign policy ("external affairs") is a part of a process of national construction and could be defined as a nationalist paradiplomacy.

Furthermore, based on an analysis of this EU-centred foreign policy between 1992 and 2008, our thesis claims that the limits of institutional design of the EU represent the main reason for the evolution of this nationalist paradiplomacy towards an apparently incoherent protodiplomacy. In such a situation, the EU institutional inability to accommodate the nationalist demands seems to be responsible for the failure of some Home Rule nationalist projects and stimulates the growth of a new wave of nationalists whose objective is a national State-building within the European Union.

Nationalism; « Nation without State »; Autonomy; Regionalism; Spain; European Union; Nationalist Paradiplomacy; Foreign Affairs.

TABLE DE MATIÈRES

<i>Sommaire et mots-clès</i>	<i>iii</i>
<i>Summary and Key-Words</i>	<i>iv</i>
<i>Table de matières</i>	<i>v</i>
<i>Liste de sigles et abréviations</i>	<i>viii</i>
INTRODUCTION	1
La raison d'être du sujet de recherche	4
L'état de la question	6
La problématique	10
Les points d'appui	12
La méthodologie et les sources	18
Les divisions de la thèse	23
I. UNE NOUVELLE « QUESTION DES NATIONALITÉS » EN EUROPE OCCIDENTALE	25
Les « nations sans État » de l'Europe occidentale	26
États et « nations sans État » dans l'Union européenne	28
Les nations et le système international	30
L'« État-nation » et le système international	31
« État-région », « État régional », « Région-nation », « Nation-région »	35
Souveraineté et nationalisme	40
Conclusions	44
II. L'EUROPE OCCIDENTALE À L'ÉPREUVE DE LA POSTMODERNITÉ TERRITORIALE	46
Une « illusion architectonique »	47
Les territoires de la nation	51
Vers une récomposition territoriale de l'Europe occidentale ?	54
Les entités nationales non souveraines	59
L'« État » d'une « nation sans État »	60
« Entité nationale non souveraine »	64
Conclusions	67
III. L'UNION EUROPÉENNE ET SES ENTITÉS NATIONALES NON SOUVERAINES	70
Le Traité de Maastricht et les « nations sans État » de l'Union européenne	71
Les « nations sans État » et la construction européenne	72
« Pire que celle d'une banque »	74
La « réinvention » de la région	85
D'une entité nationale non souveraine à une « région »	92
L'« Europe des régions »	97
Du nationalisme à l'ethnorégionalisme	100
Conclusions	108

IV. « ESPAÑA ES DIFERENTE »	110
L'Espagne à la fin du XXe siècle	112
La « Transition » espagnole	113
Une solution à l'espagnole	115
Une « heureuse formule »	122
La « nation de nations »	122
Les « nationalités historiques » de l'Espagne	126
Intégration européenne et construction nationale	129
L'eupéanisation d'une « nación de naciones »	131
L'Union européenne et les « nationalités » espagnoles	137
« L'Espagne est le problème et l'Europe la solution »	142
Conclusions	146
V. CATALOGNE : « UN PAÍS QUI ESTÁ ENTRE FRANCIA Y ESPAÑA »	148
« Plus européens que les Espagnols »	151
Catalogne, une « ancienne nation d'origine carolingienne »	151
Une « nationalité » et sa « communauté autonome »	154
Jordi Pujol : Catalogne, « un país d'Europa »	158
Une « forme concrète de nationalisme européen »	158
De la nationalité espagnole à la région européenne	162
Une « action extérieure » européenne	164
Pasqual Maragall : l'Europe, « nuestra nueva patria grande »	169
« Le programme de changement »	170
« De l'europeïsme à l'europeïtat »	172
Une nouvelle logique identitaire	174
La « station terminus » de Artur Mas	179
<i>Casa gran del catalanisme</i>	180
Une souveraineté partagée ?	181
José Montilla : La fin d'une époque	184
Vers une politique extérieure ambitieuse	184
La « paradiplomatie intelligente » de Carod-Rovira	188
Conclusions	195
VI. EUSKADI : « UN PAÍS CON UNA NÍTIDA VOCACIÓN EUROPEÍSTA »	197
L'Europe, « nuestro marco natural de desarrollo y de progreso »	200
Le « problème basque »	200
Un nouveau champ de bataille du nationalisme basque	204
Une « situation kafkaïenne »	217
Construction nationale et « action extérieure »	219
L'Union européenne et la construction d'un État national basque	219
La « régression autonome »	224
Entre constructivisme et Realpolitik	233
Le temps des changements	235
« <i>Voz propria en Europa</i> »	241
Conclusions	246

VII. GALICE : « REGION DE EUROPA »	248
Les incertitudes d'une « nationalité imaginée »	250
Nationalisme et <i>galleguismo</i>	251
La « nationalité historique » galicienne et la Communauté autonome de Galice.....	253
Manuel Fraga : Une « Nouvelle frontière » pour la Galice	256
« Une région à vocation européenne »	259
Une Bavière espagnole	264
Touriño : l'Europe, « notre cadre de référence historique »	266
« Pourquoi Malte et non pas la Galice? »	268
La <i>Nazón de Breogán</i> et l'Union européenne.....	272
Conclusions	277
VIII. VERS UNE « PARADIPLOMATIE INTELLIGENTE »	279
Entre paradiplomatie et protodiplomatie	280
La paradiplomatie identitaire	284
La protodiplomatie nationaliste	287
La raison d'être d'une « action extérieure » européenne	292
L'involution autonome	293
L'ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne	300
L'Union européenne comme nouvel espace de négociation	305
Un « deuxième meilleur choix »	310
La « paradiplomatie intelligente »	319
Conclusions	332
IX. CONCLUSIONS	333
X. BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	340
Sources parlementaires et gouvernementales	340
Documents officiels (documents parlementaires et gouvernementaux, des organisations internationales, etc.)	341
Documents des partis politiques, programmes électoraux, etc.	345
Ouvrages politiques	349
Journaux (Presse nationale et régionale)	351
Publications périodiques	352
Monographies	356
Ouvrages collectifs	360
Chapitres d'ouvrages	365
Articles de périodiques	375
Thèses doctorales	388
Documents de travail, communications, etc.	389

LISTE DE SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ARE	Assemblée des régions d'Europe
BNG	Bloque nationaliste galicien
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
BOPC	<i>Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya</i>
BOPG	<i>Boletín Oficial do Parlamento de Galicia</i>
BOPV	<i>Boletín Oficial del País Vasco</i>
CA	Communauté autonome
CALRE	Conférence des Assemblées législatives régionales
CARCE	<i>Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas</i>
CDC	<i>Convergència Democràtica de Catalunya</i>
CEE	Communauté économique européenne
CiU	<i>Convergència i Unió</i>
CONSEU	Conférence des nations sans État d'Europe
CRPM	Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe
DOG	<i>Diario Oficial de Galicia</i>
DSCD	<i>Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados</i>
DSCG	<i>Diario de Sesiones de las Cortes Generales</i>
DSPC	<i>Diari de Sessions del Parlament de Catalunya</i>
DSPG	<i>Diario de Sesións do Parlamento de Galicia</i>

DSPV	<i>Diario de Sesiones del Parlamento Vasco</i>
DSS	<i>Diario de Sesiones del Senado</i>
EAJ-PNV	Parti nationaliste basque
ERC	<i>Esquerra Republicana de Catalunya</i>
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
NORPEC	<i>Network of Regional Parliamentary European Committees</i>
PNV	Parti nationaliste basque
PP	Parti Populaire
PSC	Parti des socialistes de Catalogne
PSdeG	Parti des socialistes de Galice
PSOE	Parti socialiste ouvrier espagnol
REGLEG	Conférence des Présidents de régions à pouvoir législatif
UE	Union européenne

INTRODUCTION

« The nation has been an inseparable accompaniment of modern European history. It is not difficult to ironize over the record of 'nationalism' in past and present, to criticize its role and to award good or bad marks to different groups, personalities or even nations, in the process. There is a public that finds this procedure to its taste, but it is not to be confused with a scientific approach to the subject. Historians are not judges; their task is to explain actual historical transformations. There has been a significant amount of new literature on nations and nationalism in recent years, much of it produced by social scientists developing theoretical frameworks, and then illustrating their generalizations with selected examples. Historians prefer to start with empirical research, and then move to broader conclusions. [...] But it is important to stress at the outset that we are very far from being able to explain all the major problems posed by the formation of modern nations. Every historian of national movements agrees there are numerous gaps in our understanding of them. In this sense, all defensible conclusions remain no more than partial findings and all 'theories' should be taken as projects for further research. Polemically, one might say that at the moment we have an overproduction of theories and a stagnation of comparative research on the topic. »¹

Miroslav **Hroch**

Après la chute du mur de Berlin et la réunification allemande, la division de la Tchécoslovaquie, le démembrement de l'Union soviétique et la guerre en Yougoslavie ont été perçues par beaucoup d'Européens comme des manifestations d'une renaissance du spectre du nationalisme sur le Vieux Continent, avec toutes les conséquences négatives que cela pourrait impliquer. Bien que pour l'opinion publique des États qui ont signé le Traité de Maastricht ces événements pouvaient appartenir à une époque historique révolue plutôt qu'à la période contemporaine, il semble que cette perspective ne soit pas

¹ Miroslav **Hroch**, « From National Movement to the Fully-Formed Nation: The Nation-Building Process in Europe », dans Gopal **Balakrishnan**, éd., *Mapping the Nation*, London-New York, Verso, 1996, p. 78.

partagée par une minorité des citoyens des États de l'Europe occidentale qui font partie de ce qu'une recherche sociopolitique, déjà riche, dénomme les « nations sans État ».² Par contre, pour bon nombre de nationalistes appartenant à ces « nations sans État » il s'agit simplement d'un long processus de construction nationale, arrivé maintenant à une étape finale, celle de la construction éventuelle de son propre État, « national », à côté des autres États souverains et indépendants de l'Union européenne. On retrouve parmi ces cas d'émancipation nationale les Écossais et les Gallois au sein du Royaume-Uni, les Bretons, les Occitains et les Corses en France, les Flamands en Belgique, les Frisons en Allemagne et aux Pays-Bas, les Catalans, les Basques et les Galiciens en Espagne, les Sardes et les Frioulans en Italie, et la liste pourrait continuer de s'allonger et inclure aussi les cas dont l'identité « nationale » est plus ou moins évidente pour la société occidentale : les Alsaciens ou les Savoyards en France, les Valenciens ou les Andalous en Espagne, les Cornouaillais au Royaume-Uni, les Padans, les Ausones ou les Insubres en Italie, etc. Si pour les uns le futur leur semble incertain, car leurs projets de construction nationale et étatique se trouvent en phase descendante,³ pour certaines « nations sans État » la situation est bel et bien différente. En Espagne, par exemple, où les Catalans, les Basques et les Galiciens, des « nationalités historiques » au sein d'une grande nation espagnole,⁴ avaient déjà obtenu une autonomie territoriale élargie grâce à la Constitution

² « Nation sans État » est la traduction française de deux formules utilisées par les auteurs de langue anglaise, « Stateless Nation » et « Nation without State ». Si certains auteurs, tel Monteserrat Guibernau, ont identifié une différence sémantique entre ces deux formules, la majorité des auteurs de langue anglaise traitent de façon non différenciée ces termes, parfois dans le même ouvrage.

³ Les Padans, après la fin de la période d'Umberto Bossi à la tête de la *Lega Nord*, semblent l'exemple le plus éloquent d'un projet « national » en phase descendante.

⁴ Dans le contexte de la discussion sur le contenu ambigu du concept de « nation sans État », il faut se souvenir les mots de Manuel **Fraga Iribarne**, l'un des Pères de la Constitution postfranquiste de 1978 et président de la *Xunta de Galicia* à l'époque, qui contestait l'existence des « nations sans État » en Espagne, mais remarquait en même temps l'existence de l'État national espagnol... : « je crois qu'il n'y pas des nations sans État en Espagne, mais juste un gran État national ». Voir l'intervention de Manuel **Fraga Iribarne** au Parlement gallicien lors de la « Comparecencia do Sr. presidente da Xunta de Galicia, por iniciativa dos GG. PP. Mixto e dos Socialistas de Galicia, para informar sobre a posición do Executivo galego respecto do debate que se está a desenvolver sobre o modelo de Estado, así como sobre as propostas que sobre este debate ten a Xunta de Galicia e cando e onde as pensa substanciar », *DSPG*, série Plénum, no. 57, Ve législature, session plénière, 23 mars 1999, p. 4124.

démocratique de 1978, les élites de ces « nations sans État » ont remarqué que, bien que leur identité nationale ait été reconnue au niveau de l'État espagnol, la construction de l'Union européenne oblige à une reconsidération radicale de leurs stratégies nationalistes et, presque inévitablement, à la construction d'une vraie politique européenne.

À partir de l'étude des rapports établis entre les « nationalités historiques » espagnoles et l'Union européenne, nous voulons démontrer d'abord que, vu que la constitution de l'Union européenne a sérieusement affecté le degré d'autonomie de ces nationalités au sein de l'État espagnol, l'involution autonome⁵ en Espagne et l'incapacité de l'Union européenne de reconnaître leur identité nationale sont les principales causes de la genèse de la politique européenne de ces entités nationales non souveraines. Loin d'être simplement associée à une forme de régionalisme ou de néo-régionalisme, la politique étrangère (l'« action extérieure ») de ces entités envers l'Union européenne fait partie d'un processus de construction nationale et pourrait être définie comme une forme particulière de paradiplomatie nationaliste.

De plus, la présente thèse, basée sur une analyse comparative historique de la politique européenne des « nationalités historiques » espagnoles entre 1992 et 2008, soutient que les limites du dessein institutionnel de l'Union européenne représentent la principale raison d'être de l'évolution de la paradiplomatie nationaliste vers une protodiplomatie apparemment incohérente dans le cas des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale de nos jours. Dans une telle situation, l'inaptitude institutionnelle de l'Union européenne à accommoder les demandes nationalistes serait une cause majeure de l'échec des initiatives nationalistes autonomistes et, en même temps, une cause de l'émergence d'un nouveau courant nationaliste au sein des élites des « nations sans État » occidentales, dont le but est la construction d'un propre État national à l'intérieur de l'Union européenne.

⁵ Cette involution autonome est habituellement définie comme un processus de récupération de la part de l'État des compétences réservées aux gouvernements des communautés autonomes en vertu de leurs Statuts d'autonomie.

La raison d'être du sujet de recherche

Il est difficile d'identifier avec certitude la paternité du concept de « nation sans État ». Une première tentative remarquable d'introduction de ce concept dans le monde académique a été faite au début des années 1980 par l'Américain Charles R. Foster, dans un ouvrage collectif intitulé *Nations Without States: Ethnic Minorities in Western Europe*.⁶ Foster, qui n'était pas vraiment un connaisseur du domaine, proposait un ouvrage assez éclectique sur quelques minorités ethniques de l'Europe occidentale (Catalans, Basques, Écossais, Jurassiens, etc.) sans offrir aucune définition de la « nation sans État », qui, apparemment, devait être synonyme de la « minorité ethnique »... D'ailleurs, cette absence regrettable explique partiellement le caractère éphémère de l'ouvrage de Foster. Deux décennies plus tard, dans le contexte d'une vraie renaissance du nationalisme en Europe, la monographie de Monserrat Guibernau *Nations without States: Political Communities in a Global Age*⁷ allait introduire avec beaucoup de succès le concept de « nation sans État » dans le domaine des sciences sociales, tout en encourageant la constitution d'un corpus significatif de recherche consacré à ces nations moins favorisées par l'histoire. Cependant, comme le caractère hétérogène de ce concept diminuait sa valeur analytique, son utilisation dans l'étude du phénomène nationaliste contemporain a constitué une véritable source de confusions et de malentendus dans beaucoup de cas. Devant la complexité de la problématique de cette renaissance nationaliste qui caractérisait tant les grandes nations non souveraines (Catalogne, Écosse, etc.) que les petites nations vraiment incertaines (Ausonie, Insubrie, etc.),⁸ il semblait nécessaire de proposer un instrument plus

⁶ Charles R. **Foster**, *Nations Without States: Ethnic Minorities in Western Europe*, New York, Prager Publishers, 1980, 215 p.

⁷ Monserrat **Guibernau**, *Nations without States: Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999, 216 p.

⁸ Selon les militants nationalistes de la *Lega Sud Ausonia*, l'Ausonie serait la partie méridionale de l'Italie, différente par rapport aux Padans et aux Étrusques... Pour les mythes fondateurs de la « nation ausonne », et pour les documents programmatiques du mouvement indépendantiste sud-italien, voir le site de l'organisation : <http://www.legasud.it/lega-sud/home.php>. Quant à l'Insubrie, une bonne introduction dans l'histoire de la « nation insubre » est proposée par la collection de la revue *El Dragh Bloeu*, « feuille pour la promotion de l'Insubrie », fondé en 2001 par l'association nationaliste *Domà Nunch* à Milan, la principale ville de la Grande Insubrie...

approprié pour cette problématique.

L'utilisation du concept d'« entité nationale non souveraine » nous a permis d'identifier une série de nations européennes en plein processus de (re)construction nationale dans l'Europe occidentale à la fin du XXe siècle. Grâce aux efforts de leurs élites politiques, ces nations avaient obtenu une certaine reconnaissance institutionnelle de leur identité nationale et, techniquement, avaient quitté la zone définie par le concept de « nations sans État » de Guibernau. Il s'agit principalement des « nationalités historiques » espagnoles (Catalans, Basques et Galiciens), dont l'autonomie territoriale a été obtenue dans les premières années de la transition démocratique de la société espagnole après la mort de Franco. Vue habituellement comme une étape d'un ample processus de construction nationale, l'obtention d'une forme d'autonomie territoriale sur des bases nationales allait être sérieusement affectée par le processus d'intégration européenne : l'Union européenne, une entreprise politique des États, ne semblait pas disposée à encourager une reconnaissance, sous une forme ou une autre, des nations non souveraines. Dans ce contexte, ces entités nationales non souveraines ont été obligées de chercher l'établissement de rapports institutionnels avec l'Union européenne afin que leur spécificité nationale, déjà reconnue au niveau de leur État d'origine, soit reconnue aussi au sein de l'Union européenne.

Vu que l'introduction du concept d'« entité nationale non souveraine » dans le champ d'étude des processus de construction nationale de ce qu'on nomme généralement « nations sans État » place cette démarche dans une position d'avant-garde, on pourrait dire que cet élément en soi fournit la raison d'être de notre sujet de recherche.

Avec de telles prémisses, notre démarche visera cette action européenne nationaliste de ces entités nationales entre 1992, l'année de la constitution de l'Union européenne, et 2008, l'année de la reconnaissance européenne de l'indépendance du Kosovo.⁹ On veut analyser d'abord comment, dans les conditions d'une grave dépréciation du statut d'autonomie de ces entités au sein de leur État après la constitution de l'Union européenne, l'involution

⁹ Certains États membres de l'Union européenne ont refusé cette reconnaissance. Parmi ces États, on retrouve l'Espagne.

autonome et l'incapacité de l'Union européenne de reconnaître leur identité nationale sont devenues les principales causes de la genèse d'une politique européenne de ces entités nationales non souveraines. De plus, on va montrer que cette politique européenne a été marquée par un constructivisme¹⁰ qui, graduellement, devant le mur institutionnel européen, a évolué vers une approche indépendantiste et une solution kosovare de leurs revendications nationales au niveau européen.

On propose ainsi une autre perspective sur l'histoire contemporaine des nations occidentales qui se trouvent à l'étape finale de leur processus de construction nationale, dont la nouveauté réside dans la distanciation par rapport aux ambiguïtés d'une littérature spécialisée qui ne tient pas suffisamment compte de la position particulière de ces entités nationales non souveraines sur la scène européenne dans le contexte de la constitution de ce grand ensemble qu'est l'Union européenne.

L'état de la question

Dans un texte sur un supposé déclin de la théorie politique, lequel a suscité beaucoup de réactions dans les milieux académiques dans les années 1950, Alfred Cobban remarquait que, malgré les différences évidentes entre les représentants des grands courants philosophiques, on pourrait identifier une caractéristique commune à tous les théoriciens du domaine politique :

[...] they all wrote with a practical purpose in mind. Their object was to influence actual political behavior. They wrote to condemn or support existing institutions, to justify a political system or persuade their fellow citizens to change it: because, in the last resort, they were concerned with the aims, the purposes of political society.¹¹

¹⁰ Pour mieux comprendre cette approche constructiviste, voir Vendulka **Kubálková**, éd., *Foreign Policy in a Constructed World*, New York, M.E. Sharpe, 2001, 302 p.; Maja **Zehfuss**, *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 289 p.; Nicholas **Onuf**, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989, 341 p.

¹¹ Alfred **Cobban**, « The Decline of Political Theory », *Political Science Quarterly*, vol. 68, no. 3, 1953, p. 330.

Cinquante ans plus tard, les remarques audacieuses de Cobban restent partiellement valables et les publications académiques consacrées aux « nations sans État » en sont l'illustration, car, comme le remarquait Michael Keating, « social scientists are often victims of their data as well as their theoretical frameworks and most social and political data have appeared in national sets. »¹² De manière plus ou moins évidente pour un lecteur non avisé, beaucoup d'études sont marquées d'un certain degré de subjectivité dont les dimensions affectent, *nolens volens*, les résultats d'une investigation scientifique d'ailleurs tout à fait honnête. C'est la raison principale pour laquelle notre thèse, bien qu'elle traite un sujet assez délicat de l'histoire politique contemporaine, moins étudié par les historiens, a été placée dans l'espace de l'histoire plutôt que dans celui des sciences politiques afin que la démarche soit guidée, dans les limites du possible, par le respect de la *sine ira et studio* de l'historien.¹³

De plus, on constate une certaine ambiguïté quant à l'existence d'un corpus de publications consacré à notre sujet d'étude. *Strictu sensu*, un tel corps n'existe pas, car l'utilisation d'un nouveau concept analytique, celui d'« entité nationale non souveraine », confère un caractère inédit à la présente recherche.

Un observateur extérieur au domaine de l'histoire, moins disposé à accepter les nuances introduites dans cette étude, pourrait faire remarquer l'existence de nombreuses publications portant sur la problématique de ces nouveaux nationalismes minoritaires de l'Europe occidentale. Plus ou moins spécialisées, elles trouvent leurs origines dans la (re)découverte des « nations sans État » de l'Europe occidentale au début des années 1970 et connaissent un véritable « Âge d'or » après les années 1990 lors de la renaissance du nationalisme dans l'Europe centrale et de l'Est et la redécouverte de l'appétit des représentants des sciences politiques pour les études comparatives.

On y relève peu de titres relatifs aux relations entre les « nations sans État » et l'Union

¹² Michael **Keating**, « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 31, no. 1-2, 2008, p. 61-62.

¹³ Pour l'importance de l'objectivité dans un projet historiographique, voir l'ouvrage de Thomas **Haskell**, *Objectivity is Not Neutrality: Explanatory Schemes in History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998, 426 p.

européenne.¹⁴ La constitution assez tardive de l'Union européenne expliquerait en bonne mesure une telle pénurie d'ouvrages, mais il ne faut pas négliger une autre explication, plus technique. Le concept de « nation sans État » en soi est imprécis. Dans la société occidentale, il couvre arbitrairement de nombreux cas assez différents, des nations sans mouvements revendicatifs majeurs (les Cornouailles en Grande-Bretagne ou les Sorabes en Allemagne) jusqu'aux nations qui ont déjà construit leur entité nationale autonome (la Catalogne, le Pays basque et la Galice). De plus, la question de la représentativité nationale impose à l'historien une certaine réticence à l'égard de l'existence des relations réelles entre une « nation sans État » et l'Union européenne. Dans une telle situation confuse, qui pourrait représenter la nation sorbe, par exemple, dans ses relations avec l'Union européenne ? La Catalogne ou l'Euskadi, des « nations sans État » pour la majorité des universitaires, sont représentées par leurs gouvernements autonomes qui, selon les textes fondateurs de l'Espagne postfranquiste, sont vraiment leurs représentants nationaux légaux. Mais qu'en est-il de l'Écosse ou du Pays de Galles, deux autres célèbres « nations sans États » ? Le gouvernement de l'Écosse dévolue est-il le représentant légal de la nation écossaise ? Bien qu'un politologue ou un sociologue puissent trouver une synonymie parfaite entre l'Écosse, en tant qu'entité administrative britannique, et la « nation sans État » écossaise, une telle association semblerait risquée pour un historien, étant donné que les documents qui constituent la base institutionnelle de la *Devolution* écossaise ne soutiennent pas cette explication.¹⁵

¹⁴ Voir, parmi d'autres, avec les réserves causées par l'ambiguïté de la définition d'une « nation sans État », Angela **Bourne**, *The European Union and the Accommodation of Basque Difference in Spain*, Manchester, Manchester University Press, 2008, 166 p.; Mikel **Irujo Amezaga**, *Euskal Herria en la Unión Europea : mecanismos de representación de las naciones sin estado ante las instituciones europeas*, Pamplona, Eusko Alkartasuna, 2002, 102 p.; Mariannick **Ithurralde**, *Le Pays basque, la Catalogne et l'Europe : Stratégies politiques des Autonomies basque et catalane*, Paris, L'Harmattan, 2002, 400 p.; **Lynch**, Peter, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, 228 p.; Klaus-Jürgen **Nagel**, « Transcending the National/Asserting the National. How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration », *Australian Journal of politics and History*, vol. 50, no. 1, 2004, p. 57-74; Klaus-Jürgen **Nagel**, « Dilemmas of Stateless Nations in the European Union », dans Ramón **Máiz**, Ferran **Requejo**, édés., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, London, Routledge, 2005, p. 127-143.

¹⁵ Il s'agit du fait que, contrairement à l'opinion générale, les documents officiels britanniques associés à la *Devolution* ne mentionnent pas l'existence d'une nation écossaise et ne justifie

Dans un tel contexte, on constate deux catégories majeures d'ouvrages associés indirectement à notre sujet de recherche.

Une première catégorie comprend des ouvrages dont les auteurs, moins disposés à accepter les nuances lors de l'utilisation du terme de « nation sans État », évitent les cas incommodes, tels les Cornouailles ou l'Occitanie. Misant plutôt sur le fait régional(iste) que sur le fait national(iste), ces auteurs (politologues, sociologues, anthropologues, etc.) offrent une vaste production de textes de qualité, qui constituent sans aucun doute des contributions importantes au progrès des sciences sociales.¹⁶ Cependant, le traitement non différencié des réalités nationales analysées constitue une vraie source de faiblesse et, dans la majorité des cas, une lecture critique d'un historien pourrait trouver nombre d'éléments discutables.

La deuxième catégorie est représentée par les ouvrages dont les auteurs focalisent leur attention sur des entités politico-administratives ayant divers degrés d'autonomie et la capacité constitutionnelle d'avoir des relations institutionnalisées avec les structures de l'Union européenne. Pour la majorité des auteurs de cette catégorie, les « nations sans État » sont traitées de même façon que les autres entités autonomes, bien que les différences d'ordre national soient évidentes et reconnues.¹⁷

Une bonne façon d'éliminer les ambiguïtés et les conflits conceptuels est de renoncer au traitement non différencié de ces nouveaux nationalismes minoritaires. Comparer l'Écosse à la Bavière et à la Sardaigne ou la Corse au Pays basque pourrait être, sans doute, une très

d'aucune façon la nouvelle autonomie de l'Écosse par l'appel à l'existence d'une telle nation écossaise.

¹⁶ Voir, à titre d'exemple, Michael **Keating**, *Nations Against the State, The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, London, Macmillan Press, 1996, 275 p.; Stéphane **Paquin**, *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, Vlb Éditeur, 2001, 219 p.

¹⁷ Voir, à titre d'exemples, Julius **Friend**, *Stateless Nations: Western European Regional Nationalisms and the Old Nations*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, 224 p.; Carolyn **Rowe**, *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, 256 p.; Eve **Hepburn**, *Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-Level System*, Manchester, Manchester University Press, 2010, 272 p.; Tanja **Börzel**, *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 269 p.

intéressante démarche intellectuelle,¹⁸ mais, vu les différences entre les catégories analysées, la valeur d'une telle expérience sera toujours contestable pour l'historien. Alors, comment procéder?

La problématique

Notre démarche part de la prémisse que, bien que le nationalisme reste toujours une idéologie très présente dans l'Europe occidentale d'aujourd'hui, le processus d'intégration européenne lancé dans les années d'après la Deuxième Guerre mondiale et, principalement, la constitution de l'Union européenne en 1992 ont sensiblement limité la marge de manoeuvre des nationalistes tentés à mettre en discussion l'ordre international dans cette partie du Vieux continent. L'utilisation de la lutte armée ou des méthodes terroristes, l'appel à la violence ou les démonstrations unilatérales de force ne font plus partie de l'arsenal des nationalistes contestataires, car les règles du jeu de l'Union européenne, un espace de la démocratie, interdisent carrément un tel type d'approche.

De plus, l'absence de toute allusion à leurs cas « nationaux » particuliers dans le texte du Traité de Maastricht a obligé les élites nationalistes de ce qu'on appelle généralement « les nations sans État » occidentales à repenser leurs stratégies de construction nationale, étant donné que ce manque de réceptivité de l'Union à l'égard de leurs aspirations nationales a été reçu comme une menace sérieuse pour leurs projets nationalistes.

Grâce à l'utilisation du concept d'« entité nationale non souveraine », nous avons identifié, parmi ces « nations sans État », une série de nations qui, en plein processus de (re)construction nationale dans l'Europe occidentale à la fin du XXe siècle, avaient déjà obtenu une certaine reconnaissance institutionnelle de leur identité nationale au sein de leur État d'origine et, techniquement, n'appartenaient plus à la zone définie par le concept

¹⁸ Voir, par exemple, Eve **Hepburn**, *The New Politics of Autonomy. Territorial Strategies and the Uses of European Integration by Political Parties in Scotland, Bavaria and Sardinia 1979-2005*, Thèse doctorale, European University Institute, Florence, 2007, 269 p.; Wolfgang **Büttner**, *Corsica and the Basque Country: A Comparative Conflict Analysis*, Stuttgart, Ibidem-Verlag, 2001, 56 p.; Sabrina **Colautti**, « Población y comportamiento lingüístico en dos naciones europeas sin estado: el Friul y Cataluña », *Revista de Llengua i Dret*, no. 22, 1994, p. 145-167.

de « nations sans État ».

La problématique de la thèse concerne ainsi la paradiplomatie nationaliste développée par les élites des « entités nationales non souveraines » dans l'Union européenne à la fin du XXe et au début du XXIe siècle. Présentée habituellement comme une « action extérieure » d'une entité plus ou moins autonome, cette paradiplomatie est perçue comme une entreprise identitaire destinée à assurer l'insertion d'une « nation sans État » dans l'espace de l'Union européenne grâce à une reconnaissance formelle de son caractère national distinct. Nous y intégrons une problématique des institutions associées aux initiatives d'intégration continentale. Cette problématique nous amène à traiter une situation spécifique: les limites du dessein institutionnel de ces initiatives et leurs conséquences sur l'évolution d'une paradiplomatie nationaliste dans les cas des « nationalités historiques » espagnoles (Catalogne, Pays basque et Galice).

Comment les élites nationalistes peuvent-elles préserver, dans les cas mentionnés plus haut, la cohérence d'une paradiplomatie dans un environnement hostile marqué par la méfiance de l'État et le manque d'empathie des organisations supranationales vis-à-vis des requêtes identitaires des « nations sans État »?

Pensée en termes de l'institutionnalisme historique, notre hypothèse de travail mise sur l'importance du concept de « dépendance au chemin » dans l'analyse de l'évolution d'une paradiplomatie nationaliste destinée à faciliter la projection extérieure d'une « nation sans État ». Cette hypothèse comporte deux volets. Le premier soutient que dans le cas espagnol le compromis constitutionnel post-franquiste représente un « tournant » dans l'histoire des nationalismes espagnols et le moment zéro d'une « dépendance au chemin » pour les nationalités historiques dans le domaine de la politique étrangère. Plus tard, dans le contexte de l'intégration européenne, l'involution autonome et les limites du dessein institutionnel de l'Union européenne allaient rendre impossible toute alternative plus ou moins constructiviste visant à améliorer le statut international de ces nationalités. Avec le Québec devenu un modèle à suivre, un deuxième volet soutient que, devant une impasse provoquée par l'involution autonome et les contraintes institutionnelles européennes, ces nationalités historiques sont obligées d'innover pour répondre adéquatement aux

nouveaux défis.

Les points d'appui

Les conséquences négatives du point de vue épistémologique de l'utilisation abusive et non discriminatoire d'un bon nombre de concepts pseudoanalytiques ou ambigus (« ethnie », « group ethnolinguistique », « nation sans État », etc.) et de termes confus ou polysémiques (« ethnonation », « nation non souveraine », etc.) sont amplifiées par les incertitudes méthodologiques des textes fondamentaux de la littérature consacrée à l'histoire contemporaine des nations en quête de leur propre État national. Loin d'enrichir le débat sur la résurgence d'une question des nationalités dans l'Europe occidentale de nos jours et d'améliorer la compréhension des enjeux associés à cette question, l'approche comparative, qui reste cependant la méthode préférée des grands noms de ce domaine étant donné la multitude de cas, semble incapable de produire les résultats scientifiques attendus.

Comme l'histoire du temps présent de ces nations est inévitablement une histoire générale, une histoire d'une problématique qui touche presque tous les espaces de la société occidentale, un modèle de référence représente une nécessité absolue, car, dans les mots de Fernand Braudel, « une histoire générale réclame toujours un schéma d'ensemble, bon ou mauvais, mais par rapport auquel se situe l'explication ».¹⁹ Or, au-delà de toute déficience épistémologique ou méthodologique, il semble que l'absence des modèles de référence cohérents reste la principale cause des lacunes des études qui portent sur ces types de nationalismes tardifs. Dans une telle situation, sans un schéma braudelien et compte tenu de l'imprévisibilité du futur prochain, les prémisses de notre étude sont plutôt déconcertantes et les mots du poète espagnol António Machado semblent reproduire parfaitement les grands dilemmes d'un historien des « nations sans État » occidentales : « Voyageur, le chemin / ce sont les traces de tes pas / c'est tout ; voyageur, / il n'y a pas de

¹⁹ Fernand **Braudel**, *Civilisation matérielle et Capitalisme, (XVe-XVIIe siècle)*, Tome Ier, Paris, Librairie Armand Colin, 1967, p. 9.

chemin, / le chemin se fait en marchant. »²⁰

Cependant, malgré leurs différents niveaux de faiblesse et d'incohérence, un certain nombre de modèles, théories et propositions des spécialistes des sciences sociales pourraient être récupérées par un historien dont les « nations sans État » occidentales constitueraient le sujet de recherche et utilisées dans la conception d'une sorte de système référentiel qui devrait lui permettre l'obtention d'une étude complexe, tout en évitant le risque que la pluridisciplinarité conduise à « une sorte de magma où l'histoire se dilue ». ²¹ Techniquement, le choix des points d'appui a été déterminé dans notre cas par la capacité des auteurs choisis de proposer une réponse (théorie, modèle, etc.) cohérente à une problématique touchant à l'une des trois grandes lignes directrices de notre recherche : a) les objectifs des projets nationalistes proposés par les mouvements nationalistes associés aux « nations sans État » de l'Europe occidentale ; b) la place de la « politique étrangère » (avec ses différentes variantes : la paradiplomatie, l'action extérieure, la projection externe, etc.) dans ces projets nationalistes ; c) la place de l'Union européenne dans l'activité de ces nationalismes contestataires.

Un premier point d'appui nous est offert par Michael Keating. Dans son ouvrage *Nations Against the State*²² (traduit en français comme *Les défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*²³), Keating, qui part de la prémisse que « plusieurs analystes de la vieille génération estiment que le nationalisme qui ne revendique pas un État n'est pas authentique et ils n'en tiennent tout simplement pas compte », ²⁴ alors que « pour d'autres

²⁰ « XXVIII », dans Antonio **Machado**, « Proverbios y cantares », *Poesías completas*, Madrid, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 1917, p. 229. Voir aussi l'interprétation très intéressante du texte de Machado proposée par José Alberto **Mirando Poza**, « Algunas notas a propósito de Antonio Machado », dans Esman **Dias**, éd., *Simetria e convívio: coletâneas de textos - Colóquio Cecília Meireles*, Recife, Ed. Universitária da UFPE, p. 83-84.

²¹ André **Corvisier**, *Sources et méthodes en histoire sociale*, Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur, 1980, p. 29.

²² Michael **Keating**, *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, New York, St. Martin's Press, 1996.

²³ Michael **Keating**, *Les défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Les Presses de Université de Montréal, 1997.

²⁴ *Ibid.*, p. 35. Dans la même perspective, Charles de Gaulle refusait d'admettre l'existence d'une « vraie » nation wallonne parce que les Wallons ne demandaient pas la création d'un État

auteurs, ces exemples relèvent du simple régionalisme ou de l'autonomisme », ²⁵ essaie de proposer une autre perspective sur les finalités des nationalistes : il veut démontrer « qu'être nationaliste ne signifie pas nécessairement être séparatiste et que cette distinction revêt une importance particulière à une époque où la souveraineté et séparatisme n'ont plus le même sens ». ²⁶

Le modèle proposé par Keating, le « nouveau nationalisme minoritaire », ²⁷ mise sur l'idée que « sub-state nationalist movements (...) have abandoned classic conceptions of independence in favour of strategies to maximize self-government and autonomy within the newly emerging state and transnational order », ²⁸ et accorde une importance accrue au contexte historique dans toute analyse de ce type de nationalismes.

Il importe de situer les revendications nationalistes dans leur contexte historique. Elles sont relatives, dans chaque cas, à un mode de gouvernement et à un équilibre socio-politique déterminés, ce qui leur offre des voies et leur impose des contraintes également déterminées. Contrairement à ce qu'en on a écrit la plupart des auteurs, les revendications nationalistes sont négociables et elles ont fait l'objet de pourparlers, d'aménagement et de compromis. Tout dépend alors de la nature du nationalisme majoritaire auquel elles s'opposent et du contexte dans lequel elles se manifestent. ²⁹

Ce modèle est associé à un processus de construction nationale d'une nation pour laquelle la métamorphose du système des relations internationales limite sensiblement la marge de manoeuvre de ses entrepreneurs identitaires, qui, dans un monde interdépendant, sont obligés de fournir un nouveau type d'approche nationaliste.

We are living in a world in which the state, while by no means disappearing, is being transformed in important ways. The relationships between territory, identity, function and

wallon: « La Wallonie existe, mais il n'y a pas une nation wallonne, les Wallons n'ont jamais cherché à devenir un État ». Allain **Peyrefitte**, *C'était de Gaulle*, vol. 3, Paris, Éditions du Fallois/Fayard, 2000, p. 329.

²⁵ Michael **Keating**, *Les défis...*, p. 35.

²⁶ *Id.*

²⁷ Michael **Keating**, *Nations...*, p. 53.

²⁸ Michael **Keating**, *The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 126.

²⁹ *Id.*

institutions are changing. This is providing opportunities for the construction of new systems of social regulation and collective action below and beyond the state but these new systems take a variety of forms. One of these is revived minority nationalisms in those territories where there is a historic sense of identity, an institutional legacy and a political leadership able to construct a new system. This is a process I have (...) called stateless nation-building.³⁰

Ainsi, la proposition de Keating semble un véritable point d'appui pour notre démarche, vu qu'elle pourrait offrir une perspective cohérente sur deux questions extrêmement importantes pour notre démonstration, soit les objectifs des projets nationalistes proposés par les mouvements nationalistes associés aux « nations sans État » de l'Europe occidentale et l'influence de l'Union européenne dans l'activité de ces nouveaux nationalismes contestataires.

En ce qui concerne la place de la « politique étrangère » dans ces projets nationalistes, le point d'appui nous est offert par le modèle de la « paradiplomatie identitaire » proposé par Stéphane Paquin.³¹

Dans un monde apparemment gouverné par les principes dits westphaliens, les entités non souveraines, indifféremment de leur degré d'autonomie ou de leur spécificité nationale officiellement reconnue, ne pourraient pas mener leur propre politique extérieure, car, bien qu'il y ait toujours des exceptions, le système des relations internationales de notre temps est dominé par les États souverains.

Dans ce système des États souverains, pour définir les relations extérieures des entités non souveraines on constate une utilisation de plus en plus fréquente du concept de *paradiplomatie*.³² Autrement dit, la *diplomatie parallèle*.³³ Ce n'est pas un terme

³⁰ Michael **Keating**, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London-New York, Routledge, 2001, p. 41.

³¹ Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, p. 73-94.

³² Stefan **Wolff**, « Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges », *The Bologna Center Journal of International Affairs*, vol. 10, 2007, p. 141-150; Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, 193 p.

universellement accepté. Certains auteurs et politiciens préfèrent le terme d'*action extérieure*,³⁴ d'autres misent sur le concept d'*activité extérieure*,³⁵ alors que pour une troisième catégorie il s'agit d'une *projection extérieure des compétences internes*³⁶ ou, simplement, de *projection extérieure* ou *internationale*.³⁷ Cependant, au-delà des mots, il s'agit de la même réalité.³⁸

Vers la fin du siècle passé, la mondialisation et l'intégration régionale ont bouleversé les rapports entre les gouvernements centraux et les gouvernements des entités fédérées subétatiques.³⁹ Les changements structuraux, visibles tant sur le plan international que sur le plan régional, ont encouragé le développement d'une politique étrangère propre de ces entités fédérées.

³³ Zidane **Zeraoui**, « La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones », *Desafíos*, vol. 23, no.1, 2001, p. 59-96.

³⁴ Stéphane **Paquin**, « Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales », dans Françoise **Massart-Piérard**, éd., « Dossier: Du local à l'international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.12, no. 2, 2005, p. 129-142.

³⁵ Agustín **Ruiz Robledo**, « La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado Autonómico », *Revista de Derecho Político*, no. 71-72, 2008, p. 481-513.

³⁶ Stéphane **Paquin**, dir., *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : le prolongement externe des compétences internes*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2006, 324 p.

³⁷ « Moción do G.P. dos Socialistas de Galicia, sobre a política de proxección exterior de Galicia, obxectivos, prioridades, relacións, resultados e realización das viaxes do Excmo. Sr. Presidente da Xunta », *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, no. 5, IIIe législature, session plénière no. 103, 27 février 1992, p. 470-477; Fèlix **Martí**, « La projecció internacional dels Països Catalans », *Eines per a l'esquerra nacional*, no. 2, 2008, p. 66.

³⁸ Voir, par exemple, les travaux de Caterina **García Segura** qui utilise sans distinction tous les termes déjà mentionnés : « La paradiplomacia en Cataluña. Motivaciones, características y evolución », dans Zidane **Zeraoui**, coord., *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, Montiel & Soriano Editores, 2009, p. 287-311; « L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària », dans Francesc **Morata**, dir., *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*, Barcelona, Patronat Català Pro Europa / Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE, 2006, p. 19-30; Caterina **García Segura**, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, 1995, 119 p.

³⁹ David R. **Cameron et alii**, éd., *Globalization and Self-Determination: Is the Nation State under Siege?*, New York, Routledge, 2006; Pieter **Van Houten**, « Globalization and Demands for Regional Autonomy in Europe », dans Miles **Kahler**, David **Lake**, éd., *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 110-135.

Dans ce contexte, Stéphane Paquin a observé que certaines entités fédérées, dominées par des gouvernements plus ou moins nationalistes, ont développé une paradiplomatie assez particulière à cause de cette variable nationaliste. Tout en constatant que le facteur nationaliste a été largement sous-estimé dans les publications consacrées à la politique extérieure des entités fédérées, Paquin a remarqué que les stratégies de construction de la nation des mouvements nationalistes non étatiques (Québec, Catalogne, Flandre, etc.) ne se sont jamais limitées à la politique interne et qu'elles sont également associées aux relations internationales. « Ces mouvements », dit Paquin, « mettent en œuvre une *paradiplomatie identitaire*, c'est-à-dire une paradiplomatie ou une politique étrangère au niveau subétatique, dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational. L'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne, en plus de tenter de se faire reconnaître comme nation au niveau international, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation. »⁴⁰

La thèse proposée par Paquin présente un certain intérêt pour nous, vu que, selon lui, la paradiplomatie pourrait être considérée comme un élément prioritaire dans la construction de la nation. Cependant, Paquin semble miser toujours sur une variante minimale, soit la construction d'une nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational! Dans une telle situation, bien que le modèle de Paquin constitue un important point d'appui pour notre démarche, il y a une série d'éléments qui établissent, sans doute, une certaine distance entre notre thèse et celle de Paquin.

Premièrement, ce modèle de la paradiplomatie identitaire est appliquée de façon non discriminatoire, tant au cas des entités fédérées dominées par des mouvements nationalistes, comme le Québec ou la Catalogne, qu'au cas des entités fédérées dominées par des autonomistes qui ne sont pas et ne pourront pas être nationalistes, comme la Bavière. Alors, peut-on parler de la construction d'une nation bavaroise, une nation minoritaire, dans le cadre de l'Allemagne, un pays multinational? Évidemment, non.

⁴⁰ Stéphane **Paquin**, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no.2-3, 2004, p. 203.

Deuxièmement, bien qu'il tienne compte de l'importance du nationalisme dans la définition d'une paradiplomatie identitaire, ce modèle semble incapable de saisir les différences essentielles existant entre les entités fédérées visées. Par exemple, Paquin met sur le même plan la Catalogne, une entité non souveraine dont la spécificité nationale a été juridiquement reconnue par l'État espagnol, et la Flandre, une entité qui, bien que résultant de l'union des structures administratives de la région flamande et celles de la communauté linguistique flamande, ne représente pas *de jure* une formule étatique non souveraine de la nation flamande.

Troisièmement, Paquin part de la prémisse que l'État-nation appartient déjà à l'histoire et ne peut pas accepter l'idée que la constitution d'un État national soit restée l'objectif fondamental de presque tous les mouvements nationalistes européens « sérieux ». Cependant, parmi ces mouvements nationalistes qui, naturellement, n'agrèent pas nécessairement l'idée d'une construction d'une nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational et qui militent pour la constitution de leur propre État national, on pourrait remarquer un parti catalan (la « Gauche républicaine catalane »), dont le dirigeant, Josep-Lluís Carod-Rovira, devenu à moment donné le responsable des affaires étrangères de la Catalogne, proposait l'utilisation de l'expression de « paradiplomatie intelligente » pour définir la politique étrangère à poursuivre par le gouvernement d'une Catalogne qui aspirerait à son indépendance.⁴¹

Ce dernier aspect confirme la nature complexe de la problématique des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale de nos jours et suggère, encore une fois, la position singulière de notre démarche dans le champ d'étude des processus de construction nationale de ces nations en quête d'un État propre.

La méthodologie et les sources

Quant à la méthodologie choisie, notre démarche thèse repose principalement sur l'analyse comparative de la politique européenne des « nationalités historiques »

⁴¹ Voir Josep-Lluís **Carod-Rovira**, *Un país, un futur*, Discours tenu à Barcelone, le 27 avril 2005, p. 13.

espagnoles entre 1992 et 2008 et, par conséquent, une analyse comparative des sources associées, directement ou indirectement, à cette paradiplomatie nationaliste.

Vu que le sujet de notre thèse est placé dans l'espace de l'histoire du temps présent, il est évident que les archives ne pourraient pas être sollicitées pour notre recherche d'informations. Dans une telle situation, on a choisi de miser sur les sources primaires offertes par l'environnement politique à l'intérieur duquel a été conçue l'« action extérieure » des entités nationales non souveraines espagnoles envers l'Union européenne. Il s'agit d'abord tant du travail des parlementaires et des gouvernements associés aux communautés autonomes en cause (Catalogne, Pays basque, Galice) qu'à l'activité des représentants de ces communautés sur les scènes politiques espagnole (le Parlement espagnol, par exemple) et européenne. Pour l'activité paradiplomatique nationaliste au niveau des autorités locaux, un appui majeur a été fourni par les collections de journaux de session de ces parlements (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, Diario de Sesiones del Parlamento vasco, Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, Boletín Oficial del Parlamento Vasco, Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*), avec les sténogrammes et les autres documents associées au travail des commissions d'action extérieure (*Comisión para el seguimiento des las relaciones entre España y las instituciones de las comunidades europeas en cuanto afecte la Comunidad autonoma vasca, Comisión de Asuntos Europeos y Acción exterior del Parlamento vasco, Comisión de Acción exterior del Parlamento vasco, etc.*). De plus, on a analysé la participation des représentants de ces communautés sur la scène politique espagnole (dans le Parlement espagnol, dans les commissions parlementaires et gouvernementales, etc.) grâce aux collections de documents parlementaires du Royaume d'Espagne (*Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Diario de sesiones del Senado, etc.*) et aux collections de documents émis par les différents organismes espagnols qui pourraient affecter, directement ou indirectement, la conception et la gestion de la politique européenne des « nationalités historiques » (*Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE, La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas – CARCE, etc.*).

Quant à l'action extérieure et la politique européenne des gouvernements des

communautés autonomes appartenant aux nationalités historiques, les publications officielles périodiques (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Boletín Oficial del País Vasco, Diario de Galicia*, etc.) et bon nombre de documents élaborés par les fonctionnaires et organismes gouvernementaux responsables de la politique européenne des gouvernements respectifs nous ont permis une meilleure compréhension de la place des organes exécutifs dans la gestion des projets nationalistes à l'échelle européenne.

En même temps, pour saisir les dimensions de la participation européenne de ces entités, on a attentivement exploré les collections de documents associés aux institutions, organismes et organisations européennes (parmi d'autres, la *Commission européenne*, le *Conseil de l'Union européenne*, le *Comité des régions*, le *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*, *l'Assemblée des régions d'Europe*, *l'EUROREG*, le *Conseil des communes et des régions d'Europe*, *Commission Arc Atlantique*, la *Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe – CRPM*, *Les Quatre moteurs pour l'Europe*, *Network of Regional Parliamentary European Committees – NORPEC*, la *Conférence des Présidents de régions à pouvoir législatif – REGLEG*, la *Conférence des nations sans État d'Europe – CONSEU*, etc.). L'activité parlementaire européenne des élus liés aux nationalités historiques et de leurs partenaires électoraux a été examinée à partir des collections de documents du Parlement européen (avec un accent mis sur les archives des séances parlementaires et des travaux des commissions), afin de mieux placer l'action extérieure des nationalités espagnoles par rapport aux autres acteurs européens.

En misant sur la revalorisation du document politique comme source pour l'histoire de la paradiplomatie nationaliste, on a aussi accordé une attention spéciale aux documents produits par les partis et organisations politiques des « nationalités historiques » (par exemple, la *Convergence et Union*, la *Gauche républicaine de Catalogne* et le *Parti des socialistes de Catalogne* en Catalogne, le *Parti nationaliste basque* et le *Parti socialiste du Pays basque-Gauche basque* au Pays basque, le *Parti populaire*, le *Parti des socialistes de Galice* et le *Bloque nationaliste galicien* en Galice) et de leurs alliés ou adversaires à l'échelle espagnole (principalement, le *Parti populaire* et le *Parti socialiste ouvrier espagnol*): un volume immense de publications périodiques et de « documents de parti » (programmes politiques,

rapports d'analyse, documents de travail, communiqués et notes de presse, déclarations politiques, programmes et manifestes électoraux, etc.) qui permet, grâce à une grille de lecture critique, la reconstitution de toutes les phases de conception d'une action extérieure nationaliste au niveau européen. Les ouvrages (mémoires ou effectivement des ouvrages politiques) signés par les principaux représentants du nationalisme catalan, basque et galicien ont permis l'amélioration de la qualité des résultats de notre recherche et ont favorisé une meilleure compréhension de l'« action extérieure » envers l'Union européenne dans les projets nationalistes de construction nationale.

De plus, un dépouillement des principaux journaux espagnols et locaux (*ABC, La Vanguardia, El País, El Mundo, Diario de Galicia*, etc.) nous a fourni beaucoup de preuves à l'appui de notre thèse et, en même temps, nous a permis d'éviter un certain nombre d'erreurs dues à un déficit d'information ou à une source de mauvaise qualité.

Finalement, une vaste bibliographie nous a aidé dans notre démarche et, malgré l'absence d'un corpus significatif de recherche consacré à notre sujet, certains ouvrages nous ont permis une meilleure compréhension du cadre général de notre projet. Il s'agit d'abord des ouvrages rédigés dans l'espace des sciences politiques, des ouvrages qui proposent soit des approches intéressantes, soit des concepts novateurs. Parmi ces ouvrages, on remarque les contributions de Stéphane Paquin,⁴² Michael Keating,⁴³ Alain-G. Gagnon,⁴⁴

⁴² « De l'importance internationale de la paradiplomatie », dans Pierre Noreau, José Woehrling, dir., *Diversité des appartenances culturelles et réaménagement des institutions politiques et de la citoyenneté*, Montréal, IRPP et Wilson et Lafleur, 2005, p. 219-241 ; « La paradiplomatie identitaire des petites nations. Une emphase sur le cas du Québec et de la Catalogne », dans Joseph-Yvon Thériault, Sophie Touzé, dir., *Petites sociétés et minorités nationales : enjeux politiques et perspectives comparées*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 2005, p.125-142 ; « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 2-3, 2004, p. 203-237; *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, 133 p.

⁴³ *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Deuxième édition, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2010, 288 p.; « L'intégration européenne et la question des nationalités minoritaires », dans Jacques Palard et alii, eds., *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2006, p. 43-74; « Stateless Nations or Regional States? Territory and Power in a Globalizing World », dans Alain-G. Gagnon, éd., *Québec: State and Society*, Peterborough, Broadview Press, 2004, p. 391-404; *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, deuxième édition, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001, 320 p.; « Nations without States: The Accommodation of Nationalism in the

André Lecours,⁴⁵ Caterina Garcia i Segura,⁴⁶ Montserrat Guibernau,⁴⁷ Ferran Requejo,⁴⁸ etc. Grâce à l'appui indirect de ces auteurs, notre thèse a gagné un certain caractère interdisciplinaire et, tout en reposant sur une approche critique propre à l'historiographie, cette influence nous a permis de mieux saisir l'importance d'une nouvelle grille de lecture de l'histoire des « entités nationales non souveraines » de l'Europe occidentale. Évidemment, les travaux des historiens⁴⁹ constituent un élément essentiel de notre

New State Order », dans Michael **Keating**, John **McGarry**, eds., *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 19-43; *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001, 197 p.

⁴⁴ (avec Michael **Keating**, eds.) *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, 273 p.; (et alii, eds.) *Contemporary Majority Nationalism*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2011, 233 p.; (et alii, eds.) *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 2003, 351 p.

⁴⁵ (éd.) *New Institutionalism: Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, 380 p.; « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, no. 2002, p. 91-114; « Theorizing Cultural Identities: Historical Institutionalism as a Challenge to the Culturalists », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, no.3, 2000, p. 499-522.

⁴⁶ (et alii) « La acción exterior de la Generalitat de Catalunya ante la reforma del Estatuto de Autonomía », dans Rafael **García Pérez**, dir., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 147-178. « La paradiplomacia en Cataluña. Motivaciones, características y evolución », dans Zidane Zeraoui, coord., *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, Montiel & Soriano Editores, 2009, p. 287-311; « L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària », dans Francesc **Morata**, dir., *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*, Barcelona, Patronat Català Pro Europa / Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE, 2006, p. 19-30; « Les relations internationales de la Catalogne: la problématique d'une région européenne dans un État unitaire décentralisé », dans Françoise **Massart-Pierard**, dir., *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe Amérique du Nord*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2008, p. 145-159; « La "deuxième normalisation" des relations extérieures des Communautés Autonomes espagnoles: les cas de la Catalogne », dans Stéphane **Paquin**, dir., *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 215-231.

⁴⁷ « Nationalisme sense Estat », dans **Requejo**, Ferran, **Gagnon**, Alain, eds., *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelone, Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autònoms), 2010, p. 110-125; *Nations Without States: Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity, 216 p.

⁴⁸ (avec Klaus-Jürgen **Nagel**, eds.) *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2011, 298 p.; (éd.) *Democracy and National Pluralism*, London, Routledge, 2001, 182 p.

⁴⁹ Vu les particularités de l'histoire du temps présents, il serait difficile d'établir une frontière précise entre les travaux des historiens et les travaux des autres professionnels des sciences

bibliographie et, parmi ces travaux, on met en relief les ouvrages de Raymond Carr,⁵⁰ Kenneth McRoberts,⁵¹ Laurence Burgorgue-Larsen,⁵² Matthieu Trouvé,⁵³ dont l'excellente qualité scientifique nous a facilité la réalisation d'une meilleure analyse interdisciplinaire d'un contexte institutionnel souvent marqué par des conflits et des divergences profondes.

Les divisions de la thèse

Notre thèse est divisée en trois grandes parties. Une première partie comprend les chapitres (1-2) consacrés à la problématique de ce qu'on appelle généralement « les nations sans État » dans l'Europe occidentale de la fin du XXe siècle et propose une discussion sur les enjeux de la résurgence d'une « question des nationalités ». En même temps, tout en partant des ambiguïtés terminologiques des publications sur cette catégorie de nations apparemment moins fortunées, on suggère l'introduction d'un nouveau concept, celui d'« entité nationale non souveraine », pour mieux identifier une catégorie particulière des nations qui avaient déjà obtenu une certaine reconnaissance nationale au sein de leur État d'origine.

Une deuxième grande partie comprend les chapitres 3-7 et propose, grâce à une analyse comparative, la genèse et l'évolution des politiques européennes des entités nationales non souveraines. Le chapitre 3 présente le cadre et les enjeux des rapports institutionnels entre l'Union européenne et ces entités, alors que le chapitre 4 vise l'« histoire » de leur reconnaissance institutionnelle au sein de l'État d'origine. Les chapitres 5-7 sont réservés aux expériences de trois entités nationales non souveraines espagnoles: la Catalogne, le Pays basque et la Galice.

Finalement, une troisième partie (le chapitres 8 et 9) essaie de proposer une nouvelle

sociales. Dans un tel contexte, les historiens miseraient beaucoup plus que les autres sur l'idée de complexité des réalités nationales étudiées, sans que la qualité scientifique de leurs études en soit affectée.

⁵⁰ *España 1808-2008* (édition révisée et actualisée par Juan Pablo Fusi), Barcelona, Ariel, 2009, 972 p.

⁵¹ *Catalonia: Nation Building Without a State*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, 258 p.

⁵² *L'Espagne et la Communauté européenne : l'État des autonomies et le processus d'intégration européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, 490 p.

⁵³ *L'Espagne et l'Europe: De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, P. Lang, 2009, 522 p.

perspective sur les rapports entre l'idéologie nationaliste, les stratégies de construction nationale et l'« action extérieure » dans le cas des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale dont l'objectif final est la reconnaissance institutionnelle, sous une forme ou une autre, de leur identité nationale au sein de l'Union européenne.

I. UNE NOUVELLE « QUESTION DES NATIONALITÉS » EN EUROPE OCCIDENTALE

« Of all the social environments within which human beings operate, the international system is one of the most complex and weakly institutionalized. It lacks authoritative hierarchies. Rulers are likely to be more responsive to domestic material and ideational incentives than international ones. Norms are sometimes mutually inconsistent. Power is asymmetrical. No rule or set of rules can cover all circumstances. Logics of consequences can be compelling. Organized hypocrisy is the norm. »¹

Stephen D. **Krasner**

Dans les pages de son principal ouvrage destiné à préparer la nation catalane pour la solution de la « question nationale catalane », Josep-Lluís Carod-Rovira, l'un des plus importants représentants du nationalisme sécessionniste catalan, remarquait amèrement que « l'histoire est écrite par les vainqueurs » et que, jusqu'à présent, les vainqueurs ne sont pas les Catalans.² Un nationaliste catalan convaincu et un européen passionné, Carod-Rovira fait partie des élites nationalistes des nations occidentales qui ne possèdent pas leur propre État national. Comme beaucoup d'autres nationalistes, partout en Europe occidentale, il a espéré que l'Union européenne allait régler rapidement la nouvelle « question des nationalités » européenne et qu'elle allait offrir aux « nations sans État » occidentales une place honorable au sein de cette construction politique continentale. Déçu par l'attitude des dirigeants européens devant les revendications catalanes, il a compris que, l'Union européenne étant une affaire des États, seule la constitution d'un État national catalan souverain et indépendant pourrait garantir le respect des droits nationaux catalans à l'échelle européenne.³ Autrement dit, tout en proposant une solution au cas catalan, il a offert aussi une solution générale à cette nouvelle « question des nationalités »,

¹ Stephen D. **Krasner**, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 42.

² Josep-Lluís **Carod-Rovira**, 2014, Barcelona, L'Arquer, 2008, p. 67.

³ Josep-Lluís **Carod-Rovira**, « Més Europa, més Catalunya », *Avui*, le 31 mai 2009.

une solution sérieusement mise au défi par les apparentes contradictions entre la raison d'être d'un projet nationaliste arrivé en retard sur la scène de l'histoire européenne et les enjeux de la construction de l'Union européenne. Cette formule serait-elle la meilleure solution pour l'Europe occidentale et ses nations?

Si Carod-Rovira n'est plus vraiment en mesure de répondre à cette question, parce qu'il a quitté la vie politique active, nous essaierons, au cours de notre démonstration, de trouver une réponse à la question précédente et d'offrir une autre perspective sur cette nouvelle question des nationalités de l'Europe occidentale.

Avec de telles prémisses, on a divisé ce chapitre en trois parties : dans une première partie, on tentera d'identifier le contenu et les grands acteurs de la nouvelle « question des nationalités »; une deuxième partie sera réservée aux rapports complexes entre l'État et la « nation sans État » dans le contexte de la constitution de l'Union européenne; dans une troisième partie sera discutée la place du concept de souveraineté dans la configuration de la carte politique européenne, vu que tous les membres de l'Union européenne sont des États souverains et indépendants.

Les « nations sans État » de l'Europe occidentale

À première vue, l'identification du contenu de la nouvelle question des nationalités semble une opération relativement simple : si cette question des nationalités est, sans doute, associée au nationalisme et si, selon la fameuse formule de Gellner, « nationalism is primarily a political principle, which holds that the political and the national unit should be congruent », ⁴ la question des nationalités devrait viser toutes les démarches nationalistes dont l'objectif principal serait la constitution d'États « nationaux » pour les nations qui ne possédaient pas un tel type d'entité politique. Par conséquent, les grands acteurs d'une telle question des nationalités seraient, pour utiliser la formule de Monserrat Guibernau, les « nations sans État » ⁵ :

⁴ Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983, p. 1.

⁵ Il s'agit de la traduction française de l'expression anglaise « nation without state ». Guibernau

cultural communities sharing a common past, attached to a clearly demarcated territory, and wishing to decide upon their political future which lack a state of their own. These communities are included within one or more states which they tend to regard as alien, and assert the right to self-determination, sometimes understood as further autonomy within the state, though, in other cases it involves the right to secession.⁶

Cependant, il faut mettre en relief le fait que ce type de communauté nationale n'est pas ce qu'on appelle une minorité nationale, parce que, si les élites d'une minorité nationale, tels les Danois présents dans le land allemand de Schleswig-Holstein, considèrent qu'ils font partie d'une nation qui a déjà son propre État « national » et que cet État n'est pas l'État auquel les membres de cette minorité appartiennent en tant que citoyens, les Sorabes ou les Bretons, les Écossais ou les Catalans n'ont pas cette option. Il n'y a pas un tel *kin-state*, un tel État-parent,⁷ pour les Sorabes, les Bretons, les Écossais, les Catalans, etc. Techniquement, ces communautés nationales sont vues comme des « nations sans État » ou « nations sans État propre » par le monde académique occidental,⁸ bien que cette association puisse être contestable : comme le remarquaient Barbara Loyer et José Luis Villanova, « les peuples d'Europe qui s'intitulent nations "sans État", comme si cette définition négative leur conférait des qualités évangéliques, devraient donc pour certains

utilise « the expression 'nations without states' rather than 'stateless nations' to avoid the specific meaning that the latter term has within anthropology ». Montserrat **Guibernau**, *Nations without States : Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 2

⁶ *Ibid.*, p. 1-2.

⁷ Habituellement, le discours nationaliste classique utilise le concept de « Mère-patrie » pour décrire l'État national analysé dans cette situation, mais, comme les époques changent, le concept d'« État-parent » est devenu la meilleure formule de traduction pour l'anglais « kin-state ». Selon Jean-François Allain, Chef du Service de la Traduction française, Conseil de l'Europe, « pour traduire « kin-state » en français, plusieurs mots sont en concurrence. Le meilleur choix semble être « État-parent », expression très neutre, très factuelle, contrairement peut-être à « mère-patrie », et qui prend facilement des connotations de sentimentalisme nostalgique ou de patriotisme. » Jean-François **Allain**, « Réflexions linguistiques », dans **European Commission for Democracy through Law**, *The protection of national minorities by their kin-state*, Council of Europe, 2002, p. 9.

⁸ Évidemment, il n'y pas une unanimité d'opinions. Par exemple, pour minimiser les risques de l'utilisation d'une terminologie imprécise, Ferran Requejo, un réputé politologue catalan, propose le terme « nation minoritaire » comme synonyme de la « nation sans État propre ». Ferran **Requejo**, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs : le cas espagnol*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, note 2, p. 22.

d'entre eux être mieux catalogués comme des nations en quête d'un État ».⁹ Selon Sergio Salvi, l'auteur de « Le nazioni proibite », un fameux ouvrage sur ce type de nations dans les années 1970, les dix « nations interdites » de l'Europe occidentale auraient été l'Écosse, la Bretagne, la Catalogne, le Pays de Galles, le Pays basque, le Frioul, la Frise, les Cornouailles, l'Occitanie et la Sardaigne.¹⁰

États et « nations sans État » dans l'Union européenne

La constitution de l'Union européenne en 1992 a profondément marqué la question des nationalités et l'évolution des nations en quête d'État de l'Europe occidentale.

Survenue peu après la dissolution des États fédératifs soviétique, tchécoslovaque et yougoslave, et dans le contexte d'une résurgence surprenante du nationalisme dans l'Europe centrale et de l'Est, la constitution de l'Union européenne, une entité politique paneuropéenne basée sur un amalgame de principes fédératifs et confédératifs assez contradictoires, représentait un grand défi pour les élites politiques des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale. Apparemment toujours captifs, plus ou moins visiblement, du nationalisme romantique du XIXe siècle et tributaires d'une équivalence axiomatique entre État et nation, ces héritiers des projets nationaux non accomplis semblaient obligé de repenser radicalement leurs stratégies de construction étatique nationale, car aucun des paragraphes du Traité de Maastricht ne faisait la moindre allusion à leurs entités non souveraines. Tout simplement, l'Union européenne ignorait

⁹ Barbara **Loyer**, José Luis **Villanova**, « États et souveraineté en Europe : L'exemple catalan », *Hérodote*, No. 95, 1999, p. 24. Cependant, cette affirmation est relative, car beaucoup de dirigeants nationalistes misaient sur la nation et la construction nationale plutôt que sur l'État et une construction étatique. Voir, par exemple, les propos du Catalan Artur Mas, le leader de la *CiU* : « On parle beaucoup d'État et peu de nation » (« Se habla mucho de Estado y poco de nación »), Josep **Gisbert**, « Mas precisa que su opción es la nación, no el Estado », entrevue avec Artur Mas i Gavarró, *La Vanguardia* (édition digitale), 2 novembre 2007; « La question principale n'est pas l'État propre » (« L'Estat propi no és la qüestió principal »), * * *, « Artur Mas: "El gran repte de CDC és el futur de la nació; l'Estat propi no és la qüestió principal" », entrevue avec Artur Mas i Gavarró, *El Punt*, 26 juin 2008.

¹⁰ Sergio **Salvi**, *Le nazioni proibite. Guida a dieci colonie interne dell'Europa occidentale*, Firenze, Vallecchi, 1973. Trente ans plus tard, Salvi devenait l'adepte d'une Padanie indépendante et parlait aussi d'une nation toscane...

leur existence et, en conséquence, leurs doléances « nationales ».¹¹

Cependant, l'importance de l'Union européenne dans une éventuelle solution de la question des nationalités semble évidente, car cette organisation offre un nouveau cadre de référence pour les contestataires nationalistes du système.

Europe in particular provides a new context for national minorities and the management of nationality issues. It diffuses sovereignty by creating a new layer of political authority and, however much some state leaders might deny it, irreparably damages the doctrine of absolute sovereignty. This creates an opening for those challenging sovereignty from below and brings in a new set of concepts and a new political vocabulary. Europe also encourages the growth of multiple identities among both citizens and political leaders, a principle which can also be extended downwards. It provides a new political space, organized in a complex and asymmetrical manner, in which a variety of state and non-state actors operate, seek expression and exert influence.¹²

Malgré cette ouverture apparente, l'Union européenne avait ses limites institutionnelles claires, étant donné que « while the European project provides ideological sustenance to the post-sovereignty idea, the EU does not provide an institutional space for anything other than states. »¹³ Dans un tel contexte peu favorable aux causes des nations en quête d'un État, un haut responsable basque, le secrétaire général de l'Action extérieure basque, remarquait un paradoxe *de facto* : la position juridique du Pays basque aurait été dans l'Europe du Traité de Maastricht « peor que la de un banco o de la una sociedad anónima »!¹⁴, un sentiment qui était partagé sans doute par beaucoup de nationalistes

¹¹ Klaus-Jürgen **Nagel**, « Dilemmas of Stateless Nations in the European Union », dans Ramón **Máiz**, Ferran **Requejo**, édés., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, London, Routledge, 2005, p. 127-143.

¹² Michael **Keating**, « The Minority Nations of Spain and European Integration: A New Framework for Autonomy? », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, no. 1, 2000, p. 30.

¹³ Michael **Keating**, « A Quarter Century of the Europe of the Regions », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 632.

¹⁴ Intervention de Goikoetxea González, dans **Parlamento vasco**, Comisión para el seguimiento des las relaciones entre España y las instituciones de las comunidades europeas en cuanto afecte la Comunidad autónoma vasca, « Comparecencia del Secretario General de Acción Exterior, a petición propia, para informar sobre los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Maastricht », *Diario de comisiones*, IVème législature, le 15 avril 1992, p. 3

partout en Europe occidentale.

Les nations et le système international

Si l'identification d'une place honorable dans l'Union européenne pour une nation sans État demandait beaucoup de créativité de la part des élites nationalistes d'une telle nation, la présence internationale d'une telle nation n'était pas une tâche plus facile.¹⁵ Dans un monde organisé pour les États souverains, l'accès institutionnalisé des nations sans État est théoriquement impossible.

Pour Hans Morgenthau, l'un des pères fondateurs du courant réaliste dans l'étude des relations internationales, la confusion entre le concept de nation et celui d'État¹⁶ rendait caduque toute tentative d'imaginer la présence d'une nation sans État sur la scène internationale.¹⁷ Dans le cas d'Edward Carr, un autre représentant marquant du réalisme dans les relations internationales, une approche plus nuancée lui a permis d'éviter l'erreur de Morgenthau, mais cela n'impliquait pas l'acceptation d'une nation sans État, en tant que telle, sur la scène internationale.

On sait que le vocabulaire, sur ce sujet, est plein de pièges. Depuis le XVIe ou le XVIIe siècle, « nation », ainsi que des équivalents en d'autres langues, a été le mot le plus communément employé dans toute l'Europe de l'Ouest pour désigner la plus grande unité politique: cela explique le petit nombre des dérivés du mot « État » et de ses équivalents, et l'utilisation à leur place de mots tels que « national » et « nationalisation ». Les royaumes des Habsbourg et des Romanov, cependant, n'étaient pas des nations, mais des empires; et le mot « État », légal et incolore, s'applique à eux, et aux nations de l'ouest de l'Europe, aussi bien qu'aux nombreux petits États allemands et italiens. Dans l'Europe Centrale et Orientale, le

¹⁵ Hudson **Meadwell**, « Stateless Nations and International Order in the Twenty-First Century », dans John A. **Hall**, T.V. **Paul**, éd., *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 263-282; Michael **Keating**, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London, Routledge, 2001, p. 40-60.

¹⁶ Cependant, Morgenthau définissait le nationalisme comme une idéologie qui « wants one nation in one state and nothing else »... Hans **Morgenthau**, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Septième édition, Boston, McGraw Hill, 2006, p. 339.

¹⁷ *Ibid.*, p. 113.

mot « nation » (ou son équivalent) désignait un groupe racial ou linguistique et n'avait pas de signification politique avant le XIX^e siècle, quand commença à prévaloir progressivement cette doctrine que de tels groupes avaient un droit d'être politiquement indépendants et de constituer des États (« *national self-determination* »).¹⁸

Quant aux néoréalistes¹⁹ et leurs principaux adversaires (constructivistes²⁰, institutionnalistes²¹, fonctionnalistes²²), ces théoriciens, bien qu'adeptes de points de vue nettement différents, tendent à négliger l'éventuelle présence des nations sans État sur la scène internationale. L'absence des attributs de la souveraineté et l'absence de l'État semblent empêcher tout accès de ce type de communautés nationales au système international. Évidemment, l'acquisition d'une certaine souveraineté devrait changer dramatiquement le statut international de ce type des nations et permettre leur présence au sein du système international.

L'« État-nation » et le système international

Si l'on accepte la thèse de Hans Morgenthau, selon laquelle « what is true of the general character of international relations is also true of the nation state as the ultimate point of reference of contemporary foreign policy », ²³ le concept d'État-nation devrait occuper une place centrale dans toute démarche visant à déchiffrer la nature et les mécanismes du système international contemporain. Dans les mots d'Anthony Smith,

The nation-state is the norm of modern political organisation; and it is as ubiquitous as it is recent. The nation-state is the almost undisputed foundation of world order, the main object

¹⁸ Edward Hallett **Carr**, « Nationalisme... et après? », dans Edward Hallett **Carr** et alii, *Nations ou fédéralisme*, Paris, Librairie Plon, 1946, Note 1, p. 4.

¹⁹ Kenneth **Waltz**, *Man, the State, and War*, New York, Columbia University Press, 1959 et *Theory of International Politics*, New York, McGraw Hill, 1979; John J. **Mearsheimer**, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton & Company, 2001.

²⁰ Alexander **Wendt**, « Anarchy is what states make of it : the social construction of power politics », *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, p. 391-425

²¹ Thea **Skocpol**, *Social Revolutions in the Modern World*, New York, Cambridge University Press, 1994.

²² David **Mitrany**, *A working peace system*, Chicago, Quadrangle Books, 1966.

²³ Hans **Morgenthau**, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, Septième édition, Boston, McGraw Hill, 2006, p. 10.

of individual loyalties, the chief definer of a man's identity. It is far more significant for the individual and for world security than any previous type of political and social organisation. It permeates our outlook so much that we hardly question its legitimacy today. The nation-state has become an indispensable prop in our thinking, and we tend to regard nations like skin-colour – as 'natural' attribute of man. When we talk of 'society' today, we refer implicitly to 'nations'.²⁴

Selon Michael Keating, ce type d'État, l'État-nation, qui « représente la coïncidence, dans un territoire délimité, entre plusieurs principes d'ordre politique, social et économique »,²⁵

est le cadre principal de l'identité collective, une identité qui est renforcée et transmise par des mécanismes de socialisation, notamment les politiques de la culture et de l'éducation. Cette identité à son tour fournit la base de la solidarité sociale. L'État est la base de la sécurité interne et externe. Il fournit le cadre du système économique, et nous pouvons donc parler d'économies nationales avec des frontières définies bien que perméables. L'État est, bien défendu, un ensemble institutionnel et un mécanisme pour la production des politiques publiques. Là où les institutions coïncident avec la nation, comme identité collective et culture, nous pouvons parler d'État-nation.²⁶

Bien qu'apparemment cohérente et acceptable d'un certain point de vue, une telle définition de l'État-nation n'a pas une réelle valeur opérationnelle : un observateur honnête et avisé ne pourrait identifier sur les cartes politiques successives de l'Europe moderne que peu de cas d'États-nations.

Un historien des temps modernes, enclin plutôt à miser sur l'idée de la complexité des solutions,²⁷ pourrait être surpris de voir que le monde académique occidental semble ne

²⁴ Anthony D. **Smith**, *Theories of Nationalism*, London, Duckworth, 1971, p. 2-3.

²⁵ Michael **Keating**, « Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, no. 4, 1999, p. 730.

²⁶ *Id.*

²⁷ Naturellement, il y a des exceptions, parmi les historiens, qui confirment la règle : par exemple, pour Sophie Chautard, une historienne française, spécialiste de la géopolitique et du XXe siècle, qui semble simplifier un peu les choses, si « c'est l'ensemble des individus appartenant à une même nation, réunie dans un espace territorial délimité, qui est titulaire de la souveraineté, l'État n'étant que son représentant », le modèle de l'État-nation pourrait être résumé par la formule « un peuple, une nation, un État »! Sophie **Chautard**, *Comprendre la géopolitique*,

pas avoir beaucoup de réticences à accepter l'importance analytique d'un tel concept problématique, bien qu'il n'y ait pas une définition unique et précise de ce que constitue l'État-nation dans la littérature consacrée au nationalisme européen. Dans ce contexte, Keating remarquait que

Perhaps the most revealing example of the implicit priority given to the nation-state is the lack of serious analysis of the term itself. In some European cultures the identification of the two is so strong that the compound term is not necessary. In French, for example, *Etat* and *nation* are two expressions of the same community, one institutional and the other more social and political. In English, the linking of the two may refer to cases where the state and the nation are indeed co-terminous, as opposed to the multinational state, in which they are not. In fact, however, it usually refers to states that are sovereign, which is a different matter altogether. Yet this does not stop political scientists using the term as though it were unproblematic.²⁸

De plus, Charles Tilly proposait une argumentation plus technique pour suggérer le manque de synonymie entre « État-nation » et « État national »:

Through most of history, *national* states – states governing multiple contiguous regions and their cities by means of centralized, differentiated, and autonomous structures – has appeared only rarely. Most states have been *non-national*: empires, city-states, or something else. The term national state, regrettably, does not necessarily mean *nation-state*, a state whose people share a strong linguistic, religious, and symbolic identity. Although states such as Sweden and Ireland now approximate that idea, very few European national states have ever qualified as nation-states. Great Britain, Germany, and France – quintessential national states – certainly have never met the test.²⁹

Dans une telle perspective, vu que « to equate the nation with the state is [...] both a conceptual and a historical error, the product of a partial and teleological view of history,

Levallois-Perret, *Studyrama*, 2006, p.204.

²⁸ Michael **Keating**, « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 31, no. 1-2, Janvier-Mars 2008, p. 62.

²⁹ Charles **Tilly**, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Wiley-Blackwell, 1992, p. 2-3.

strongly influenced by dominant state traditions », ³⁰ l'emploi du concept d'État-nation dans une analyse qui devrait toucher directement les rapports entre le nationalisme et le système international pourrait être la source d'une longue et regrettable série de confusions et de malentendus. Si, en bonne logique nationaliste, le principe d'une congruence plus ou moins parfaite entre l'État et la nation constituait un axiome de toute discussion sur l'État-nation, l'existence d'un système international dont la majorité des membres ne sont pas, techniquement, des « vrais » États-nations compromettrait inévitablement la valeur des résultats d'une telle approche « scientifique ».

Avec de telles prémisses, il semble difficile de trouver une solution généralement acceptable pour la définition de l'« État à construire » pensé par les nationalistes. De plus, vu les confusions qui existent, tant dans le monde des politiciens et dans la société que dans l'espace académique, entre le concept de « nation » et celui d'« État » ³¹ et entre le concept d'« État-nation » et celui d'« État national », ³² l'utilisation de ces concepts dans l'analyse des rapports entre le nationalisme et le système international sera toujours une opération risquée. « État-nation » ³³ ou « État national » ? Quel serait l'objectif des

³⁰ Michael **Keating**, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press, 2001, p. 134.

³¹ Keating évoque une confusion qui existerait en français entre « État » et « nation ». Voir aussi sur l'utilisation des concepts de nation et d'État en anglais dans J. **Rey**, H. **Béjoint**, « Quelques observations sur le micro-champ lexical de *country, people, nation, state* et *homeland* », dans Sylvianne **Rémy-Giraud**, Pierre **Rétat**, édés., *Les mots de la nation*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1996, p. 83-92.

³² Les conséquences pratiques d'une telle confusion sont énormes et, dans ce cas, certains universitaires rejettent même l'idée d'une filiation entre le nationalisme et la constitution d'un État national. Un texte de l'un des eux, David Held, par exemple, offre une éloquente preuve de ce type de « logique » : « The concept of the nation-state, or national state, as some prefer, ought not to be taken to imply that a state's people necessarily "share a strong linguistic, religious, and symbolic identity" [citation de Charles **Tilly**, *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*, Wiley-Blackwell, 1990, p. 2-3]. Although some nation-states approximate to this state of affairs, many do not. It is therefore important to separate out the concept of "nation-state" and "nationalism." [...] The concept of "nationalism" – denoting the existence of symbols and beliefs which create patterns of ethnic, or religious, or linguistic commonality and political ambition – should be reserved for highlighting particular types of configuration of peoples and states. » David **Held**, « The Development of the Modern State », dans Stuart **Hall et alii**, édés., *Modernity: An Introduction to Modern Societies*, Cambridge, Willey-Blackwell, 1996, p. 71-72.

³³ A titre d'anecdote, on retient en passant le terme de « stato-nation » utilisé par Guy Heraud pour traduire l'anglais « nation-state ». Guy **Heraud**, *L'Europe des ethnies*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p.

nationalismes minoritaires réapparus vers la fin du XXe siècle dans l'Europe occidentale ? Enfin, quel futur à envisager pour une « nation sans État »³⁴ dans l'Union européenne?

« État-région », « État régional », « Région-nation », « Nation-région »...

Si, comme le suggèrent des historiens tels Eric Hobsbawm, la création d'un « État-nation indépendant et souverain » est devenue un objectif désuet dans le cas des projets de construction nationale des mouvements nationalistes qui appartiennent aux nations sans État national propre³⁵ et si les mécanismes de l'Union européenne ne laissent pas beaucoup d'espace aux indépendantistes de ces nations, quel sera le nouvel objectif des nationalistes ? Comment régler alors la question des nationalités au sein de l'Union européenne ?

Dans le contexte de l'accentuation du processus de globalisation, Kenichi Ohmae proposait vers le début des années 1990 un concept d'État-région, destiné à faire oublier les ambiguïtés de l'État-nation, étant donné que

(T)he nation state has become an unnatural, even dysfunctional, unit for organizing human activity and managing economic endeavor in a borderless world. It represents no genuine, shared community of economic interests; it defines no meaningful flows of economic activity. In fact, it overlooks the true linkages and synergies that exist among often disparate populations by combining important measures of human activity at the wrong level of

11.

³⁴ Il faut remarquer d'ailleurs que la terminologie associée aux communautés nationales qui ne possèdent pas leur propre État ne repose pas uniquement sur ce concept assez flou de « nation sans État ». Par exemple, Guy Heraud évoque l'existence d'une « catégorie des *ethnies sans État* », qui répondrait à « une définition intellectuellement rigoureuse ». Selon Heraud, « certaines "ethnies sans État", qui ont accédé à la pleine conscience et à la valorisation de leur être propre, sont de véritables nations : la Catalogne (la Generalitat) ; Euskadi ; hors d'Europe, le Kurdistan » et « on peut employer pour les désigner le terme parlant de "nations niées", de "nations interdites" (en ce sens que l'indépendance leur est refusée) ». *Ibid.*, p. 23.

³⁵ « Moreover, when separatist small-nation movements see their best hope in establishing as sub-units of a larger politico-economic entity (in this case the European Community) they are in practice abandoning the classical aim of such movements, which is to establish independent and sovereign nation-states. » Eric J. **Hobsbawm**, *Nations and Nationalism since 1780: Programs, Myth, Reality*, Second edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 185.

analysis.³⁶

Ce nouveau concept devait offrir une meilleure explication des transformations générées par la globalisation dans le système international. Pour Ohmae, qui croyait que « nation states (...) may originally have been, in their mercantilist phase, independent, powerfully efficient engines of wealth creation »³⁷ et « the nation state is increasingly a nostalgic fiction »,³⁸ les choses semblaient évidentes : « the current paralysis of nation states now shows them to have been a transitional mode of organization for managing economic affairs »³⁹, « traditional nation states have become unnatural, even impossible, business units in a global economy »⁴⁰, « the uncomfortable truth is that, in terms of the global economy, nation states have become little more than bit actors »⁴¹ ...

Paradoxalement, le concept proposé par Ohmae a réussi à gagner rapidement l'attention des politologues, vu qu'il semblait être la pièce manquante des théories qui prônaient la fin de l'État-nation.⁴² Cependant, si Ohmae proposait l'État-région, Michael Keating suggérerait l'utilisation du concept d'État régional, destiné à concurrencer le concept de nation sans État, jugé imprécis et fallacieux.⁴³

Michael Keating, sans doute l'un des « pères fondateurs » des études régionalistes, identifie quatre types majeurs de politiques régionalistes. Un premier type en est représenté par un régionalisme défensif (*defensive regionalism*), associé tant aux secteurs économiques traditionnels qu'aux communautés régionales « menacées » par la

³⁶ Kenichi **Ohmae**, « The Rise of the Region State », *Foreign Affairs*, 1993, vol. 72, no. 2, p. 78.

³⁷ Kenichi **Ohmae**, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York, The Free Press, 1995, p. 12.

³⁸ *Ibid.*, p. 12.

³⁹ *Ibid.*, p. 149.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁴¹ *Ibid.*, p. 12.

⁴² J.-M. **Fontan**, « L'État-région : une nouvelle forme de régulation des territoires? », dans Serge **Côté et alii**, éd., *Action collective et décentralisation* (Actes du Colloque de la Section Développement régional de l'ACFAS 1996 tenu à l'Université McGill, du 14 au 16 mai 1996), Rimouski, GRIDEQ, 1997, p. 233-254.

⁴³ Michael **Keating**, « Nations sans État, ou États régionaux? Le débat sur la territorialité et le pouvoir à l'heure de la mondialisation », dans Alain-G. **Gagnon**, éd., *Québec : État et Société*, Montréal, Québec-Amérique, 2003, p.439-54.

modernité. Il représentait les projets des élites politiques de certaines régions rurales ou industrielles en déclin et s'exprimerait par une résistance aux différents changements d'ordre structurel. Contrairement à cette approche conservatrice, un deuxième type de régionalisme serait représenté par un régionalisme intégrateur (*integrating regionalism*), dont le principal objectif serait la réinsertion de la région dans l'économie de l'État (*national economy*), « but without making claims for continued regional distinctiveness or cultural promotion »⁴⁴. Un troisième type identifié par Keating serait le régionalisme autonomiste (*autonomist regionalism*), « which sought to construct a distinct path to modernization on a programme which could combine autonomy, cultural promotion and economic modernization »⁴⁵ et qui « emerged especially in territories with historic claims to nationality ».⁴⁶ Un quatrième type de régionalisme, qui s'est développé à partir des années 1980, miserait plutôt sur des facteurs extérieurs à l'État (*international context*) et sur la dimension économique et serait marqué « by competitive growth rather than consensual management ».⁴⁷ Si les trois premiers types de régionalisme « existed in relation to the state to which their demands were addressed », ⁴⁸ ce dernier régionalisme serait associé directement au phénomène de la globalisation et cette relation spéciale entre la région et le marché sera la principale source d'une nouvelle problématique dans le domaine des sciences politiques, celle de l'État régional.

Tout en misant, elle aussi, sur l'idée de régionalisme, une politologue française, Béatrice Giblin, proposait vers la fin des années 1990 le concept de « région-nation » ou « nation-région »⁴⁹, dont l'existence sera liée directement à l'existence d'un « nationalisme régional », bien qu'il y ait « chose de paradoxal à associer ces deux termes, car le nationalisme évoque un sentiment national exalté, un attachement passionné à la nation, connoté très positivement quand il a été lié au combat pour la libération nationale, pour

⁴⁴ Michael **Keating**, « The Political Economy of Regionalism », dans Michael **Keating et alii**, éd., *The Political Economy of Regionalism*, London, Routledge, 1997, p. 24.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Béatrice **Giblin**, « Les nationalismes régionaux en Europe », *Hérodote*, no. 95, 1999, p. 11, 19, 20.

l'indépendance, et très négativement quand il se traduit par une volonté d'exercer sa domination sur d'autres peuples. »⁵⁰

De plus, comme pour Giblin, la « région » était un « sous-ensemble d'un État-nation », elle proposait le terme de « région-nation » pour analyser les nationalismes régionaux et pour montrer clairement qu'il s'agit des nations « infra-étatiques » et que ces nations « s'affirment dans le cadre administratif régional et donc qu'elles n'aspirent pas forcément à devenir un État »⁵¹.

Cependant, elle remarque que cette dénomination semble caractériser une situation provisoire, car, dans les cas de Basques, des Corses, des Flamands, etc., « si l'on peut à les qualifier toutes de régions-nations, on peut se demander pour combien de temps encore. »⁵² À l'appui de ses réticences quant à la valeur pérenne d'un tel concept, Giblin cite le cas de l'Autriche-Hongrie, dont les régions-nations sont devenues des « États-nations indépendants » dans un contexte géopolitique particulier.

Comme le remarquait Giblin, l'objectif de ces nationalistes régionaux n'était pas la constitution d'un État souverain à l'ancienne : « certes, des nationalistes régionaux à l'image des Catalans ne revendiquent pas un État, mais plus la souveraineté est grande, moins il sera facile d'accepter de ne pas être représenté directement par l'un des siens dans des négociations, par exemple au niveau de l'Union européenne. »⁵³

Au fait, malgré tous les efforts des professionnels des sciences sociales, les concepts proposés pour améliorer l'analyse du phénomène nationaliste des nations sans État n'ont pas réussi à recueillir une approbation générale. Vu que l'accès au système international est théoriquement garanti pour tout État dont la souveraineté a été reconnue par la communauté internationale, l'acquisition de la souveraineté semble inévitablement un objectif prioritaire pour tout concepteur d'un projet nationaliste à l'ancienne, car celle-ci il

⁵⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.*

⁵³ *Ibid.*, p. 19.

assure implicitement la légitimation des demandes nationales.⁵⁴ Si, pour un projet rédigé en bonne logique mazzinienne, la souveraineté représente une pièce essentielle de l'échafaudage de l'État national à construire, les choses ne pourront pas être sensiblement différentes pour les protagonistes de la nouvelle question des nationalités de l'Europe occidentale. Certes, dans les conditions d'une adhésion à l'Union européenne, une entité dont le dessein institutionnel est censé encourager à limiter la souveraineté de ses membres, la légitimation d'une construction nationale ne serait pas nécessairement associée à l'acquisition d'une souveraineté complète. Mais il ne faut pas oublier que, techniquement, bien que la souveraineté d'un membre de l'Union soit devenue, pour utiliser la formule de Krasner, problématique,⁵⁵ la qualité de membre de l'UE implique nécessairement l'existence d'un État souverain et indépendant. D'où cette ambiguïté conceptuelle qui expliquerait la genèse de l'idée de cette *independence in Europe* des nationalistes écossais⁵⁶ ou gallois⁵⁷ et celle d'un *Estat propi en el si de la Unió Europea* des nationalistes catalans.⁵⁸

⁵⁴ Pour Artur Mas, un membre marquant des élites politiques catalanes, l'objectif des nationalistes catalans serait très clair : la Catalogne doit être « une nation libre et souveraine ». Joan **Foguet**, Josep **Garriga**, « Convergència quiere que Cataluña sea "una nación libre y soberana" », *El País*, 13 juillet 2008.

⁵⁵ Stephen **Krasner**, éd., *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*, New York, Columbia University Press, 2001.

⁵⁶ Matthew **Happold**, « Independence: In or Out of Europe? An Independent Scotland and the European Union », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49, no. 1, 2000, p. 15-34; Atsuko **Ichijo**, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, London, Routledge, 2004, 176 p.

⁵⁷ Anwen **Elias**, « From 'Full National Status' to 'Independence' in Europe: The Case of Plaid Cymru – the Party of Wales », dans John **McGarry**, Michael **Keating**, édés., *European Integration and the Nationalities Question*, London, Routledge, 2006, p. 193-215; Richard **Wyn Jones**, « From Utopia to Reality: Plaid Cymru and Europe », *Nations and Nationalism*, vol. 15, no. 1, 2009, p. 129-147.

⁵⁸ Déclaration d'Anna **Simó i Castelló**, au nom du groupe parlementaire de l'*Esquerra Republicana de Catalunya*, *DSPC*, session no. 11, deuxième réunion, VIIIe législature, série P - no. 14, deuxième période, 29 mars 2007, p. 4. Il faut remarquer que la formule complète proposée par Artur Mas était « una nación libre y soberana en la Europa del siglo XXI »... Voir aussi **Foguet**, **Garriga**, *op.cit.*

Souveraineté et nationalisme

Plus ou moins problématique, la souveraineté reste un élément de base de toute analyse des rapports entre le nationalisme et le système international. L'histoire récente de l'Europe occidentale présente deux phénomènes visiblement contradictoires : d'un côté, on assiste à une métamorphose du contenu de la souveraineté dans les conditions d'un affaiblissement apparent des souverainetés nationales et d'un transfert volontaire des prérogatives de souveraineté vers l'Union européenne ; de l'autre, l'objectif de l'acquisition de la souveraineté conserve un statut prioritaire pour la plupart des mouvements nationalistes qui cherchent une solution à la nouvelle question des nationalités.

Étant donné que tous les membres de l'Union européenne sont des États souverains et indépendants, l'existence de l'Union constitue une confirmation de la place centrale du concept de souveraineté dans la configuration de la carte politique européenne. Dans un tel contexte, la question de la souveraineté devient prioritaire pour tout concepteur de projet de construction nationale en Europe occidentale, vu que, comme le remarquait Alain Dieckhoff, « (u)ne stratégie de contournement de la souveraineté nationale n'est guère envisageable dans la mesure où, au cours des deux derniers siècles, toute l'expérience historique de ces peuples a gravité autour de cette difficile, et souvent douloureuse, question ».⁵⁹

Bien que la problématique du concept de souveraineté ait sa place privilégiée dans la littérature consacrée au système international moderne, ce concept présente cependant une certaine ambiguïté sémantique, ce qui fait que son utilisation dans l'étude des relations internationales soit assez risquée. Ainsi, selon Stephen D. Krasner,

the term sovereignty has been commonly used in at least four different ways : domestic sovereignty, referring to the organization of public authority within a state to the level of effective control exercised by those holding authority ; interdependence sovereignty, referring to the ability of public authorities to control transborder movements ; international

⁵⁹ Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États : Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2000, p. 198.

legal sovereignty, referring to the mutual recognition of states ; and Westphalian sovereignty, referring to the exclusion of external actors from domestic authority configurations.⁶⁰

De plus, il faut ajouter à cette ambiguïté conceptuelle une certaine reconsidération historique du rôle du concept de la souveraineté dans la genèse du système international. Après avoir été pendant quelques siècles l'un des mythes fondateurs d'un « ordre westphalien »,⁶¹ soit, selon Arnaud Blin, « un système simple qui repose au départ sur quelques principes de base (...), un système où la souveraineté des États est absolue et où l'État correspond à un territoire national »,⁶² le concept de souveraineté semble connaître une métamorphose radicale dans les dernières décennies : certains auteurs parlent même d'une crise de concept, alors que d'autres, conscients de l'évolution du contenu, ont proposé un changement du nom pour adapter le concept aux nouvelles réalités du système international et en particulier, aux réalités de l'Union européenne. Ainsi, on pourrait parler d'une « souveraineté perforée » ou des « souverainetés perforées »⁶³ (Ivo Duchacek), d'une époque historique de « postsouveraineté »⁶⁴ (Michael Keating) ou d'un « monde sans souveraineté »⁶⁵ (Bertrand Badie). Un politologue mise sur l'existence d'une « souveraineté culturelle » (Louis Assier-Andrieu)⁶⁶, un autre oppose la « souveraineté

⁶⁰ Stephen D. **Krasner**, « Problematic Sovereignty », dans Stephen **Krasner**, éd., *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*, New York, Columbia University Press, 2001, p. 6-7. Voir aussi Stephen D. **Krasner**, « Four Meanings of Sovereignty », dans Heinz-Gerhard **Justenhoven**, James **Turner**, édés., *Rethinking the state in the age of globalisation : Catholic thought and contemporary political theory*, Münster, Lit, 2003 et évidemment la pièce de résistance de la thèse de Krasner: *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

⁶¹ Leo **Gross**, « The Peace of Westphalia, 1648–1948 », *American Journal of International Law*, 1948, vol. 42, no. 1, p. 20–41; Claire **Gantet**, « Le " tournant westphalien " : Anatomie d'une construction historiographique », *Critique internationale*, no. 9, 2000, p. 52-58; Andreas **Osiander**, « Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth », *International Organization*, vol. 55, no. 2, 2001, p. 251–287.

⁶² Arnaud **Blin**, *1648, la paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Éditions Complexe, 2006, p. 18.

⁶³ Ivo **Duchacek**, « Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans Hans **Michelmann**, Panayotis **Soldatos**, édés., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 1-33.

⁶⁴ Michael **Keating**, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press, 2001.

⁶⁵ Bertrand **Badie**, *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.

⁶⁶ Louis **Assier-Andrieu**, « Frontières, culture, nation. La Catalogne comme souveraineté

dominante » à une « souveraineté subordonnée » (Jean-François Payette),⁶⁷ alors que les élites politiques des nations en quête d'État semblent osciller entre la « souveraineté partagée »,⁶⁸ un concept politique qui devrait devenir une composante importante d'une nouvelle culture politique espagnole,⁶⁹ et la « souveraineté divisible »⁷⁰.

Évidemment, dans une telle situation, les rapports entre le nationalisme et la souveraineté en Europe occidentale de nos jours présentent une complexité surprenante.

Les différences entre les nationalismes du XIXe siècle et de la première partie du XXe siècle et les nationalismes associés aux « nations sans État » d'aujourd'hui sont évidentes et presque incontestables. Vu ces différences majeures, l'utilisation du concept de nationalisme pour décrire ces nationalismes de notre temps est compromise. C'est la raison pour laquelle certains spécialistes de la question ont accepté le terme de « néonationalisme »⁷¹ pour ces nationalismes, une solution proposée par Tom Nairn, alors que d'autres ont opté pour le « nouveau nationalisme minoritaire »⁷² de Michael Keating. Une comparaison entre ces deux termes met en évidence le caractère incomplet du néologisme de Nairn : bien qu'apparemment correct du point de vue sémantique, le « néonationalisme » a une connotation d'ambiguïté, car on pourrait facilement utiliser un tel concept de façon non discriminatoire, tant pour décrire les néo-nationalismes des « nations sans État » que les néo-nationalismes des « nations avec États ». De plus, une autre grande limite de l'invention de Nairn est représentée par l'incapacité de ce marxiste britannique

culturelle », *Revue européenne de migrations internationales*, vol. 13, no. 3, 1997, p. 29-46.

⁶⁷ Jean-François **Payette**, *Introduction critique aux relations internationales du Québec - Esquisse d'un modèle formel de politique étrangère pour les États subétatiques*, Québec, PUQ, 2009.

⁶⁸ Txema **Montero**, Koldo **Mediavilla**, « Juan José Ibarretxe, *Lehendakari*: "No podemos construir Euskadi contra nadie" », entrevue avec Juan José Ibarretxe, *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, no. 1, avril 2001, p. 94.

⁶⁹ Roc **Fernández**, Salvador **Grifell**, « Volem una Europa que estigui en base als ciutadans i els pobles, i no en base als estats », entrevue avec Père Esteve, « candidat al Parlament europeu i secretari general de Convergència », *Full Informatiu*, no. 65, juin 1999, p. 7.

⁷⁰ Rainer **Bauböck**, « Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation », dans Will **Kymlicka**, Wayne **Norman**, éd., *Citizenship in Divided Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 383.

⁷¹ Tom **Nairn**, *Break Up of Britain: Crisi and Neo-nationalism*, London, NLB, 1977, p. 116.

⁷² Michael **Keating**, *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, New York, St. Martin's Press, 1996, p. 53.

d'intégrer ce concept dans un modèle analytique cohérent.⁷³ Dans une telle situation, le concept de Michael Keating semble représenter une meilleure solution.⁷⁴ Premièrement, il tend à focaliser l'attention sur un type particulier de nouveau nationalisme : celui d'une communauté nationale qui se trouve, à l'intérieur d'un État, dans une position de minorité par rapport à la nation titulaire de l'État respectif. Deuxièmement, il trouve sa force grâce à son association à un modèle analytique parfaitement cohérent.

Cependant, la terminologie choisie reste toujours un problème, avec des conséquences importantes sur toute discussion tant sur les rapports entre cette nouvelle question des nationalités et le système international que sur les rapports entre le nationalisme et la souveraineté . Ainsi, pour avoir une bonne image de la complexité de la situation, il faut ajouter au concept proposé par Keating une série de termes apparemment similaires : « nationalisme régional »⁷⁵, « nationalisme périphérique »⁷⁶, « nationalisme minoritaire »⁷⁷,

⁷³Voir aussi le point de vue de Keating sur la théorie de Nairn : « With anti-colonial struggles having rehabilitated nationalism on the left in the 1960s, it was incorporated in the form of 'internal colonialism', a process by which the state in collusion with big capital exploited workers in the peripheral parts of the state, reducing them to a position of dependence. The idea had its origins in the work of Gramsci [...] and his analysis of Italian unification but was reintroduced in France by Occitan activist Robert Lafont [...] in the aftermath of the Algerian independence war. It was also reintroduced, via Latin America and *dependencia* theory this time, by Michael Hechter [...], in a thoroughly confused account of the making of the United Kingdom. Scottish Marxist Tom Nairn [...] also drew heavily on theories of under- and overdevelopment to explain the rise of nationalism in the European periphery. Internal colonialism did not survive as a theory. It relied on an unconvincing analogy between European state formation and colonialism in Africa and Asia, and was a product of its times, the aftermath of de-colonisation. Uneven development, however, remained as a central element in the understanding of territorial politics, its persistence and change, to be strengthened by new theories of economic development from the 1990s. » Michael **Keating**, « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 31, no. 1–2, 2008, p. 64.

⁷⁴ Cependant, certains auteurs semblent apprécier la formule de Nairn. Voir le texte de David **McCrone**, « Neo-Nationalism in Stateless Nations », dans John **McInnes**, David **McCrone**, eds., *Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec (Scottish Affairs, Special Issue)*, 2001, p. 3-13.

⁷⁵ Michael **Keating**, *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State*, Brighton, Whitesheaf, 1988; Béatrice **Giblin**, « Les nationalismes régionaux en Europe », *Hérodote*, no. 95, 1999, Jaine **Beswick**, *Regional Nationalism in Spain: Language Use and Ethnic Identity in Galicia*, Clevedon- Buffalo, Multilingual Matters, 2007

⁷⁶ Peter Alexis **Gourevitch**, « The Reemergence of "Peripheral Nationalisms": Some Comparative Speculations on the Spatial Distribution of Political Leadership and Economic Growth », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 21, no. 3, 1979, p. 303-322; Michael **Keating**,

« néonationalisme »⁷⁸, etc.

Devant une telle avalanche de concepts et définitions, l'identification d'une solution de la nouvelle question des nationalités dans la partie occidentale de l'Union européenne semble une entreprise politique hasardeuse. Piégés entre le concept d'État-nation et celui d'État national, entre le compromis d'une souveraineté partagée et la tentation d'un monde sans souveraineté, entre les ambiguïtés d'un nationalisme périphérique et le régionalisme d'un nationalisme régional, les nationalistes contestataires de la carte politique de l'Europe occidentale pourraient être tentés d'accepter la perspective un peu cynique de Stephen Krasner, selon laquelle l'hypocrisie organisée représenterait la norme de l'aménagement territorial des réalités nationales de leur espace géographique.⁷⁹ Dans un tel contexte, la question des nationalités pourrait facilement devenir un vrai problème pour l'Union européenne. Quant aux solutions...

Conclusions

Un historien pourrait être surpris par le fait que, dans le monde académique, les études consacrées à la nouvelle question des nationalités de l'Europe occidentale semblent être profondément marquées par un type de lecture assez particulière et sélective de l'histoire récente du nationalisme européen.

Il faut signaler d'abord l'ambiguïté des termes utilisés pour décrire une situation qui, bien qu'elle trouve apparemment ses racines dans une Europe du nationalisme romantique du XIXe siècle, présente un ancrage très solide dans les réalités de nos jours. Dans un tel contexte, l'association arbitraire du modèle presque illusoire de l'État-nation avec les projets de construction identitaire proposés par les élites politiques des nations qui ne

« Spain: Peripheral Nationalism and State Response », dans John **McGarry**, Brendan **O'Leary**, eds., *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, London-New York, Routledge, 1993, p. 204-225.

⁷⁷ Michael **Keating**, John **McGarry**, eds., *Minority Nationalism and the Challenging International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁷⁸ **McCrone**, *Neo-Nationalism...*

⁷⁹ Stephen D. **Krasner**, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 42.

possèdent pas actuellement leur propre État souverain affecte sérieusement toute tentative de déchiffrer les enjeux de cette nouvelle question des nationalités de l'Europe occidentale. Techniquement, vu que ces élites visent la constitution d'un propre État national plutôt que la création d'un État-nation, la confusion, assez courante même au niveau académique, entre les concepts d'État-nation et d'État national rend difficile et presque impossible l'analyse cohérente des rapports entre la question des nationalités et le système international et, en particulier, les rapports entre nations occidentales en quête de leur propre État national et l'Union européenne.

De plus, une certaine incapacité des sciences sociales de saisir la complexité des communautés nationales en quête d'une entité politique propre semble avoir des conséquences importantes sur les résultats des analyses consacrés à la problématique associée à la question des nationalités dans l'espace de l'Europe occidentale. Inévitablement, l'utilisation non différenciée du concept de « nation sans État », très apprécié tant par bon nombre de politologues et sociologues que par des hommes politiques appartenant eux-mêmes à des « nations sans État », affaiblit la cohérence de toute démarche scientifique destinée à comprendre et expliquer les enjeux de cette question et pourrait compromettre les résultats d'une telle entreprise intellectuelle.

Avec de telles prémisses, notre devoir est de fixer les grandes lignes d'un nouveau cadre d'analyse et d'offrir un nouveau contenu aux principaux concepts analytiques associés à la question des nationalités afin de pouvoir proposer une meilleure perspective sur les rapports entre le nationalisme, la construction nationale et l'action extérieure dans le cas des entités nationales non souveraines de la partie occidentale de l'Union européenne.

II. L'EUROPE OCCIDENTALE À L'ÉPREUVE DE LA POSTMODERNITÉ TERRITORIALE

« Les formes traditionnelles de territorialité ne sont pas remises en cause seulement par l'incidence de l'industrialisation et du progrès des moyens de communication. Elles sont profondément affectées par le déclin ou l'effondrement d'une partie des idéologies sur lesquelles reposait notre monde. Les principes sur lesquels reposaient les sociétés occidentales ont perdu leur crédibilité : c'est ce qui conduit à dire que nous vivons le passage à la postmodernité. »¹

Paul Claval

Après avoir été systématiquement réduit dans les dernières décennies à une présence presque résiduelle, le facteur territorial a fini par être réintégré vers la fin du XXe siècle dans les études portant sur les soi-disant nationalismes périphériques.² Conséquence directe de l'amplification du caractère interdisciplinaire de ces études, la revalorisation du concept de territoire a facilité une meilleure compréhension de différents cas de gestion territoriale du pouvoir régionale dans l'Europe occidentale. Dans un tel contexte, étant donné que ce concept représente un élément essentiel dans la définition de la nation, cette récupération du territoire a permis un évident progrès des études associées à la problématique de ce qu'on appelle habituellement « nations sans État ». Dans le cas de ce type de nations, l'absence d'un propre État national, souverain et indépendant éventuellement, et en conséquence, l'incapacité des élites nationales d'avoir le plein contrôle de l'espace revendiqué pour leur nation expliquent une place spéciale du territoire dans l'imaginaire nationaliste. Si, comme le remarquait Michael Keating, « for much of the twentieth century, the dominant paradigm for the understanding of territory and politics was provided by theories of national integration and assimilation, closely

¹ Paul Claval, « Le territoire dans la transition à la postmodernité », *Géographie et Cultures*, no. 20, 1996 (Numéro spécial : « Le Territoire », sous la direction de Joel Bonnemaïson et alii), p. 106.

² Michael Keating, « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 31, no. 1-2, 2008, p. 60-81.

associated with a particular view of modernity »,³ on pourrait dire que maintenant le paradigme dominant est assuré par les théories qui misent principalement sur la dissolution de l'État et la fragmentation de l'espace dans le contexte de l'amplification de la mondialisation et de l'intégration européenne.

Dans ce chapitre, nous allons montrer d'abord que cette redécouverte nationaliste du territoire se produit dans les conditions où, malgré toutes les apparences, le facteur national n'a eu aucun rôle majeur dans la genèse des frontières de soi-disant État-nations de l'Europe occidentale moderne. On va voir aussi que, comme le suggère Yves Lacoste, la revalorisation du territoire dans l'imaginaire national est associée à l'existence d'une pluralité de territoires nationaux, ce qui complique sensiblement toute conception de projet de construction d'État national. De plus, on identifie les grandes lignes des stratégies contestataires de recomposition territoriale de la carte politique de l'Europe occidentale, telles qu'elles sont vues et pensées par les nationalistes des nations sans État. Dans une deuxième partie du chapitre, on propose un nouveau concept analytique, celui d'« entité nationale non souveraine », un concept destiné à faciliter une lecture nuancée de l'histoire récente des « nations sans État » de l'Europe occidentale, tout en replaçant la problématique de ces nationalismes dans le nouveau cadre référentiel de l'histoire européenne. Pour mieux présenter ce concept, cette partie est divisée en deux sections : dans une première section, on remarque l'existence, dans le cas des « nations sans État » de l'Europe occidentale, d'une certaine ambition étatique des élites politiques de ces nations, alors qu'une deuxième section sera consacrée à l'introduction du concept d'« entité nationale non souveraine » et va suggérer les principales conséquences de l'utilisation de ce nouveau concept pour l'économie de notre thèse.

Une « illusion architectonique »

Si la genèse et l'évolution du nationalisme européen sont habituellement associées à la transition du monde occidental vers une modernité dont la définition reste toujours une pomme de discorde entre les historiens et les politologues, la constitution de l'Union

³ *Ibid.*, p. 60.

européenne amplifie la complexité du débat intellectuel portant sur l'histoire présente de ce nationalisme en introduisant dans l'espace public le concept d'identité européenne, une sorte d'identité supranationale ou postnationale qui remettrait en cause la place des identités nationales dans la vie des Européens de nos jours. De facture postmoderniste, si l'on accepte la perspective de Paul Claval, cette identité européenne semble constituer le point de départ de deux phénomènes assez divergents à l'échelle du Vieux Continent de la fin du XXe siècle : a) il s'agirait d'abord, dans le contexte d'une crise évidente de l'autorité de l'État, de l'érosion des identités nationales conçues grâce à l'État au fur et à mesure de l'évolution historique des institutions de l'État moderne ; b) en second lieu, il s'agirait d'une sorte de dévolution identitaire, de la genèse des nouvelles sources d'identité, urbaines, régionales, nationales, etc., qui tendent à défier ouvertement les mythes fondateurs des identités historiques. Étroitement liée à ces deux phénomènes, l'apparition du plurinationalisme, qui repose sur le principe selon lequel un individu peut avoir, sans problèmes de conscience majeurs, une multitude d'identités territoriales (locales, régionales, nationales, étatiques, continentales), pourrait suggérer la fin d'un nationalisme basé sur l'idée d'une exclusivité territoriale . Dans un tel contexte, le territoire, en tant que source identitaire complexe, devient un élément d'appui incontournable de toute démarche visant la problématique des « nations sans État » de l'Europe occidentale d'aujourd'hui.

Historiquement, comme la dimension territoriale a représenté une constante des solutions de la question des nationalités des XIXe et XXe siècles, il semble qu'une éventuelle résolution de la question des nations sans État occidentales de nos jours ne puisse pas éviter la prise en compte d'une recomposition territoriale de l'espace occidental. Cependant, les choses sont bien différentes, car un tel redécoupage nationaliste de la carte politique de cet espace se produirait dans les conditions où, malgré toutes les apparences, le facteur national n'a pas eu un rôle majeur dans la genèse des frontières de soi-disant États-nations de l'Europe occidentale moderne.

Techniquement, exceptant le cas franco-allemand de l'Alsace-Lorraine, les frontières, des

institutions essentielles de l'État-nation,⁴ des États occidentaux n'ont rien à voir avec le principe des nationalités, car celles-ci sont un héritage des structures médiévales ou des compromis politiques imposés par les besoins d'un discutabile équilibre des pouvoirs à l'échelle continentale plutôt qu'une réponse à une revendication d'ordre national.

Fixées principalement par le Congrès de Vienne de 1815 et les ambitions de Napoleon III, les frontières, « naturelles » plutôt que nationales, de la France, le prototype de l'État-nation du monde académique occidental, semblent abandonner en dehors de l'espace de la République bon nombre de populations francophones de la Wallonie belge jusqu'au Jura helvétique. De l'autre côté du Rhin,⁵ l'Allemagne et l'Italie, les deux cas classiques du nationalisme romantique du XIXe siècle, ont des frontières établies par des séries de petits accidents historiques dont les origines sont loin d'être caractérisées d'une dimension nationale ou nationaliste : pour l'Allemagne, l'existence de la Suisse et de l'Autriche semble une officialisation de l'échec de ce nationalisme romantique, alors que la présence d'une petite communauté germanophone en Belgique et des Frisons et des Danois dans le Nord-Ouest allemand confirme le caractère a-national des frontières allemandes avec la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark ; dans le cas de l'Italie, le principe de Mazzini connaît, lui aussi, un échec visible, car la Nice et la Fiume sont restées en dehors du territoire de l'État italien, alors que la communauté suisse de langue italienne et les germanophones du Tyrol méridional infirment une congruence, désirable au nom des rêves mazziniens, entre les frontières septentrionales de l'État et les limites territoriales de la nation. Entre la France et l'Allemagne, d'autres cas semblent confirmer l'absence de toute raison d'être nationale dans la constitution d'une entité étatique souveraine et indépendante. La raison d'être initiale de l'État néerlandais a été la religion, alors que pour la Belgique flamando-wallonne d'après 1830 la formule d'État tampon pourrait constituer une définition parfaite du caractère artificiel d'une entité politique située entre les ambitions territoriales des grandes puissances européennes de l'époque. Associé

⁴ Jean-Philippe Leresche, Guy Saez, « Identités territoriales et régimes politiques de la frontière », *Pôle Sud*, vol. 7, no. 1, 1997, p. 22.

⁵ On respecte ici la célèbre division rhénane proposée par Hans Kohn entre l'espace du nationalisme civique (le modèle français) et celui du nationalisme ethnique (le modèle allemand).

temporairement aux incertitudes étatiques des deux Pays-Bas historiques, le Luxembourg représente un autre cas d'anomalie politique : pourrions-nous parler vraiment d'une nation luxembourgeoise ?⁶ Quant à la Suisse, le patriotisme constitutionnel qui est habituellement attribué aux citoyens de la Confédération helvétique semble bloquer toute discussion sur l'existence d'un nationalisme suisse et, évidemment, d'une nation suisse et de ses territoires nationaux. En dehors de cet espace carolingien, les frontières ibériques et scandinaves confirment pleinement l'absence du fait national dans le tracé des frontières d'État, alors que, dans les Îles Britanniques, le tracé de la frontière interirlandaise de l'Ulster, la seule frontière britannique terrestre,⁷ semble constituer un dernier témoignage éloquant de l'inexistence d'une raison d'être nationale ou nationaliste de la genèse des frontières internationales dans l'Europe occidentale moderne.

À partir de ces constats, il faut remarquer que, bien que les frontières d'État de l'Europe occidentale fussent techniquement a-nationales au moment de leur marquage sur la carte politique de l'Europe naissante, la fixation des frontières a contribué à l'établissement d'une certaine congruence, imaginée, si l'on utilise la formule de Benedict Anderson, entre la nation et l'État dans l'imaginaire national. Par exemple, la République française est graduellement devenue une expression institutionnelle de la nation française, alors que le Royaume d'Espagne devrait être une expression étatique de la nation espagnole. Pourtant, ce rapprochement, imaginé, lui aussi, entre l'État et la nation, reste toujours relatif et risqué : il n'y aura jamais une correspondance parfaite entre les deux composants essentiels de l'idéologie nationale. Bien qu'un ferme défenseur des frontières de la République et un adepte de l'idée de la congruence entre la nation française et l'État français, le général De Gaulle semblait prêt à recevoir, après la Deuxième Guerre mondiale, les Wallons au sein de la patrie française,⁸ alors que la liaison directe entre le

⁶ Pour un débat sur l'identité nationale luxembourgeoise et une histoire de la « redécouverte » (*sic*) de la nation luxembourgeoise, voir, par exemple, l'excellente étude de Daniel **Spizzo**, *La Nation luxembourgeoise, genèse et structure d'une identité*, Paris, Éditions CIEMI-L'Harmattan, 1995, 368 p., ou Pit **Péporté et alii**, *Inventing Luxembourg: Representations of the Past, Space and Language from the Nineteenth to the Twenty-First Century*, Leiden, Koninklijke Brill, 2010, 383 p.

⁷ On fait abstraction du cas du Gibraltar.

⁸ Alain **Peyrefitte**, *C'était de Gaulle*, vol. 3, Paris, De Fallois-Fayard, 2000, p. 329.

royaume de Juan-Carlos et la nation espagnole semble être moins évidente pour les populations basques, occitanes et catalanes qui occupent les deux côtés des Pyrénées ou pour les partisans d'une hypothétique unité nationale galaïco-portugaise.

Dernièrement, la congruence territoriale entre la nation et son État reste, dans l'espace occidental de nos jours, ce que Rogers Brubaker appelle une « illusion architectonique »,⁹ étant donné que le principe des nationalités du nationalisme romantique ne semble pas légitimer le caractère national des frontières de l'État. Cependant, si ce principe n'a pas réellement compté au moment de la genèse des frontières interétatiques des États occidentaux, quel sera le rôle de ce principe dans la recomposition territoriale de l'espace occidental ? Autrement dit, l'« illusion architectonique » de Brubaker serait-elle une solution à la question des nationalités de la fin du XXe siècle ?

Les territoires de la nation

Étant donné que, comme le suggérait Rogers Brubaker, « not every territorial polity is a nation ; but nationhood, at least its full realization, requires the form and frame of the territorial polity »,¹⁰ le territoire occupe une place centrale dans l'imaginaire nationaliste. D'ailleurs, un vrai axiome des sciences sociales, les liaisons entre la nation et son territoire semble être presque naturelles, car la nation est « both conceptually and causally dependent on political territory ». ¹¹ Techniquement, la nation utiliserait le territoire afin d'assurer un minimum de solidarité entre les membres de cette « communauté imaginée »¹² de Benedict Anderson, alors que le territoire visé tendrait inévitablement à devenir un territoire « national ». ¹³ Cependant, bien que les choses semblent apparemment simples, cette relation est associée à une certaine ambiguïté épistémologique, vu que la

⁹ Rogers **Brubaker**, « Myths and Misconceptions in the Study of Nationalism », dans John **Hall**, éd., *The State of the Nations: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 274.

¹⁰ *Ibid.*, p. 34.

¹¹ *Id.*

¹² Benedict **Anderson**, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (revised edition), New York-London, Verso, 1991, *passim*.

¹³ James **Anderson**, « Nationalist Ideology and Territory », dans R. J. **Johnston** et alli, éd., *Nationalism, Self-Determination and Political Geography*, London, Croom Helm, 1988, p. 18-40.

définition de ce territoire reste toujours une entreprise risquée et contestable.

Afin d'éviter les conséquences de l'utilisation d'une définition maladroite du territoire dans l'étude du nationalisme européen, Yves Lacoste propose de parler des territoires de la nation plutôt que d'un territoire de la nation : selon lui,

il serait sans doute plus opératoire, surtout dans des contrées géopolitiquement très compliquées, de considérer que chaque nation peut "avoir" différents types de territoires, selon qu'elle y est aujourd'hui (et qu'elle y a été autrefois) plus ou moins majoritaire ou minoritaire.¹⁴

Parmi ces territoires de la nation, qui forment « toute une série de chevauchements et d'intersections »,¹⁵ un « premier » territoire de la nation serait, selon Lacoste, « le territoire délimité par les frontières d'un État, à la condition qu'il s'agisse d'un État-nation ou d'un État où une nation est tout à fait majoritaire ».¹⁶ Ce territoire représenterait, dans la mythologie nationaliste, le cœur territorial de la nation, l'espace à l'intérieur duquel les élites de la nation exercent *de jure* un contrôle politique sur les affaires de la nation. Selon Brubaker, un tel territoire, vu comme le territoire « politique » de la nation, pourrait être associé à l'existence d'une « core nation », définie « in ethnocultural terms, and sharply distinguished from the citizenry as a whole. »¹⁷ D'où la tendance à percevoir, au niveau des élites nationalistes, cette « core nation » comme « the legitimate owner of the state, which is conceived as the state of and for the core nation ».¹⁸ Cette proposition explique beaucoup la genèse et la métamorphose des projets des élites nationalistes dans les cas des nations qui ont déjà obtenu une certaine institutionnalisation de leur identité nationale. En Espagne postfranquiste, par exemple, la constitution de communautés autonomes basque, catalane et galicienne a assuré une légitimité évidente aux projets nationalistes, étant donné que leurs concepteurs sont habituellement acceptés par l'opinion publique comme des représentants de la nation.

¹⁴ Yves **Lacoste**, « Les territoires de la nation », *Hérodote*, no. 62, 1991, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ **Brubaker**, *Nationalism*, p. 5.

¹⁸ *Ibid.*, p. 5

Un deuxième « territoire de la nation » correspondrait à des territoires périphériques, frontaliers ou non, situés au-delà des limites administratives de l'État national, « où se trouvent en position plus ou moins minoritaire des populations qui estiment (plus ou moins ouvertement) appartenir à une même nation, mais qui, du fait des changements de frontières, relèvent d'un ou plusieurs autres États. »¹⁹ L'histoire contemporaine de l'Europe offre de nombreux exemples de ce type de territoires extérieurs: les Sudètes pour l'Allemagne nazie ou la Corse pour l'Italie de Mussolini, l'Alsace-Lorraine pour la France après 1870 et pour l'Allemagne après 1918, etc. Bien que l'appartenance de ces territoires à la nation soit définie principalement sur des bases ethniques, un fondement culturel non ethnique de la solidarité nationale n'est pas *a priori* exclu,²⁰ un fait qui rend sensiblement difficile toute tentative d'identification précise de ces territoires dont les populations voient l'État comme un « external national homeland ». ²¹ Les conséquences politiques pour une telle association imprécise sont lourdes pour les élites nationalistes: voir, par exemple, les cas des « pays catalans » revendiqués par une partie des nationalistes catalans ou le cas de la Navarre visée par les nationalistes basques. Loin d'assurer un plus de cohérence ou de légitimité aux projets de construction nationale et étatique, les références à ces territoires nationaux extérieurs compliquent sérieusement le jeu politique et consomment une bonne partie des efforts nationalistes.

Un troisième et dernier « territoire de la nation » était représenté par les « contrées que ses membres ont dû abandonner, il y a plus ou moins longtemps, en y laissant des marques plus ou moins spectaculaires de leur rôle culturel ». ²² Pour les entrepreneurs nationalistes, l'importance de ce territoire était exceptionnelle, parce qu'il s'agissait de la partie perdue du « territoire historique » de la nation. Perdu, mais toujours à reconquérir, le territoire en cause occupait une place centrale dans l'imaginaire nationaliste. « Receptacle of the past

¹⁹ **Lacoste**, *Les territoires*, p. 6.

²⁰ John **Coakley**, « National Territories and Cultural Frontiers: Conflicts and Principle in the Formation of States in Europe », *West European Politics*, vol. 5, no. 4, 1982, p. 34-49.

²¹ **Brubaker**, *Nationalism*, p. 57.

²² **Lacoste**, *Les territoires*, p. 6.

in the present », ²³ ce territoire était *de facto* un véritable lieu de mémoire nationaliste, d'où sa valeur pour les artisans d'un grand projet de (re)construction identitaire de la nation. Le cas de l'Aquitaine pour les nationalistes basques est représentatif pour ce type de territoire. Bien qu'il ne soit pas sérieusement revendiqué par les adeptes d'un État national basque, ce territoire est utilisé en termes d'image pour assurer une légitimité historique aux projets basques de construction étatique, dont les auteurs misent sur l'impact négatif de l'absence d'un État basque sur l'avenir de la nation (basque).

Loin de faire l'unanimité parmi les historiens ou les politologues, la proposition de Lacoste pourrait présenter cependant un certain avantage pour l'étude de ce qu'on appelle les « nations sans État » de nos jours. Ainsi, dans le cas de l'Europe occidentale, cette théorie d'une pluralité de territoires de la nation semble offrir un cadre d'analyse intéressant pour une catégorie assez hétérogène de nations non achevées du point de vue de la construction nationale et nous permet de mieux saisir les nuances de différents projets nationalistes de ce type. Pourtant, la perspective lacostienne a ses limites : si cette triade territoriale semble parfaitement compatible avec les nationalismes qui auront la chance d'avoir déjà « obtenu » leur Piémont, cette formule est moins adéquate aux cas où la nation est effectivement privée de toute représentation territoriale spécifique. Dans ces cas, l'inexistence d'un cœur territorial de la nation à l'intérieur duquel les élites nationales peuvent exercer *de jure* son contrôle du point de vue politico-administratif oblige à une reconsidération partielle de la thèse de Lacoste. Ce territoire inexistant est *de facto* le premier territoire de la nation, un territoire national à conquérir, et, dans une telle perspective, la conception des stratégies territoriales des élites nationalistes gagne une importance évidente dans tout processus de construction nationale d'une nation sans État. Cette importance réside, techniquement, dans le fait que ces stratégies contestataires semblent converger, dans notre cas, vers une recomposition territoriale de l'Europe occidentale.

Vers une récomposition territoriale de l'Europe occidentale ?

Dans le contexte du lancement du projet d'intégration européenne dans les années d'après

²³ Anderson, *Nationalist*, p. 24.

la Deuxième Guerre mondiale et de la constitution de l'Union européenne en 1992, la modification des frontières d'un État de l'Europe occidentale est apparemment devenue une impossibilité d'ordre technique. Comme elle semble toujours rester, malgré les attentes contraires de beaucoup d'Européens, une affaire des États souverains, l'Union européenne représente inévitablement les intérêts « nationaux » de ces États. Dans une telle perspective, vu l'importance du territoire dans la définition de l'État de droit,²⁴ la violation de l'intégrité territoriale de l'un des États membres de l'Union est presque impensable au sein des élites politiques de ces États: *ipso facto*, si la sécession de la province serbe du Kosovo et la constitution d'une République kosovare indépendante ont pu facilement gagner l'appui de la majorité des États de l'UE, une éventuelle reconnaissance européenne de la sécession et de l'indépendance de la Corse ou de la Catalogne tient de la fiction plutôt que de la réalité de nos jours.²⁵

Dans l'Europe occidentale d'aujourd'hui, il semble que la marge de manoeuvre des nationalistes contestataires soit sensiblement réduite par rapport à celle des nationalistes du XIXe siècle ou de la première moitié du XXe siècle : la guerre comme une modalité de règlement d'un conflit entre des États occidentaux appartient à une période historique révolue. De plus, bien que le recours à la violence interétatique ait cependant constitué une « solution viable » à la question yougoslave, les règles de jeu de l'espace politique occidental excluent tout appel à la violence comme instrument démocratique de résolution d'un conflit de nature ethnique ou nationale.

Avec de telles prémisses limitatives, quelles solutions nationalistes sont envisageables pour cette « question des nationalités » de l'Europe occidentale de la fin du XXe siècle ?

²⁴ Comme le suggèrait Hein Goemans, « territory and territoriality is a particularly powerful way to define group membership, especially when potential group are composed of heterogeneous individuals. » Hein **Goemans**, « Bounded Communities : Territoriality, Territorial Attachment, and Conflict », dans Miles **Kahler**, Barbara **Walter**, eds., *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 29.

²⁵ Istvan Bibo, qui parlait d'une vraie « obsession territoriale » des États, remarque que « la prospérité de la nation est liée à son statut territorial ; aux yeux des citoyens, la réalisation des rêves de la communauté prend avant tout corps sur la carte géographique ». Istvan **Bibo**, *Misère des petits États d'Europe de l'est*, Paris, Albin Michel, 1993, p. 171. Quel homme politique occidental serait-il tenté de briser les rêves de son électorat ?

L'État national, tel qu'il a été pensé par Giuseppe Mazzini et les nationalistes de la période romantique, reste-t-il toujours d'actualité pour les contestataires nationalistes de l'ordre territorial européen ? Si oui, comment le réaliser ?

Si, pour identifier les solutions proposées par ces nationalistes pour la « question des nationalités » et pour saisir la place de l'État national dans l'imaginaire politique de ces entrepreneurs identitaires contestataires, il faut attendre les chapitres réservés aux cas particuliers visés par notre thèse, on pourrait cependant commencer par présenter les grandes lignes des stratégies nationalistes de recomposition territoriale de l'Europe occidentale. Bien que la complexité des cas des nations sans État occidentales implique l'existence d'un bon nombre de solutions différenciées et parfois contradictoires, on peut constater quelques éléments communs à la majorité des cas pris en compte et la similitude des initiatives cohérentes proposées par les élites politiques de ces nations nous permet d'accepter l'évidence de vraies stratégies territoriales. L'objectif final de ces projets nationalistes pourrait être la constitution d'un État national, mais il est important de mettre en évidence le fait que, loin d'être anachroniques, les mouvements nationalistes étudiés appartiennent, eux aussi, à cette postmodernité territoriale remarquée, parmi d'autres, par Paul Claval.

Stricto sensu, la majorité des stratégies de recomposition territoriale de l'Europe occidentale proposées par les représentants, plus ou moins légitimes, des nations occidentales qui ne possèdent pas ou qui ne possèdent plus un propre État national ont trois phases principales d'évolution :

Une première phase, qui pourrait être analysée en termes des rapports de pouvoir établis entre les élites associées à l'État et les élites associées à la nation « défavorisée », est marquée par la tentative de « conquête » (ou de « reconquête ») politique des territoires de la nation. Si l'on accepte la catégorisation de Lacoste, le premier territoire de la nation visé dans cette phase pourrait avoir le rôle d'un Piémont dans l'évolution ultérieure de la nation. Majoritairement peuplé par de membres de la nation contestataire, ce territoire « national » devrait être délimité à l'intérieur de l'État dont la légitimité n'est pas encore mise en doute. Avec ses propres « frontières », ses propres institutions, sa propre langue,

etc., cette entité territoriale-administrative serait *de facto* une sorte de « foyer national » avant la lettre, une entité nationale *sui generis* dont la reconnaissance d'une spécificité nationale lui est institutionnellement refusée ou ignorée. C'est le cas des « nations sans État » britanniques (Écosse, Pays de Galles, etc.)²⁶ ou des Flamands en Belgique, par exemple.

Contrairement aux cas britanniques, une autre catégorie d'entités nationales sont déjà passées dans une deuxième phase d'évolution territoriale-administrative : il s'agit des « nationalités » espagnoles (Catalans, Basques, Galiciens) auxquelles l'État postfranquiste a permis de constituer des entités autonomes dont la raison d'être est représentée par l'existence d'une spécificité nationale. Bénéficiant d'une large autonomie politique et administrative, ces entités restent techniquement les seules « nations sans État » de l'Union européenne dont les élites ont obtenu la reconnaissance officielle de la spécificité nationale. Cependant, cette reconnaissance « nationale » est strictement limitée au cadre constitutionnel espagnol car les trois nationalités espagnoles ne sont pour les institutions de l'Union européenne que des entités administratives espagnoles, des Communautés autonomes parmi d'autres communautés autonomes espagnoles ou des « simples » régions parmi d'autres régions européennes. D'ailleurs, le manque d'une reconnaissance nationale de la part de l'Union, vue comme un échec du processus de construction nationale par certains partis politiques catalans et basques, a stimulé le développement des options politiques radicales qui misent surtout sur l'idée de la constitution d'un État, catalan ou basque, indépendant au sein de l'Union européenne.

²⁶ Il convient de remarquer qu'une telle perspective ne pourrait pas être agréée par bon nombre d'experts universitaires qui travaillent sur les nationalismes européens de nos jours. Pour certains d'entre eux, l'idée d'une reconnaissance institutionnelle d'une « nation » écossaise, galloise, etc., par l'État britannique représente un vrai axiome de toute étude consacrée aux nationalismes britanniques, bien que l'histoire n'offre aucun argument favorable à une telle affirmation. Ainsi, pour John Loughlin, par exemple, dont les recherches portent sur les asymétries politiques et administratives d'une Grande Bretagne en cours de « dévolution », les choses sont sans équivoque : « before 1921, the British constitution recognised the existence of four nations: England, Scotland, Wales and Ireland ». John **Loughlin**, « Political and Administrative Asymmetries in a Devolving United Kingdom », dans Ferran **Requejo**, Klaus-Jürgen **Nagel**, édés., *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2011, p. 42. En fait, la « Constitution » britannique reste carrément muette quant à l'existence nationale des Écossais, Gallois, etc.

La formule d'une indépendance d'État au sein de l'Union européenne est habituellement associée, à Barcelone ou au Pays Basque, à une troisième phase, l'étape finale d'évolution de toute construction nationale. Comme une telle solution semble être agréée aussi par les nationalistes écossais et gallois, tout rapprochement conceptuel entre le modèle classique de l'État national des nationalismes de la question des nationalités du XIXe siècle et cet État indépendant au sein de l'Union européenne semble risqué : ainsi, vu que la reconnaissance officielle britannique du caractère national d'une Écosse dévolue semble rester un objectif secondaire pour les nationalistes d'Édimbourg, une Écosse indépendante au sein de l'UE serait-elle un vrai État national ? Dans un tel contexte, les efforts catalans et basques visant une reconnaissance européenne d'une spécificité nationale déjà acceptée par l'État espagnol individualisent les cas des nationalités espagnoles parmi les nations sans État de l'Europe occidentale et, en même temps, obligent à une reconsidération de leur place parmi les autres nations sans État occidentales.

On pourrait dire que les trois phases de cette stratégie de recomposition territoriale proposée par les élites des nationalités espagnoles confirment l'existence d'une certaine obsession territoriale aussi dans le cas des nations sans État occidentales. Le territoire semble occuper inévitablement une place centrale dans l'identification d'une solution viable de cette « question des nationalités » de la fin du XXe siècle et du début du XXIe siècle, car comme le remarquait Michael Keating,

it is indeed an "architectonic illusion" [...] to believe that identity claims can be satisfied by redrawing lines on maps, yet political authority and functional capacity remain rooted in a territorial order, and territorial institutions remain the most inclusive and most effective mechanisms for a democratic order.²⁷

Dans un tel contexte, il reste à voir quel sera l'impact de cette obsession territoriale sur l'évolution institutionnelle de l'Union européenne. Autrement dit, il reste à voir comment l'Union européenne va réagir devant ces stratégies contestataires de recomposition nationaliste de la carte politique de l'Europe occidentale et, par conséquent, comment

²⁷ Michael **Keating**, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford University Press, 2001, p. 160.

l'Union va-t-elle trouver la bonne solution à la question des nationalités de l'Europe occidentale de nos jours.

Les entités nationales non souveraines

Selon Eric Hobsbawm, qui souligne l'importance de « the element of artefact, invention and social engineering which enters into the making of nations », la « nation » appartient à une période récente de l'histoire.²⁸ De plus, elle serait une « entité sociale » « only insofar as it relates to a certain kind of modern territorial state, the "nation-state", and it is pointless to discuss nation and nationality except insofar as both relate to it ».²⁹ Dans une telle perspective, le nationalisme précéderait toujours la nation: « Nations do not make states and nationalisms but the other way round. »³⁰

Bien que la thèse d'Eric Hobsbawm sur la préséance de l'État dans tout projet de construction nationale semble avoir gagné la sympathie d'une partie importante des spécialistes de ce nouveau nationalisme occidental, les choses sont loin d'être résolues. Au contraire, l'existence non contestée d'une « question des nationalités » dans l'espace de cette Europe occidentale de la fin du XXe siècle met sérieusement en difficulté le discours de ce grand historien marxiste et, indirectement, confirme l'incapacité du marxisme de proposer une explication cohérente du phénomène nationaliste dans l'Europe moderne. D'ailleurs, cette « incapacité » à gérer la problématique de cette vague des manifestations nationalistes qui semblent défier l'ordre européen ne se limite nullement aux marxistes: par exemple, l'utilisation non discriminatoire du terme de « nation sans État » pour identifier, dans la littérature de spécialité, les communautés nationales qui ne possèdent pas ou ne possèdent plus leur propre État « national » a stimulé l'illusion de l'existence

²⁸ E. J. **Hobsbawm**, *Nations and Nationalism since 1780: Programs, Myth, Reality*, Second edition, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 9.

²⁹ *Id.* Hobsbawm s'appuie sur les propositions d'Ernest Gellner, qui soutient que « nations as a natural, God-given way of classifying men, as an inherent political destiny, are a myth; nationalism, which sometimes takes preexisting cultures and turns them into nations, sometimes invents them, and often obliterates pre-existing cultures: *that* is a reality ». Ernest **Gellner**, *Nations and Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1983, p. 48-49.

³⁰ **Hobsbawm**, *op. cit.*, p. 10.

d'une vraie catégorie analytique qui, dans le contexte d'une division arbitraire du monde entre nations qui ont leur propre État et nations qui ne possèdent pas cet État, offrirait une meilleure base de départ pour la compréhension de l'histoire récente de ces communautés nationales « sans État ». Malheureusement, l'utilisation d'un tel concept semble risquée dans le cas d'une étude historique, car, étant donné son hétérogénéité, il pourrait être associé tant à des entités dont le caractère national est au-delà de tout doute possible qu'à des nations « inventées ».

Pour éviter les éventuelles conséquences négatives qui en découlent de l'utilisation d'un concept douteux, nous proposons l'utilisation d'un nouveau concept analytique. Il s'agit de celui d'« entité nationale non souveraine », un concept dont le but est d'abord de permettre une lecture nuancée de l'histoire récente de ces nouveaux nationalismes et, *last but not least*, de faciliter l'intégration de la problématique de ces nationalismes dans le nouveau cadre référentiel de l'histoire européenne.

L'« État » d'une « nation sans État »

Selon Eric Hobsbawm, vu que « nations exists not only as functions of a particular kind of territorial state or the aspiration to establish one – broadly speaking, the citizen state of the French Revolution – but also in the context of a particular stage of technological and economic development », ³¹ la métamorphose du système international fait que « 'nation' and 'nationalism' are no longer adequate terms to describe, let alone to analyse, the political entities described as such, or even the sentiments once described by these words ». ³² Dans ses mots,

After all, the very fact that historians are at least beginning to make some progress in the study and analysis of nations and nationalism suggests that, as so often, the phenomenon is past its peak. The owl of Minerva which brings wisdom, said Hegel, flies out at dusk. It is a good sign that it is now circling round nations and nationalism. ³³

³¹ *Id.*

³² *Ibid.*, p. 192.

³³ *Id.*

Dans une telle situation, il semble que les objectifs de toute démarche nationaliste deviennent flous: si une nation a besoin d'un État (réel ou imaginé) pour se définir, comment déterminer les objectifs d'un processus de « définition » nationale? L'« État national » reste-t-il toujours, en bonne logique nationaliste classique, le but d'un mouvement nationaliste? Où faut-il inventer un autre objectif? Hobsbawm, qui utilise une définition gelnerienne du nationalisme,³⁴ suggère que l'objectif principal des vieux nationalistes, la création d'un « État-nation indépendant et souverain », n'est plus d'actualité.

Moreover, when separatist small-nation movements see their best hope in establishing as sub-units of a larger politico-economic entity (in this case the European Community) they are in practice abandoning the classical aim of such movements, which is to establish independent and sovereign nation-states.³⁵

Dans une telle situation, il faut établir la pertinence de l'utilisation du concept déjà classique d'État national dans l'analyse de projets nationalistes qui tendent à hanter l'espace occidental de l'Union européenne. Si l'État souverain et indépendant n'est plus l'objectif du nationalisme, quelles seront les revendications des nationalistes ?

Avant de tenter de répondre à la question concernant l'objectif de ces nationalismes contestataires, il faut remarquer que, au-delà de la métamorphose évidente du système international sous la pression des forces de la mondialisation, l'Europe, l'espace de manifestation des sujets de notre thèse, présente une caractéristique très intéressante, comme le remarquait Michael Keating:

Europe in particular provides a new context for national minorities and the management of nationality issues. It diffuses sovereignty by creating a new layer of political authority and, however much some state leaders might deny it, irreparably damages the doctrine of absolute sovereignty. This creates an opening for those challenging sovereignty from below and brings in a new set of concepts and a new political vocabulary. Europe also encourages the growth of multiple identities among both citizens and political leaders, a principle which

³⁴ *Ibid.*, p. 9.

³⁵ *Ibid.*, p. 185.

can also be extended downwards. It provides a new political space, organized in a complex and asymmetrical manner, in which a variety of state and non-state actors operate, seek expression and exert influence.³⁶

Autrement dit, la construction européenne semble stimuler une refondation des rapports entre la nation et l'État à l'intérieur des projets de construction nationale dans l'histoire récente de l'Europe. Mais comment? Un premier type de réponse est offert par Gurutz Jáuregui, qui considère que les choses sont claires : l'objectif principal des nationalistes ne devrait plus être la constitution d'un « État national » (*sic*), mais plutôt « l'obtention d'un pouvoir politique propre suffisant pour structurer leur propre coexistence interne et de régler leurs relations extérieures avec d'autres nations ou collectivités ».³⁷ Par contre, Benedict Anderson propose une autre solution : selon lui, il existe un vrai « modèle » d'État national indépendant à copier par les nationalistes dont la nation est toujours sans État.³⁸

Cependant, la question reste toujours ouverte, car, comme l'observait avec raison Keating,

There are many movements which describe themselves and are described as nationalist in the present day which do not make such claims. Whenever this point is made, somebody counters that such nationalists are cunningly disguising their long-term ambitions behind short-term apparently moderate demands. This is an example of the tendency to ignore the evidence where it does not fit the theory or assumptions – nationalism is defined by the desire for one's own state so, in a circular manner, it is reasoned that nationalist must want their own state. Yet many scholars have now abandoned the search for a state as a necessary

³⁶ Michael **Keating**, « The Minority Nations of Spain and European Integration: A New Framework for Autonomy? », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, no. 1, 2000, p. 30.

³⁷ « El objetivo de las reivindicaciones nacionales no debería ir dirigido tanto a la constitución de un Estado nacional, sino a la obtención de un poder político propio suficiente para estructurar su convivencia interna y regular sus relaciones externas con otras naciones o colectividades ». Gurutz **Jáuregui**, « La nación y el Estado nacional en la perspectiva de la Unión Europea », dans Justo G. **Beramendi** et alii, éd., *Nationalism in Europe. Past and Present* (Actas do Congreso Internacional "Os Nacionalismos en Europa. Pasado e Presente", Santiago de Compostela, 27-29 de Setembro de 1993), vol. 2, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1994, p. 476.

³⁸ Benedict **Anderson**, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (revised edition), New York-London, Verso, 1991, p. 81.

and defining feature of nationalism.³⁹

D'ailleurs, entre ces deux formules, une première misant sur l'inventivité des nouveaux nationalistes et une deuxième toujours associée au modèle nationaliste classique de l'État national indépendant, on remarque que, dans le contexte où les règles du jeu de l'Union européenne rendent presque impossible l'apparition d'un nouvel État indépendant sur la carte politique de l'Europe occidentale, il y a des mouvements nationalistes qui ont quasiment réussi à proposer des modèles nationalistes non étatiques de succès. Un bon exemple semble être la Catalogne. Kenneth McRoberts évoquait dans l'un de ses ouvrages consacrés à la Catalogne l'évidence d'un succès historique de cette entité « as a nation without state ».⁴⁰ De plus, McRoberts constate que, selon beaucoup d'observateurs, la Catalogne représenterait « a model for other nations without states ».⁴¹ Dans une telle perspective, le modèle catalan serait une catégorie intermédiaire entre l'État-nation et une « nation sans État » régulière, une démonstration de l'« irrelevance of sovereignty and outmoded political notions »⁴². Cependant, l'utilisation de la formule de « nation sans État » pour décrire la réalité catalane d'aujourd'hui semble de plus en plus problématique,⁴³ étant donné que l'État des autonomies espagnol assure aux Catalans une remarquable représentation institutionnalisée de leur identité nationale : bien que la Communauté autonome de Catalogne ne soit pas un vrai État fédéré, elle est sans doute une composante importante de l'État espagnol.

De fait, la situation est beaucoup plus compliquée et la source des confusions réside apparemment dans la définition de la nation. Si on accepte la définition de Montserrat Guibernau, qui voyait la nation comme « a human group conscious of forming a community, sharing a common culture, attached to a clearly demarcated territory, having

³⁹ Michael **Keating**, « So Many Nations, so Few States: Territory and Nationalism in the Global Era », dans Alain-G. **Gagnon**, James **Tully**, édés., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 41.

⁴⁰ Kenneth **McRoberts**, *Catalonia: Nation Building Without a State*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, p. 183.

⁴¹ *Ibid.*, p. 180.

⁴² *Ibid.*, p. 181.

⁴³ *Id.*

a common past and a common project for the future, and claiming the right to rule itself »⁴⁴, il serait difficile pour un historien du nationalisme européen contemporain d'accepter une synonymie entre la nation catalane et la Communauté autonome de Catalogne. Bien que la Constitution espagnole de 1978 permette la création d'une entité administrative sur les bases d'une identité nationale catalane, il ne faut pas oublier que l'espace culturel et linguistique catalan excède les limites de la Communauté autonome de Catalogne. En bonne logique nationaliste, la nation catalane comprendrait toutes les personnes et les territoires qui appartiennent à cet espace connu habituellement comme les Pays catalans.⁴⁵ Dans une telle situation, la Catalogne, en tant que « nation sans État », ne pourrait pas être synonyme de la Communauté autonome de Catalogne. Il semble évident que, si nous voulons parler du nationalisme catalan et de ses revendications, il faut faire la distinction entre les Pays catalans, qui représentent *de facto* la vraie « nation sans État » catalane, et la Communauté autonome de Catalogne, qui représente une entité territoriale autonome à l'intérieur de l'État espagnol. Étant donné l'association institutionnelle entre cette entité et la « nationalité » catalane, on pourrait dire que la Communauté autonome de Catalogne est une « entité nationale non souveraine » des Catalans. D'ailleurs, cette différence essentielle entre la « nation sans État » de la littérature consacrée au nationalisme de nos jours et les entités territoriales constituées sur les bases d'une reconnaissance d'une identité nationale en Espagne postfranquiste constitue la principale raison d'être de notre proposition visant l'utilisation du concept d'« entité nationale non souveraine » dans notre démarche.

« Entité nationale non souveraine »

Un historien britannique, Hugh Seton-Watson, est arrivé à la conclusion, un peu

⁴⁴ Monteserrat **Guibernau**, *The Identity of Nations*, Cambridge, Polity Press, 2007, p. 60.

⁴⁵ L'espace catalanophone comprend l'ensemble des territoires des communautés autonomes espagnoles de Catalogne, de Valence et des Îles Baléares et de l'État indépendant d'Andorre et une série de petits territoires limitrophes en France et en Espagne, ainsi que la ville sarde d'Alghero en Italie. Pour éviter les controverses politiques inutiles, l'espace politique des Pays catalans pour lequel les nationalistes demandent l'autodétermination nationale exclut habituellement la ville sarde déjà mentionnée.

déconcertante pour un homme des sciences sociales, que, en dépit de l'existence passée et présente du phénomène nationaliste, « no "scientific definition" of the nation can be devised ». ⁴⁶ Contrairement à Seton-Watson, bon nombre de sociologues, anthropologues et politologues qui étudient le nouveau nationalisme contestataire du monde occidental de nos jours continuent à miser sur les qualités scientifiques d'un concept dont la définition semble le placer formellement, à côté de la nation, dans le même espace d'ambiguïté sémantique. Il s'agit de l'expression de « nation sans État », proposée comme point de départ de toute discussion concernant la problématique d'une nation qui, pour une raison ou une autre, ne possède pas ou ne possède plus son propre État national souverain et indépendant.

Dans une telle perspective, comment définir une « nation sans État »? Si « a nation exists when a significant number of people in a community consider themselves to form a nation, or behave as if they formed one », ⁴⁷ la définition d'une « nation sans État » pourrait être la suivante, tout en reconnaissant la contribution essentielle de Seton-Watson : une « nation sans État » est une communauté au sein de laquelle un nombre significatif d'individus, qui considèrent qu'ils forment une nation distincte par rapport à d'autres nations, refusent de reconnaître toute forme de représentativité nationale à l'État ou aux États auxquels ils sont associés en tant que citoyens.

Cependant, bien que correcte d'un certain point de vue, cette définition reste toujours déficitaire : tout comme les définitions proposées par Guibernau et Keating, une telle définition, loin de clarifier les choses dans beaucoup de cas, plonge l'historien dans une belle incertitude méthodologique : en raison de cette définition, l'Occitanie pourrait être placée sans doute, avec la Catalogne, l'Île de Man, la Flandre ou la Bretagne, par exemple, dans la même catégorie « nationale », celle des nations sans État de l'Europe occidentale. Mais une analyse comparative de ces cas serait-elle vraiment pertinente d'un point de vue scientifique ? Pourrions-nous mettre sur un pied d'égalité des réalités nationales tellement

⁴⁶ Hugh **Seton-Watson**, *Nations and States: An Enquiry Into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*, Boulder, Westview Press, 1977, p. 5.

⁴⁷ *Id.*

différentes sans affecter la dimension « scientifique » de notre démarche?

Avec de telles prémisses et après avoir saisi, dans les pages antérieures, les différences essentielles entre la Catalogne, en tant que « nation sans État », et la Communauté autonome de Catalogne, comme une représentation institutionnelle de la « nationalité » catalane, on pourrait avancer une définition du concept d'« entité nationale non souveraine » : l'« entité nationale non souveraine » est une entité territoriale administrative autonome constituée sur les bases de la reconnaissance institutionnelle d'une identité nationale d'une communauté autochtone au sein d'un État souverain associé du point de vue constitutionnel avec une autre nation.

Cette définition a de nombreuses conséquences sur l'étude de la question des projets de construction nationale conçus par les élites des nations contestataires de l'Europe occidentale de la fin du XXe siècle et du début du XXIe siècle.

Premièrement, étant donné son caractère hétérogène, la catégorie de « nation sans État » doit céder la place à une catégorie beaucoup plus homogène : dans une telle perspective, certaines « nations sans État » perdront leurs places « privilégiées » dans le domaine des études comparatives, car il sera difficile de soutenir du point de vue scientifique la mise sur un pied d'égalité de l'expérience de l'Ausonie ou de la Padanie avec celle de la Catalogne ou du Pays basque.

Deuxièmement, comme le concept de « nation sans État » est vraiment flou, il procure aux entrepreneurs identitaires moins scrupuleux le soutien de la reconnaissance nationale des cas visiblement incertains, comme, par exemple, l'Ausonie ou l'Insubrie. Par contre, vu les éléments qui caractérisent une entité nationale non souveraine, les chances de retrouver une Ausonie parmi les sujets de nos recherches sont nulles.

Enfin, troisièmement, l'importance de l'utilisation du concept d'« entité nationale non souveraine » est évidente pour le domaine des relations internationales. Cette importance réside dans le fait qu'il confirme le statut, sous une forme particulière, d'appartenance d'une telle entité au système international. Comme on va voir dans les cas visés par notre thèse, une telle entité peut établir, en tant qu'acteur, bien que secondaire, du système des

relations internationales, des rapports précis avec les autres acteurs du système. Dans le cas catalan, par exemple, si la Catalogne, en tant que « nation sans État », ne pouvait pas établir des relations institutionnelles avec l'Union européenne,⁴⁸ la Communauté autonome de Catalogne, une communauté directement associée à une réalité nationale catalane, pourrait aspirer, en tant qu'entité nationale non souveraine, à l'établissement de ce type de relations avec l'Union européenne. D'ailleurs, la capacité d'une entité nationale non souveraine de concevoir une politique européenne représente la raison d'être de notre thèse dont la problématique vise les rapports entre le nationalisme, la construction nationale et cette politique européenne. Par contre, l'utilisation simplificatrice du concept de « nation sans État » dans notre étude aurait rendu caduque toute démarche visant l'élucidation de l'importance des relations avec l'Union européenne pour les nationalismes contestataires de l'Europe occidentale de nos jours.

Conclusions

Lors d'un passage de la société occidentale à une postmodernité, dont la définition reste toujours une entreprise risquée, la revalorisation du concept de territoire semble faciliter une meilleure gestion intellectuelle des paradigmes identitaires. Un élément incontournable de tout projet de construction nationale, ce concept occupe une place centrale dans l'imaginaire nationaliste de ce qu'on appelle habituellement « nations sans État ».

Bien que la congruence territoriale entre la nation et son État reste, dans l'espace occidental de nos jours, ce que Rogers Brubaker appelle une « illusion architectonique », bon nombre de représentants de mouvements nationalistes de ces « nations sans État »

⁴⁸ Cependant, il faut remarquer qu'il y a toujours des « solutions », proposées par les nationalistes radicaux, pour sortir de cette impasse. Dans le cas catalan, par exemple, lors des élections parlementaires européennes de 1994, une coalition nommée « Per l'Europa de las Nacions », qui rassemblait *l'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)*, *l'Acció Catalana (ACC)* et *l'Entesa Nacionalista i Ecologista (ENE)* demandait une réforme institutionnelle de l'Union européenne afin de reconstruire les rapports entre la nation catalane (les Pays catalans) et l'Union à l'intérieur d'une nouvelle Europe, l'Europe des nations... **ERC-ACC-ENE**, « Països Catalans, Unió Europea », Programa Electoral, Eleccions al Parlament Europeu 1994, p. 13-22.

misent sur l'utilisation du principe des nationalités dans une éventuelle recomposition territoriale nationaliste de l'Europe occidentale.

Cependant, une telle démarche implique certains risques politiques majeurs pour tout projet nationaliste de ce type : si le fait national n'a pas eu d'ailleurs un rôle majeur dans la genèse des frontières de soi-disant États-nations de l'Europe occidentale moderne, un redécoupage nationaliste de la carte politique de cet espace se produirait dans les conditions où l'existence d'une pluralité de territoires nationaux compliquerait sensiblement toute conception de projet de construction d'État national et rendrait presque impossible l'établissement pacifique de nouvelles frontières d'État comme lignes de démarcation incontestables entre les différentes entités nationales.

Le lancement du projet d'intégration européenne dans les années d'après la Deuxième Guerre mondiale et la constitution de l'Union européenne en 1992 ont fait que la modification des frontières d'un État de l'Europe occidentale est apparemment devenue une impossibilité d'ordre technique, mais de nombreuses stratégies contestataires de recomposition territoriale de la carte politique de l'Europe occidentale, telles qu'elles sont pensées par les nationalistes des « nations sans État » de cet espace, sont motivées par une obsession territoriale qui pourrait finalement affecter le dessein institutionnel de l'Union européenne.

Dans un tel contexte, on a remarqué l'existence, dans le cas des « nations sans État » de l'Europe occidentale de la fin du XXe siècle et du début du XXIe siècle, d'une certaine ambition étatique, autonomiste ou indépendantiste, d'une partie des élites politiques de ces nations.

Apparemment captives d'un choix entre deux types d'approche stratégique, un premier misant sur l'inventivité des nouvelles générations de nationalistes et un deuxième toujours associé au modèle nationaliste classique de l'État national indépendant, ces élites comprennent très bien que les règles du jeu de l'Union européenne rendent presque impossible l'apparition d'un nouvel État indépendant sur la carte politique de l'Europe occidentale. Avec de telles prémisses, la tentation d'un *third way* semble toujours présente

dans le cas des mouvements nationalistes qui ont quasiment réussi à proposer des modèles nationalistes non étatiques de succès.

Pour comprendre une partie de l'histoire récente de ces modèles, on a choisi d'introduire le concept d'« entité nationale non souveraine » dans leur étude pour avoir une perspective foncièrement comparative de cette histoire. Comme on va voir dans les cas des nationalités historiques espagnoles visées par notre thèse, une telle entité peut établir, en tant qu'acteur, bien que secondaire, du système des relations internationales, des rapports précis avec les autres acteurs du système. De plus, en tant qu'entités nationales non souveraines, les communautés autonomes espagnoles dont la légitimité est assurée par l'association avec une réalité nationale sont en mesure d'utiliser ces rapports avec les autres pour augmenter les chances de succès des projets de construction nationale conçus par des élites nationalistes qui contestent plus ou moins ouvertement le dessein institutionnel de l'Union européenne.

III. L'UNION EUROPÉENNE ET SES ENTITÉS NATIONALES NON SOUVERAINES

« So far, a gradual evolution has allowed Europe and the nationalities to adapt together, exploring new forms of political order. Formulas such as the "regional state", "fragment of state" or "incomplete state" have been criticised for their implication that they are somehow unfinished, but this very characteristic marks the evolution of Europe itself. An open and loose form of constitutionalism would allow this process to continue, making adjustments where necessary. An effort to close the process or to fix the status, categories and competences of Europe, member states and nationalities and regions, would risk recreating the type of misfit that has caused such problems in the past. »¹

Michael **Keating**

Dans l'Europe occidentale, la constitution de l'Union européenne a été reçue avec beaucoup d'espérances par les élites des nations non souveraines. La disparition inévitable des frontières d'État et la crise de l'État-nation devaient nécessairement assurer une recomposition radicale de l'espace politique européen et favoriser la genèse d'une marque institutionnelle européenne à l'intérieur de laquelle les nations sans État propre auraient pu affirmer sans conflit leurs aspirations nationales.

Apparemment, les textes fondateurs et l'évolution de l'Union européenne dans les premières années de son histoire ne semblent pas constituer pleinement un motif de satisfaction pour les représentants des mouvements nationalistes contestataires: l'Union européenne, en tant qu'affaire des États signataires du Traité de Maastricht, devait essentiellement répondre aux besoins de ses membres et, dans cette optique, l'idée que l'Union européenne pourrait, sous une forme ou une autre, appuyer une formule nationaliste contestataire de l'ordre de droit européen était illogique.

¹ Michael **Keating**, « Europe, the State and the Nation », dans John **McGarry**, Michael **Keating**, édés., *European Integration and Nationalities Question*, London, Routledge, 2006, p. 34.

Cependant, bien qu'elle semblât incapable de comprendre les demandes des nationalistes contestataires, l'Union européenne acceptait l'idée d'une fin du monopole de l'État dans le domaine des relations internationales et reconnaissait formellement l'existence d'un nouveau type d'acteurs internationaux non étatiques : la « région », conçue habituellement comme l'un des piliers d'une construction démocratique de l'Europe unie.

Ce chapitre, divisé en quatre parties, propose une discussion sur la place réservée à la région dans l'évolution des rapports entre les organes et les institutions de l'Union européenne et les nationalismes associés aux nations sans État propre. La première partie souligne le silence des textes fondateurs de l'Union européenne quant à la question des nations sans État, alors que la deuxième partie présente les conséquences pour les nationalistes de la « réinvention » de la région par les architectes politiques de l'Union européenne dans le contexte d'une tentative de démocratisation de l'Union et d'une reconsidération du besoin de légitimité de la construction européenne. Tout en suggérant que l'utilisation de la région comme un instrument d'accommodement institutionnel des demandes nationalistes constitue d'ailleurs un vrai défi, tant pour l'Union européenne que pour les entrepreneurs identitaires appartenant aux nations sans État propre, une troisième partie met en évidence le caractère constructiviste des principales solutions régionales de la question de l'insertion des entités nationales non souveraines dans l'Union européenne. Une dernière partie comprendra les conclusions de ce chapitre et assurera la transition vers la problématique du chapitre suivant.

Le Traité de Maastricht et les « nations sans État » de l'Union européenne

La présence d'un État souverain et indépendant au sein d'une organisation inter- et supraétatique complexe, telle l'Union européenne, représente un vrai défi en termes de gouvernance et, inévitablement, constitue une source de problèmes majeurs pour sa classe politique obligée à s'adapter rapidement au nouveau contexte, étant donné que, comme le soulignaient Simon Hix et Klaus Goetz, « the delegation of policy competencies to the European level and the resulting political outcomes constrain domestic choices, reinforce

certain policy and institutional developments and provide a catalyst for change ».²

À l'intérieur de ces États contraints à réinventer leur architecture institutionnelle à cause de leur européanisation inévitable, la vague des changements touche tant l'élite politique conformiste que les petits noyaux élitistes contestataires associés aux nations qui ne semblent pas retrouver leur place dans l'État. Pour ces élites contestataires, l'Union européenne, un mega-projet politique dont les concepteurs et membres sont des États souverain et indépendant, représente un grand signe d'interrogation. Incapable à trouver une solution à leurs demandes nationalistes à l'intérieur de leur État d'origine, comment ces élites pourront-elles identifier la bonne solution au sein de l'Union européenne?

Les « nations sans État » et la construction européenne

Le 7 février 1992, la signature du Traité de Maastricht par les représentants des États membres de la Communauté économique européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni) marquait la naissance officielle de l'Union européenne, un événement que semblait indiquer à l'époque que l'Europe avait finalement dépassé la phase des États-nations et que la société européenne était entrée dans une phase postnationale. Répondant à « la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future »,³ ces États étaient résolus à « franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes »⁴ et à « poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité ».⁵ Profondément attachée « aux principes de la liberté, de la démocratie et du

² Simon **Hix**, Klaus **Goetz**, « European Integration and National Political System », dans Klaus **Goetz**, Simon **Hix**, eds., *Europeanised Politics? European Integration and National System*, London, Frank Cass, 2001, p. 10.

³ Préambule du Traité de Maastricht, *Official Journal of the European Communities*, no. C191, 29 juillet 1992, p. 1.

⁴ *Id.*

⁵ L'Article A du Traité de Maastricht, *Ibid.*, p. 4.

respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit »⁶, cette union des États souverains misait sur l'approfondissement de « la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions »⁷, tout en respectant « l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques ».⁸

Strictu sensu, la signature du Traité de Maastricht a constitué une véritable plaque tournante de l'histoire récente des « nations sans État » de l'Europe occidentale. Apparemment inconnue aux auteurs du texte du traité, la catégorie de « nation sans État » ne trouve pas de reconnaissance dans ce document fondateur de l'Union européenne. Loin de garantir un nouvel espace formel de manifestation aux discours des nationalistes contestataires de ces nations, l'Union européenne n'offrait, dans les premières années de son existence, qu'une série d'opportunités spécifiques aux mouvements nationalistes dont le but ultime aurait été la reconnaissance de leur nation dans le concert des nations européennes.

Il faut noter que, dans l'imaginaire nationaliste, pour lequel l'Union européenne est presque toujours associée aux projets d'intégration européenne des penseurs tels Koudenhove-Kalergi, l'Europe pourrait être conçue comme une sorte d'un nouvel espace discursif pour les « nations sans État ». L'Europe faciliterait, comme le suggère Michael Keating⁹, l'introduction dans la sphère du dialogue politique à l'échelle continentale de nouveaux concepts (la souveraineté limitée et/ou partagée, l'interdépendance, etc.), dont l'utilisation tend à bouleverser les connaissances sur l'histoire contemporaine des nationalismes de l'Europe occidentale. Ainsi, grâce à une grille de lecture particulière, la nouvelle question des nationalités serait intégrée à la problématique de la construction européenne et, par conséquent, bien que les « nations sans État » n'existent pas pour les architectes de l'Union européenne, les études visant les rapports entre l'Union européenne

⁶ L'Article F du Traité de Maastricht, *Ibid.*, p. 5.

⁷ Préambule du Traité de Maastricht, *Ibid.*, p. 1.

⁸ L'Article F du Traité de Maastricht, *Ibid.*, p. 5.

⁹ Michael **Keating**, « La cuestión de las nacionalidades y la integración europea », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, No. 11, 2004 (Ejemplar dedicado a: La doctrina de Sabino Arana a finales del siglo XIX), p. 2-3.

et ses « nations sans État » trouveront une raison d'être académique et, finalement, une place importante au sein de la thématique.

Cependant, l'absence des représentants des nations non souveraines dans le quotidien des institutions de l'Union européenne est une réalité incontournable et, malgré l'utilisation abusive d'une terminologie qui envoie à la problématique des « nations sans État », il faut toujours fixer les limites conceptuelles d'une discussion sur les rapports réels entre l'Union européenne et ses « nations sans État », car toutes les « nations sans État » ne peuvent pas entretenir des relations formelles avec une organisation internationale.¹⁰ Parler sans nuances des rapports entre les « nations sans État » et l'Union européenne est inexact et, par conséquent, les résultats d'une étude qui miserait sur une approche non nuancée de ces rapports ne pourront être que controversés.¹¹ Autrement dit, seules les entités nationales non souveraines, soit les nations non souveraines qui ont déjà acquis une certaine territorialité institutionnalisée au sein de leur État d'origine, pourront entretenir des relations formelles avec l'Union européenne. Mais quel type de relations? Et, dans un tel contexte, quelle serait la place réservée à ces entités au sein de l'Union européenne par les artisans du Traité de Maastricht?

« Pire que celle d'une banque »...

En parlant de l'essence de l'Union européenne, Felipe Gonzalez, le Premier ministre espagnol qui a participé à la rédaction du Traité de Maastricht au début des années 1990, disait que l'Union européenne a été pensée comme une union des peuples et que cet

¹⁰ Pour éviter les inconvénients d'un tel isolement au niveau international, certaines organisations nationalistes demandaient au début des années 1980, lors de la première Conférence des nations sans État de l'Europe occidentale (CONSEO), la constitution d'une assemblée des nations sans État pour établir des rapports bilatérales avec les Communautés européennes. Enric **Company**, « La Conferencia de Naciones sin Estado, contra la Europa de las regiones », *El País*, 31 décembre 1985.

¹¹ Voir, par exemple, Peter **Roberts**, « Strategies for the Stateless Nation: Sustainable Policies for the Regions in Europe », *Regional Studies*, vol. 31, no. 9, 1997, p. 875-882; Klaus-Jürgen **Nagel**, « Transcending the National/Asserting the National. How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration », *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 50, No. 1, 2004, p. 57-74.

attribut populaire devrait caractériser l'Union européenne dans le XXI^e siècle.¹²

Cependant, malgré toutes les assurances des hommes politiques appartenant aux démocraties européennes, l'Union européenne a été conçue comme un projet des États et elle était réellement une union des États souverains et indépendants. Bien que l'union des peuples européens occupe toujours un espace central de l'imaginaire européiste, les textes fondateurs de l'Union européenne sont sans équivoque en ce qui concerne la place ou le rôle des peuples dans ce projet continental. Vu l'absence de toute référence à cette union des peuples dans ces documents, il semble que la place ou le rôle des peuples dans ce projet n'a pas vraiment constitué une préoccupation des fondateurs de l'Union européenne.

Autrement dit, bien que le transfert de compétences institutionnelles vers l'Union européenne suggère une cause de son inévitable affaiblissement, l'État reste toujours le grand acteur de ce processus d'intégration européenne et le principal garant de la protection des droits de ses citoyens. Cependant, même si les « peuples » ne trouvent pas une place légitime dans le projet européen, l'activité des élites politiques des nations non souveraines représente un sérieux indice de l'existence d'un bon nombre de « peuples » mécontents dont les demandes nationalistes risquent de mettre en danger cette suprématie des États au sein de l'Union européenne.

La manifestation d'une contestation sur des bases nationales du rôle de l'État dans l'Union européenne devait obliger l'État en cause à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder ses intérêts. Comme on l'a déjà vu, l'existence des « nations sans État » n'est pas reconnue par le Traité de Maastricht. Pour l'Union européenne, ces communautés, « nations sans État » ou « peuples » sont officiellement inobservables. Néanmoins, les États ont bien saisi le danger d'une ignorance totale de la question de ces communautés en quête d'une autre représentation nationale. Dans ce sens, l'attention accordée par l'État espagnol à la question de ses « nationalités » lors de la rédaction de la Constitution de 1978 constitue un bon exemple d'une telle démarche visant la neutralisation des nationalismes

¹² Felipe **Gonzalez**, « Más que nunca, necesitamos Europa », *El País*, 9 juin 1999.

contestataires.

De plus, il faut souligner que l'Union européenne appuie indirectement les États dans leur tentative de contrôle de l'évolution de cette question. Il est vrai que cette tentative est réalisée dans le contexte d'une métamorphose des demandes nationalistes causée par l'europanisation de la vie politique des États membres de l'Union. Dans ce sens, Michael Keating parlait de l'existence d'un « corrective mechanism in European integration, which has led nationalists to moderate their demands, as well as providing for a new system of regulation above the nation. »¹³ Selon Keating, « it is very likely therefore that the process of European integration and the loosening of the state framework will continue to run in parallel ».¹⁴ Cependant, l'évolution de l'Union européenne à la fin du XXe siècle présente un paradoxe intéressant : au fur et à mesure de la construction européenne, l'État récupère le terrain perdu dans le conflit qui l'opposait aux élites contestataires de ses nations minoritaires. Comme le remarquait, par exemple, Joan Rigol i Roig, le président du Parlement catalan, les États utilisent l'Union européenne pour récupérer leurs compétences au détriment des communautés nationales non souveraines. Selon lui,

on peut constater que dans les cas des entités subétatiques à compétences politiques propres, tel le cas de la Catalogne, les États utilisent l'Union européenne pour récupérer les compétences. Dans le cas espagnol, l'Europe sert d'excuses pour récupérer le pouvoir cédé antérieurement aux différentes communautés autonomiques.¹⁵

En exprimant la déception d'un nationaliste appartenant à une nation sans État devant ce paradoxe européen, la conclusion de Rigol i Roig était que « l'Europe ne s'est pas trop préoccupé des nations sans État ».¹⁶ Et une telle interprétation était loin d'être unique ou marginale dans l'environnement nationaliste. Une position similaire avait, lui aussi, l'ancien président de la Communauté autonome du Pays basque, Carlos Garaikoetxea,

¹³ Michael **Keating**, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London, Routledge, 2001, p. 58.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Joan **Rigol i Roig**, *Paraules del president Joan Rigol i Roig: recull d'intervencions i textos presidencials de la VI legislatura* (La conférence sur « Catalunya i Espanya. On som i on anem », Alicante, le 17 juillet 2003), Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2004, p. 229.

¹⁶ *Ibid.*, p. 230.

pour qui « les régions et les nations sans État n'ont pas de voix ou d'opinion, et les traités communautaires leur reconnaissent une modeste représentation, en laissant aux États le pouvoir de concevoir les mécanismes de représentation directe devant les institutions communautaires ». ¹⁷ Et les exemples peuvent être multipliés...

Cependant, il faut noter que, bien que le Traité de Maastricht représente un élément d'insatisfaction pour les nationalistes contestataires, ce Traité constitue en soi un acte révolutionnaire pour l'histoire contemporaine de l'Europe, car le projet politique de l'Union européenne porte en lui les germes d'une révolution encore plus large et évidemment surprenante pour ce qui concerne les rapports entre l'Europe, l'État et les « nations sans État » européennes. Incapables d'apprécier toutes les conséquences de l'intégration sur les rapports de force existants entre l'administration centrale et les différentes minorités nationales et entités ethnorégionales dans la plupart des États de l'Union, les Pères fondateurs de l'Union européenne ont répété l'erreur déjà classique de confondre la nation avec l'État et, grâce à une lecture plus que sélective de l'histoire récente des nationalismes minoritaires européens, ont traité avec indifférence les intérêts particuliers des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale.

Directement affectées par l'absence de toute allusion à leurs cas particuliers dans le texte du Traité de Maastricht, les élites nationalistes de ces entités non souveraines ont reçu le manque de réceptivité de l'Union à l'égard de leurs aspirations européennes comme une menace sérieuse pour leurs processus de construction nationale. Comme cette indifférence de l'Union européenne pourrait avoir des conséquences négatives majeures sur le plan politique pour les communautés territoriales dont le caractère national distinct avait été officiellement reconnu avant 1992, les réactions initiales de ces élites ont été virulentes et on pourrait constater que le ton critique sera une constante pour les premières années de l'Union.

Parmi les critiques les plus acharnés du Traité de Maastricht, on pourrait évidemment trouver les représentants des « nationalités » espagnoles, les grandes bénéficiaires de la

¹⁷ Carlos **Garaikoetxea**, « Euskadi munduan », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, no. 25, 2008, p. 8.

transition de l'Espagne vers une « démocratie plurinationale » à la fin des années 1970. Dans un tel contexte de méfiance générale, les Basques se sont manifestés comme les principaux adversaires de l'Europe maastrichtienne. Plus ou moins ouvertement approuvée par les Catalans ou les Galiciens, la réaction des autorités de Victoria-Gasteiz est éloquente pour une bonne compréhension de l'état d'esprit des élites de ces entités « discriminées » et d'une bonne partie des conséquences majeures du Traité de Maastricht sur l'évolution des rapports entre le nationalisme, la construction nationale et l'action extérieure d'une entité nationale non souveraine en Europe occidentale.

Loin d'être une surprise pour un observateur de la vie politique de l'Espagne postfranquiste, la méfiance des Basques vis-à-vis du modèle d'intégration européenne proposé à Maastricht va connaître une évolution ascendante pendant les premiers cinq ans de de vie de l'Union européenne et, dans ce contexte, la cohérence de ces critiques et les solutions proposées par les Basques semblaient embarrasser l'*establishment* de l'Union européenne.

Dans le Pays basque, le principal responsable pour l'action extérieure (*acción exterior*) du Gouvernement basque était, dès 1991, le *Secretaría General de Acción Exterior*, un organisme créé par le Décret No. 258 du 23 avril 1991 et qui continuait l'activité du *Gabinete para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, un organisme créé par le Decret No. 391 du 17 Décembre 1985 et englobé finalement par le Secretariat en 1991.¹⁸ La mission prioritaire de cet organisme était la promotion et la défense des intérêts de la Communauté autonome du Pays basque à l'extérieur du Royaume d'Espagne et, comme il comprenait aussi un département d'affaires européennes, il était indiscutablement le principal acteur politique basque dans les relations entre le Pays basque et l'Union européenne.

Vu le poids de ce *Secretaría General de Acción Exterior* dans la gestion de la politique étrangère du Pays basque, les déclarations de son titulaire représentent le point de vue du gouvernement basque avec toutes les conséquences logiques d'une telle prise de position

¹⁸ José Luis **De Castro Ruano**, Alexander **Ugalde Zubiri**, *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2004, p. 116.

politique. Dans une telle perspective, une déclaration d'Iñaki Goikoetxea González, le secrétaire général de l'Action extérieure basque, faite le 15 avril 1992, deux mois après la conclusion du Traité de Maastricht, lors d'une présentation des enjeux de l'appartenance de la Communauté autonome du Pays basque à l'Union européenne devant les membres de la « Commission parlementaire basque qui surveillait l'impact des relations entre l'Espagne et les institutions de l'Union européenne sur l'Euskadi » pourrait constituer *de facto* le premier signe officiel du désaccord entre le Gouvernement basque et l'Union européenne. Ainsi, bien qu'il n'y ait pas eu une interdiction formelle de la participation directe des Communautés autonomes aux activités des institutions européennes, l'Europe du Traité de Maastricht contenait, selon Goikoetxea, un paradoxe *de facto* : la position juridique de l'Euskadi aurait été dans cette Europe unie « pire que celle d'une banque ou d'une société anonyme »!¹⁹

Cet affaiblissement de la position européenne de l'Euskadi semblait se produire simultanément avec une « recentralisation » de l'État, une situation un peu déconcertante pour les partisans nationalistes d'un Euskadi européen, et les réactions régulières du *Secretaría General de Acción Exterior* confirment cet état de choses. Ainsi Karmelo Sainz de la Maza Arrola, le « responsable politique de l'action extérieure du Gouvernement basque » au début de 1994, remarquait que, dans le cas des États politiquement décentralisés, lorsque ce système de participation associative n'est pas appliqué aussi dans les cas des entités subétatiques, le résultat serait de fait une « recentralisation » de l'État, une détérioration de l'équilibre interne de distribution des compétences autonomiques.²⁰

¹⁹ Intervention du député **Goikoetxea González** au Parlement basque, devant la *Comisión para el seguimiento de las relaciones entre España y las instituciones de las comunidades europeas en cuanto afecte la Comunidad autonoma vasca*, « Comparecencia del Secretario General de Acción Exterior, a petición propia, para informar sobre los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Maastricht », *Diario de comisiones*, IVe législature, 15 avril 1992, p. 3.

²⁰ Intervention de Karmelo **Sainz de la Maza Arrola**, le Conseiller-secrétaire à la Présidence, le 24 février 1994, devant la *Comisión Especial para el seguimiento de las relaciones entre España y las Instituciones de las Comunidades Europeas en cuanto afecte la Comunidad Autónoma Vasca*, lors de la « Comparecencia del Consejero Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco, a petición de la Comisión, de conformidad con la solicitud formulada por el Sr. Barreda de los Ríos, del Grupo Parlamentario Popular, con objeto de que informe sobre los planteamientos sobre participación institucional de Euskadi en la construcción europea que ha sometido al Consejo de Gobierno »,

En affectant sérieusement le développement ou le maintien de la capacité de négociation politique des élites nationalistes basques, ce « retour » de l'État (espagnol) causé et/ou favorisé par les prévisions du Traité de Maastricht risquait d'ailleurs de mettre en doute les gains du Statut d'autonomie, autrement dit les résultats des campagnes nationalistes menées par les Basques après la mort du dictateur Franco. En exprimant leurs inquiétudes vis-à-vis de ce recul institutionnel, les membres de la *Comisión de seguimiento de la acción exterior del Gobierno vasco* allaient réussir à transformer une séance dédiée, en février 1994, à « la participation institutionnelle d'Euskadi à la construction européenne » en un vrai forum des mécontents antimaastrichtiens.

Lors de cette séance, un député remarquait que « l'Espagne s'intègre en Europe, dans l'Union européenne, non pas comme un État des autonomies, mais comme un État fortement centralisé »²¹ et « l'État en Europe est comme un État centralisé et non pas comme un État des autonomies ». ²² Un autre membre de cette commission était plus tranchant : « ... on a un État des autonomies, mais à l'heure de l'intégration européenne cet État est plus centraliste que jamais ».²³

Dans un tel contexte, un autre parlementaire, Leopoldo Barreda del Ríos, lançait l'appel à une « loyauté constitutionnelle », au respect de l'État des autonomies, afin d'éviter l'évanouissement « artificiel » du rôle de cet État et, également, l'affaiblissement, sous le prétexte de la construction européenne, des compétences transférées aux Communautés autonomes.²⁴ Basé sur cette « loyauté constitutionnelle », un accord politique accepté par toute la classe politique basque aurait dû permettre l'établissement d'un cadre global pour l'action extérieure de la Communauté autonome du Pays basque et pour la participation

Diario de comisiones, Comisión de seguimiento de la acción exterior del Gobierno vasco (Parlamento vasco), IVe législature, séance du 24 février 1994, p. 7.

²¹ Intervention du député Kepa **Aulestia Urrutia** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque, Ibid., p. 20.*

²² *Ibid., p. 21.*

²³ Intervention du député Federico **Abaigar Marticorena** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque, Ibid., p. 24.*

²⁴ Intervention du député Leopoldo **Barreda de los Ríos** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque, Ibid., p. 16.*

institutionnelle de l'Euskadi à la construction européenne²⁵ afin d'obtenir « un canal efficace de participation à la construction européenne en accord avec la réalité politique de l'Espagne autonome ». ²⁶

La classe politique basque semblait rapidement réaliser, après Maastricht, que l'absence des Communautés autonomes lors de la rédaction du texte constitutif de l'Union européenne et, ultérieurement, le rôle marginal réservé à ces Communautés dans l'Union européenne pourraient avoir des conséquences négatives sur la capacité des élites nationalistes basques de négocier les données des rapports de force entre l'État central et leur gouvernement régional.

Cependant, la situation allait rester inquiétante pour la classe politique basque encore long temps. Malgré toute l'opposition des Communautés autonomes, l'État espagnol, qui avait accepté, *nolens volens*, dès 1978, un transfert massif des compétences vers les Communautés autonomes, semblait récupérer peu à peu sa vitalité grâce aux prévisions du Traité de Maastricht. Autrement dit, la faiblesse interne de l'État était compensée par un sérieux renforcement au sein de l'Union européenne et cette situation inusitée tendait à affecter sérieusement les bénéficiaires autonomistes.

Dans la même séance du 24 février 1994, Abaigar Marticorena parlait d'un grand paradoxe de la présence espagnole dans les structures de l'Union européenne : « le grand paradoxe est qu'un État autonome dans lequel nous vivons effectivement (*sic*) est au niveau européen l'État le plus centraliste ou parmi les États les plus centralistes ». ²⁷ Un peu surprenante, cette impression était partagée par des politiciens du camp adverse, tel le populaire Barreda de los Ríos, selon lequel la présence européenne de l'Espagne « est plus proche d'un État centraliste que d'un État des autonomies ». ²⁸

Quant aux « Nationalistes basques », ceux-ci sont plus directs : Juan Ibarretxe Markuartu,

²⁵ *Id.*

²⁶ *Ibid.*, p. 17.

²⁷ Intervention du député Federico **Abaigar Marticorena** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque*, *Ibid.*, p. 23.

²⁸ Intervention du député Leopoldo **Barreda de los Ríos** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque*, *Ibid.*, p. 37.

le secrétaire de la Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du gouvernement basque à l'époque, constate que, dans le contexte d'un processus de construction européenne qui produit une transformation authentique de l'État-nation²⁹, « l'État espagnol présente une contradiction perverse (...) : se présente au plan intérieur comme un État plurinational de nationalités et régions, et, sans doute, se présente à l'extérieur (...) comme un État évidemment unitaire ».³⁰

Paradoxalement, bien que le texte du Traité de Maastricht n'encourage pas les interventions formelles de l'Union européenne dans l'organisation constitutionnelle des États membres, la création d'une institution supraétatique européenne a eu des conséquences majeures sur l'évolution des rapports institutionnels entre l'État et les structures subétatiques du pouvoir politique et particulièrement entre l'administration centrale et les administrations des entités nationales non souveraines. Parmi d'autres conséquences, le renforcement du rôle de l'État au plan communautaire et la récupération des compétences décisionnelles par les représentants de l'État au niveau des relations institutionnelles entre les membres de l'Union européenne a sensiblement affaibli la capacité de négociation des administrations de ces entités autonomes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières d'État.

Dans un discours historique prononcé le 2 juin 1996, quatre ans après Maastricht, lors de l'inauguration de la Représentation officielle du Gouvernement basque auprès de l'Union européenne, José Ardanza, le président du Gouvernement basque, critiqua ouvertement cette indifférence en exprimant une opinion relativement commune parmi les dirigeants de ces entités « discriminées ». Selon le *lehendakari*, étant donné qu'il y avait une évidente contradiction entre le processus d'unification européenne et la nouvelle distribution de pouvoir associée à ce processus, d'un côté, et les lois de son propre État, de l'autre côté, qui fixaient les rapports de pouvoirs entre le Gouvernement basque et le Gouvernement central, la construction européenne affectait directement les compétences autonomiques

²⁹, Intervention du député Juan **Ibarretxe Marcuartu** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque*, *Ibid.*, p. 33.

³⁰ *Id.*

du Gouvernement basque et aurait obligé les Basques à remettre en cause le caractère exclusif des compétences de l'État espagnol en matière de relations internationales et de représentation extérieure.³¹ Autrement dit, l'« indifférence » européenne serait paradoxalement devenue une nouvelle raison d'être pour l'action extérieure basque et, naturellement, pour une action extérieure européenne.

Mais comment penser une telle action extérieure européenne? Comment une entité nationale non souveraine, tel le Pays basque espagnol, aurait-elle pu concevoir une telle politique « étrangère »? Comment une telle « nation sans État » aurait-elle pu s'insérer dans le grand concert de l'Union européenne?

Évidemment, l'« indifférence » européenne provoquait maintes fois l'apparition d'un sentiment de frustration parmi les nationalistes basques ou catalans, une sorte de « si Europa no nos quiere, nosotros tampoco »,³² mais le besoin d'une reconnaissance institutionnelle de la participation des entités nationales non souveraines aux affaires de l'Union européenne, axiomatiquement vue comme un élément de base de toute construction nationale basque ou catalane, a représenté la source d'une *Realpolitik* dont le but ultime devait être la reconnaissance nationale, basque ou catalane, sous une formule ou une autre, au sein de l'Union européenne.

Enfin, on pourrait dire que, si le Traité de Maastricht a obligé à une réinvention des mouvements nationalistes associés aux « nations sans État » européennes, la situation est encore plus complexe dans le cas des nations qui avaient déjà obtenu une reconnaissance institutionnelle de leur spécificité nationale, soit les trois « nationalités » espagnoles mentionnées dans les pages précédentes. Pour ces entités nationales non souveraines espagnoles, la constitution de l'Union européenne a eu au moins trois conséquences directes sur la continuité du processus de construction nationale relancé après la mort de Franco.

D'abord, la présence de l'État espagnol au sein d'une organisation réservée aux États

³¹ **Eusko Jaularitza/Gobierno Vasco**, « Inauguración oficial de la Delegación de Euskadi en Bruselas (Bruselas, 6/2/1996) : Discurso del Lehendakari Ardanza », p. 2.

³² Francesc **Morata**, « La oposición a la Constitución europea », *La Vanguardia*, 23 octobre 2004, p. 28.

seulement rendait superflue la valeur des autonomies catalane, basque ou galicienne. La Catalogne, par exemple, dont la reconnaissance nationale en tant que nationalité espagnole lui a permis l'acquisition d'une certaine autonomie à l'intérieur de l'État espagnol, voyait comment cette autonomie sur des bases nationales n'était pas perçue comme telle par l'Union européenne. Dans une telle situation, si la constitution de la Communauté autonome de Catalogne après la mort de Franco était habituellement perçue par les nationalistes de Jordi Pujol comme une étape d'un projet de construction nationale catalane, la non-reconnaissance explicite du caractère national de cette autonomie au niveau de l'Union européenne devait être sans doute un signe de l'échec de ce projet. L'échec aurait beaucoup de conséquences pour les nationalistes.

De plus, étant donné que l'Union européenne ne réussissait institutionnellement à voir qu'une seule « nation » (lire « État » – n.b.) dans le cas espagnol, la formule préférée des Espagnols de *nación de naciones* qui devrait caractériser l'État des Autonomies semblait vraiment caduque. Par exemple, bien qu'une nation parmi les autres nations de cette *nación de naciones* espagnole, la Catalogne n'était qu'une division administrative de l'État espagnol pour l'Union européenne et, par conséquent, sa représentation au niveau européen était réservée à l'État espagnol. Un autre échec significatif pour les nationalistes catalans.

Dernièrement, liée à cette incapacité de l'Union européenne de saisir le caractère national d'une entité administrative constituée sur la base d'une reconnaissance d'une réalité nationale, la transformation de la Catalogne (et du Pays basque et de la Galice...) d'une nationalité espagnole en une « simple » région européenne, similaire à, par exemple, aux régions françaises de Rhône-Alpes ou Centre, représente dans l'imaginaire nationaliste catalan une sorte de rejet européen du droit des Catalans à l'existence nationale propre. Encore une fois, un autre échec majeur pour les nationalistes catalans.

Apparemment, l'Union européenne, qui se présentait en même temps comme une formule inter- et supraétatique et était en soi une cause principale de la métamorphose du type classique d'État européen, n'était en dernier lieu qu'un club exclusiviste réservé uniquement aux États. Comme le remarquait Michael Keating, « the problem with this is

that, while the European project provides ideological sustenance to the post-sovereignty idea, the EU does not provide an institutional space for anything other than states. »³³ Or, dans une telle situation, la place réservée aux nations non souveraines est-elle vraiment pire que celle d'une banque ou d'une société anonyme?

La « réinvention » de la région

Dans un célèbre essai publié à la fin des années 1990, dont le but ultime était la compréhension du rôle des régions dans l'histoire européenne, Celia Applegate remarquait que les identités régionales ont su constamment s'adapter aux changements à l'intérieur des limites d'un système de valeurs national: les identités « résistantes » ont habituellement eu la tendance à soutenir l'émergence de nouveaux projets de construction nationale, alors que les identités « accommodées » ont été utilisées comme des éléments destinées à accentuer les marqueurs identitaires nationaux. Tout en partant de la prémisse d'une hégémonie conceptuelle de la nation, l'historienne américaine suggérait cependant l'existence d'une « unexplained capacity » des formes régionales d'identification collective de venir à l'avant-plan lors d'une crise nationale majeure qui obligerait l'identification des solutions au-delà des limites de la matrice nationale, une caractéristique qui reste toujours à être étudié par les historiens du fait régional.³⁴

On pourrait considérer que, étant donné les implications de l'intégration européenne sur la configuration des États européens, la constitution de l'Union européenne représente le moment initial d'une telle crise nationale d'envergure. Dans un tel contexte, la réémergence des identités régionales ne devrait pas être une surprise. Cependant, l'utilisation du concept de région dans le projet d'intégration européenne signifie plus qu'une simple « (ré) invention » de la région.

Si Marie-Claude Smouts voyait effectivement la région comme une possible nouvelle

³³ Michael **Keating**, « A Quarter Century of the Europe of the Regions », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 632.

³⁴ Celia **Applegate**, « A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Times », *The American Historical Review*, vol. 104, no. 4, 1999, p. 1179.

communauté imaginaire,³⁵ suivant apparemment le destin ingrat d'un autre concept ambigu, celui de nation, certains auteurs parlent carrément d'une « invention »³⁶ ou d'une « innovation »³⁷ conceptuelle dans le contexte d'une métamorphose des systèmes d'administration territoriale de l'Europe occidentale au cours des dernières décennies, l'inexistence d'une définition unanimement acceptée de la « région » ne semble pas soutenir une telle proposition. Comme le remarquait Keating,

(t)he very word "region" has a multiplicity of meanings in the various social science disciplines and the historical traditions of European countries and is politically loaded and sensitive because the very definition of a region as a framework and a system of action has implications for the distribution of political power and the content of public policy.³⁸

Si les discussions sur la définition du concept peuvent continuer sans réussir à identifier sa « bonne » formule, l'acceptation d'une historicité de la « région » faciliterait notre démarche et nous permettrait de saisir sa place dans la gestion européenne de la question des mouvements nationalistes contestataires.

Évidemment, la « région », vue comme « l'entité publique territoriale correspondant au niveau immédiatement inférieur au niveau de l'État et dotée d'un gouvernement disposant de pouvoirs politiques propres, »³⁹ a un rôle déterminant dans le processus d'intégration européenne, car « les régions constituent un élément essentiel et irremplaçable de la construction de l'Europe ».⁴⁰

L'importance de la région est directement associée au principe de subsidiarité dont

³⁵ Marie-Claude **Smouts**, « The Region as the New Imagined Community? », dans Patrick **Le Galès**, Christian **Lequesne**, éds., *Regions in Europe*, London, Routledge, 1998, p. 22-28.

³⁶ Michael **Keating**, « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, 1997, p. 383-398.

³⁷ Gérard **Marcou**, *La régionalisation en Europe*, Parlement européen, Luxembourg, 2000, p. 7.

³⁸ **Keating**, *The Invention of Regions*, p. 383.

³⁹ Conformément à l'Article 1.1 de la *Déclaration sur le régionalisme en Europe* de l'Assemblée des Régions d'Europe, Bâle, le 4 décembre 1996, document de l'A.R.E.

⁴⁰ Voir le paragraphe 3 de la déclaration mentionnée plus haut; voir aussi Enoch **Alberti Rovira**, « Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea », *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, no. 29, 2003, p. 171-199.

l'application dans la politique du gouvernement est fortement recommandée par les architectes de l'Union européenne pour aider les États de l'Union à améliorer leur rendement dans le contexte de la reconnaissance institutionnelle de la participation des collectivités territoriales au processus communautaire européen.⁴¹ Vu la manifestation constante du fait régional dans l'histoire moderne de l'Europe, cette association entre la région et la subsidiarité pourrait être dernièrement interprétée comme un nouveau geste de revalorisation de la région dans la société européenne. Éventuellement, il faudrait parler donc d'une réinvention de la région plutôt que de parler d'une invention de ce concept.

Redécouvert lors du début de la construction européenne dans la période historique qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, le terme de région est utilisé dans les sciences sociales comme un vrai concept opératoire visant à rendre intelligibles différents aspects du processus d'intégration européenne, malgré sa définition restée toujours contestable. À côté des concepts apparentés, tels que la régionalisation et le régionalisme, la région constitue la raison d'être d'une immense littérature scientifique qui a sans aucun doute sa place préférentielle à l'intérieur de la bibliographie dédiée à l'Union européenne.⁴²

Cependant, quelle serait la place réservée à un tel concept dans une étude dont le but est l'élucidation des rapports entre une forme particulière de phénomène idéologique et culturel, soit le nationalisme, et l'Union européenne? Avant d'avancer une réponse cohérente à cette question, il y a deux points qu'il faut se rappeler : D'abord, beaucoup de sources liées à l'histoire de la CEE et de l'UE nous suggèrent l'existence d'un surprenant écart entre le contenu du concept de région des documents officiels des organes et institutions européennes et celui du discours des nationalistes appartenant aux « nations sans État ». En 2007, lors de la 8^e Conférence de la REGLEG, à Barcelone, Josep-Lluís

⁴¹ Rudolf **Hrbek**, « The Role of the Regions in the European Union and the Principle of Subsidiarity », *International Spectator*, no. 38, part 2, 2003, p. 63-78

⁴² Alex **Warleigh-Lack et alii**, éd., *New Regionalism and the European Union : Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, New York, Routledge, 2011; Tanja **Börzel**, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Richard **Balme**, éd., *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

Carod-Rovira, le dirigeant de l'*Esquerra Republicana Catalana* et vice-président de la *Generalitat* de Catalogne à l'époque, confirmait sans équivoque cette situation déconcertante. Devant une nombreuse assistance d'auditeurs avertis, Carod-Rovira déclarait dans son discours de bienvenue que derrière le terme européen de « régions » se cachent *de facto* des régions, nations, États et communautés autonomes...⁴³ Un « banal » conflit sémantique ou une vraie différence de perspectives (idéologiques, politiques, etc.) entre les divers utilisateurs de ce terme? Il est difficile d'expliquer cette anomalie d'ordre terminologique, mais il est certain que la « région » de l'imaginaire nationaliste ne semble pas être la « région » du vocabulaire officiel de l'Union européenne.

En second lieu, il faut souligner que, alors que la région, en tant que concept, reçoit un traitement différencié en fonction des intérêts des utilisateurs, la « nation sans État », un autre concept-clé des nouveaux nationalistes, est quasiment absente du langage administratif de l'Union européenne. Une telle absence conceptuelle explique, naturellement, une autre absence, celle d'une politique de l'Union européenne envers les « nations sans État ». Comme le remarquait amèrement, lors des débats sur le rapport de Giorgio Napolitano sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne, un représentant d'une telle « nation sans État » dans le Parlement européen, le basque Gorostiaga Atxalandabaso, « l'Union européenne manque (...) de toute approche cohérente de la question des nations sans État ».

(...) all candidate countries except Turkey have adopted during the last two decades special policies to improve the situation of minorities, in some cases even through the implementation of self-determination to the benefit of several stateless nations. Serbia and Montenegro are using the principle of self-determination to try to reach a definitive settlement of the conflict in the former Yugoslavia.

The European Union itself, on the contrary, lacks a comprehensive approach to the issue of stateless nations. This is very regrettable. But it is much more regrettable to read in the explanatory statement of Mr Napolitano's report that it is unacceptable to suggest the

⁴³ **Generalitat de Catalunya**, « REGLEG'07 : Discours de bienvenue du vice président de la Generalitat de Catalogne, Josep-Lluís Carod-Rovira », Barcelone, le 15 novembre 2007, p. 1.

recognition of the right to self-determination, because that falls within the sovereign and exclusive competence of the Member States. That means that those stateless nations cannot claim the right of their peoples to exist as such. How can the European Union ignore the principles of universality, indivisibility and interdependence of human rights proclaimed in 1993 by the Vienna Declaration? Could that be possible in an area of freedom, security and justice?

Self-determination is the key to peaceful relations between nations because self-determination equals democracy.⁴⁴

Dans le cas de l'Union européenne, l'inexistence d'une approche officielle, plus ou moins cohérente, de cette question des « nations sans État » s'explique en bonne mesure par la préséance des intérêts des États membres sur les intérêts des communautés culturelles ou territoriales et des élites des nations non souveraines. Évidemment, une telle perspective ne pourrait pas être vraiment appréciée par les représentants de ces entités. Dans leur logique nationaliste, l'idée que l'État reste toujours le pilier de l'Union européenne semble être contre nature. Dans un tel ordre d'idées, un membre de l'Alliance libre européenne, parlementaire européen et « représentant de la Flandre, région historique ayant acquis pacifiquement une quasi-autonomie », demandait impérativement en 2003 la participation des « nations sans État » à la construction européenne. Selon Staes, vu que « les pays candidats à l'Union européenne participeront bientôt pleinement à la construction européenne » et que « bon nombre d'États appelés à adhérer à l'Union sont plus petits que les régions et nations actuelles à compétences législatives », « il est donc tout à fait juste que des nations comme la Flandre, la Wallonie, le Pays Basque, la Catalogne, le Pays de Galles, l'Écosse et la Galice puissent le faire également ».⁴⁵ Évidemment, une telle demande nationaliste représente en soi une formule incohérente et ambiguë : la Flandre d'un M. Staes, « région historique ayant acquis pacifiquement une quasi-autonomie », mais une « nation » aussi, voudrait participer à la construction européenne, à côté d'autres « régions

⁴⁴ Version originale de l'intervention de Gorostiaga Atxalandabaso, dans la Séance du 13 janvier 2003, Parlement européen – 5^{ème} législature, *Compte rendu session Strasbourg 13 janvier 2003*, P5_CRE-PROV(2003)01-13, p. 16-17.

⁴⁵ Voir l'intervention de Staes dans la même séance de discussions. *Id.*

et nations actuelles à compétences législatives ». Mais comment les « régions et nations actuelles à compétences législatives » pourront-elles participer à la construction européenne?

Étant donné que, dans la langue de bois de l'Union européenne, la Flandre, la Catalogne, etc., sont vues seulement comme des régions de leur État d'origine, on revient ainsi inévitablement à la question à la place réservée au concept de « région » dans une étude dont le but est l'élucidation des rapports entre le nouveau nationalisme et l'Union européenne.

Il faut noter d'abord le point de vue de Jordi Pujol, le président de la *Generalitat*, quant aux risques de l'utilisation abusive du terme de région pour gérer la question de la construction nationale d'une nation sans État. Selon Pujol, la Catalogne ne peut pas être identifiée comme une région, bien que, pour faciliter la discussion, on utilise habituellement ce terme proposé par le Conseil d'Europe.⁴⁶ Dans ses mots, la Catalogne

est un pays qui a sa propre langue, une propre culture, une vivace conscience historique et un très fort sentiment de son identité, et qui revendique la reconnaissance politique et culturelle depuis 150 ans. Il s'agit d'une revendication faite en termes de non séparatisme à l'intérieur de l'Espagne (...). La Catalogne ne se considère pas une région, mais une nation à l'intérieur de l'Espagne.⁴⁷

Une nation à l'intérieur de l'Espagne, mais seulement une « simple » région à l'intérieur d'une Europe unie? Ça serait une perspective certainement difficile à accepter pour un nationaliste.

Les réticences d'un homme politique de l'envergure de Jordi Pujol vis-à-vis d'une telle approche « régionaliste » et réductrice de la réalité nationale catalane suggèrent que le

⁴⁶ Jordi **Pujol i Soley**, « L'aportació i el paper de les regions en la construcció d'Europa (Conferència pronunciada pel M. H. Sr. Jordi Pujol, President de la Generalitat de Catalunya, el 3 de juny de 1985, a l'Institut Royal des Relations Internationales de Bruxelles) », dans Jordi **Pujol i Soley**, *Catalunya i Europa. Paraules del President de la Generalitat a Aquisgrà, Estrasburg, Bruxelles, Pirineus, Perpinyà, París, Davos i Madrid (1984-1986)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986, p. 25.

⁴⁷ *Id.*

concept de « région » ne représenterait pas la meilleure option pour un traitement correct du point de vue d'un nationaliste contestataire de la question de l'insertion d'une « nation sans État » dans l'espace de l'Union européenne.

Dans un tel contexte déjà lourdement marqué par une confusion terminologique évidente, un autre homme politique catalan, Ernest Benach, le président du Parlement catalan et le président de la *Conférence des Assemblées législatives régionales (CALRE)* au début des premières années du notre siècle, introduisait dans le discours officiel d'un institution directement associée à l'UE un autre concept flou, assez proche des « nations actuelles à compétences législatives » de Staes. Lors de son discours d'inauguration des travaux de la neuvième assemblée plénière de la *CALRE* (Barcelone, 24-25 octobre 2005), Benach, qui demandait une reconnaissance du rôle accru des régions au sein de l'Union européenne parce que l'Europe n'était pas « une simple somme d'États » et sa construction ne pouvait pas se faire en négligeant la « réalité européenne », une « réalité de personnes et régions », remarquait que la *CALRE* fut fondé en octobre 1997 « avec l'objectif de consolider la représentation des régions et nations européennes à pouvoir législatif dans le nouveau cadre de l'Union européenne ».⁴⁸

« Nation européenne à pouvoir législatif »? Comment définir une telle expression et, de plus, comment comprendre cette initiative linguistique du président du Parlement catalan?⁴⁹

De telles questions ne peuvent avoir de simples réponses. Pour saisir la complexité d'une telle entreprise, on se limite pour le moment à se rappeler deux petits détails de l'histoire. D'abord, il faut souligner que la Déclaration de Catalogne, le document final de cette neuvième assemblée plénière de la *CALRE*, approuvé par le présidents des parlements

⁴⁸ Ernest **Benach**, *Informe del President sobre les activitats de la CALRE*, Parlement de Catalunya, 24 d'octubre 2005, p. 2.

⁴⁹ Cependant, il semble que la question n'est pas uniquement catalane : un document du Parti nationaliste basque parlait de « naciones y regiones dotadas de competencias legislativas y capacidad financiera »! Voir « Retos de la nación vasca », document politique approuvé lors de la Vème assemblée générale de l'EAJ-PNV, 1-2 décembre 2007, dans **Asamblea general EAJ-PNV**, Ponencia política (Aprobada en la V Asamblea General celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 2007), p. 19.

régionaux à pouvoir législatif de l'Union européenne réunis à Barcelone, ne fait aucune allusion aux « nations européennes à pouvoirs législatifs ». Intitulé « Des régions fortes pour une Europe unie », ce texte de la CALRE focalise son attention sur la place et le rôle des régions à pouvoir législatifs dans la construction européenne.⁵⁰ Régions, pas de nations à pouvoir législatifs... De plus, il faut remarquer que la note officielle de presse du Parlement catalan associée au discours de Benach propose sans aucune explication une variante rectifiée du texte, qui devient par suite « l'objectif de la CALRE est de consolider la représentation des régions et nations européennes dans le nouveau cadre de l'Union européenne (UE) ».⁵¹ Une simple omission ou une erreur de rédaction?

D'une entité nationale non souveraine à une « région »

Techniquement, l'utilisation du concept de « région » dans la gestion d'une question nationale n'est pas une invention des autorités européennes. Il ne faut pas oublier que la reconnaissance constitutionnelle des « nationalités » a été réalisée, lors de la rédaction de la Constitution espagnole de 1978, grâce à un mécanisme qui établissait une certaine équivalence entre les nationalités et les régions espagnoles. Fortement critiquée à l'époque par les nationalistes catalans, basques et galiciens, cette formule de *café para todos* devait diluer les demandes nationalistes dans un océan de revendications régionalistes et, dernièrement, neutraliser toute tentative radicale nationaliste de réforme d'un État espagnol vu comme une expression politique d'une nation espagnole composée par des « nationalités » et des régions.

⁵⁰ CALRE, *Déclaration de Catalogne* : « Des régions fortes pour une Europe unie » (projet pour l'Assemblée plénière du 24 et 25 octobre 2005), Document officiel de la CALRE, Barcelone, 2005, 7 p.

⁵¹ « L'objectiu de la CALRE és consolidar la representació de les regions i les nacions europees dins del nou marc de la Unió Europea (UE) ». **Parlament de Catalunya**, « El Parlament de Catalunya acull la novena sessió plenària de la CALRE, que per primera vegada utilitza el català com a llengua oficial. Ernest Benach demana a les institucions europees que comptin amb les regions perquè la ciutadania es faci seva Europa i s'evitin els «no» a la Constitució. Dilluns, 24 d'octubre de 2005. Palau del Parlament », *Notícies*, 24 octobre 2005 (http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies?p_format=D&p_id=833834, page consultée le 21 avril 2012)

Cependant, vu le manque de réceptivité de l'Union européenne face aux questions des nations non souveraines, l'utilisation du concept de « région » à l'échelle européenne ne pourrait pas être directement associée à ce type de question. Officiellement, la « région » était introduite dans le discours européen dans le contexte d'une tentative de démocratisation de l'Union et d'une reconsidération du besoin de légitimité de la construction européenne.

De plus, la « région », conçue du début des années 1970 comme unité territoriale statistique dans le cadre de la « Nomenclature des unités territoriales statistiques » (*NUTS*) de la Commission des Communautés européennes, allait être récupérée plus tard par les concepteurs des politiques de développement régional de l'UE,⁵² fait qui avait alimenté la confusion terminologique autour de ce concept :

Le problème est que l'UE elle-même utilise souvent la notion de région avec des significations différentes, ce qui contribue sans doute à la confusion terminologique. En fait, la politique régionale européenne est organisée autour de la division en unités statistiques régionales (*NUTS*), définies par la Commission européenne sur la base d'indices constitutionnels (...). Selon cette division, les États nationaux (*sic*) correspondent aux *NUTS 0*; les *NUTS 1* se rapportent aux zones larges qui regroupent des régions dans des pays comme l'Italie, la France ou l'Espagne, mais qui, et d'ici la confusion, coïncident du point de vue administratif avec les Länder allemands ou les régions belges; les régions *NUTS 2* correspondent aux régions des pays méditerranéens de l'UE (dans le cas de l'Espagne, il se réfère aux Communautés autonomes), les Länder autrichiens ou les provinces belges; enfin, les *NUTS 3* visent l'échelon local et, selon l'ordre politique administratif de l'État en question, vont de l'organisation des provinces jusqu'aux municipalités.⁵³

D'ailleurs, bien que visiblement réductionniste dans une perspective nationaliste, la gestion régionaliste d'une question nationale pourrait constituer une réelle opportunité,

⁵² **Commission des Communautés européennes**, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à l'opportunité d'établir des règles à l'échelle européenne pour des niveaux plus détaillés dans la nomenclature NUTS*, COM(2005)473 final – non publié au Journal officiel de l'UE, Bruxelles, 6 octobre 2005, 7 p.

⁵³ Santiago **Petschen**, Jorge **Tuñón**, « Un marco jurídico-político para la cuestión regional », Fundación Centro de Estudios Andaluces (Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía), Document de travail, no. 1/2009, p. 8-9.

pour utiliser la terminologie de Michael Keating, pour le développement d'une autonomie fonctionnelle d'une « nation sans État », tout en permettant l'identification d'autres solutions européennes pour une projection symbolique d'une réalité nationale.⁵⁴

Mais, dans les conditions d'une indifférence de l'Union européenne face aux demandes nationalistes, les règles du jeu régionalistes proposées par l'Union européenne pouvaient être facilement interprétées comme les bases d'un *café para todos* à l'échelle européenne. En même temps, l'acceptation de la part des élites nationalistes contestataires d'un système uniformisateur au niveau de l'Union européenne présupposait cependant les risques de l'émergence d'une *path dependence*,⁵⁵ qui, à long terme, aurait pu avoir des conséquences négatives pour le processus de construction nationale.

Dans le cas des entités nationales non souveraines, telles la Catalogne ou le Pays basque, une participation en tant que « simple » région espagnole au processus d'intégration européenne équivalait à une négation de leur caractère national déjà reconnu au sein de l'État espagnol, étant donné que la « nationalité » catalane aurait été quasiment ignorée du point de vue institutionnellement par les organes de l'Union européenne. D'ailleurs, comme on va voir en détail dans les chapitres consacrés à l'action extérieure de la Catalogne et des autres « nationalités » espagnoles, la prise de conscience du péril d'une non-reconnaissance européenne de la nation catalane (ou basque ou galicienne) constitue l'une des principales motivations de la participation enthousiaste des élites nationalistes dans une première phase aux grands projets visant le développement régional initiés par l'Union européenne.

Parmi ces projets, il faut souligner d'abord le « Comité des régions », dont la création est directement associée au Traité de Maastricht.⁵⁶ Une organisation complexe, qui rassemblait

⁵⁴ Michael **Keating**, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London, Routledge, 2001, p. 49-51.

⁵⁵ Colin **Crouch**, Henry **Farrell**, « Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism », *Rationality and Society*, vol. 16, no. 1, 2004, p. 5-43; Scott E. **Page**, « Path Dependence », *Quarterly Journal of Political Science*, no. 1, 2006, p. 87-115.

⁵⁶ Laura **Huici Sancho**, *El Comité de las Regiones: Su función en el proceso de integración europea*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 2003; Jacques **Bourrinet**, éd., *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Editions économique, 1997

tant des représentants des régions que des représentants des municipalités,⁵⁷ ce Comité se voulait être une expression de l'application du principe de subsidiarité dans l'Union européenne. Une « arène symbolique pour la participation régionale dans la politique européenne », il était évidemment une « innovation importante ».⁵⁸ Comme remarquait Pasqual Maragall, le maire socialiste de la ville de Barcelone au début des années 1990, le Comité des régions avait une certaine origine allemande, car lors de la négociation du Traité de Maastricht, ce sont les Länder allemands « qui ont dit à Kohl qu'il ne serait pas logique que le Luxembourg ait une voix dans l'UE et les régions allemandes, non ».⁵⁹

Cependant, avec un nom qui suggérait une structure bureaucratique plutôt qu'une organisation démocratique vraiment représentative,⁶⁰ il présentait aussi une hétérogénéité évidente quant aux dimensions et aux prérogatives des communautés territoriales représentées en son sein. Sans doute, cette hétérogénéité affectait la cohérence d'un projet qui n'aurait pas pu défendre les intérêts d'un spectre très large d'entités administratives.

De plus, comme les entités plus robustes et autonomes semblaient ne pas avoir vraiment besoin de la protection exclusiviste de leur État d'origine, ces régions étaient plus disposées que les autres entités à participer de façon active au processus d'intégration européenne. Une telle situation donnait naissance au risque d'un clivage en termes

⁵⁷ Si Alberto Gil Ibáñez y identifie quatre catégories de membres (régions avec compétences législatives, régions sans compétences législatives, grandes municipalités et autres entités locales), pour Michael Keating ce comité serait plutôt « un foro de representación general donde se agrupan naciones sin estado, regiones grandes y municipios ». Alberto **Gil Ibáñez**, « Situación institucional y opciones de las regiones en la Unión Europea. Especial atención al Comité de las regiones », dans Belén **Becerril Atienza**, José María **Beneyto Pérez**, coord., *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la UE*, Editorial Dykinson, Madrid, 2003, p. 345; Michael **Keating**, « Las Regiones, la Democratización y la Constitución de Europa », *Hermes*, no. 0, janvier 2001, p. 9.

⁵⁸ Thomas **Christiansen**, « Second Thoughts – The Committee of the Regions after its First Year », dans Renaud **Dehousse**, Thomas **Christiansen**, éd., *What Model for the Committee of the Regions? Past Experiences and Future Perspectives*, EUI Working Paper, European Forum, No. 95/2, Florence, European University Institute, 1995, p. 54.

⁵⁹ Raimon **Carasco**, Miquel **Sellàres**, « Pasqual Maragall: Jo no estaré mai tan lligat al nacionalisme espanyol com ho estan avui els nacionalistes catalans », entrevue avec Pasqual Maragall, *Debat nacionalista*, no. 36, hiver 2003, p. 43.

⁶⁰ Peter **Hain**, « L'Europe et les régions » (Contribution présentée par M. Peter Hain, membre de la Convention européenne), document de la Convention européenne, Contrib 221, Conv 526/03, Bruxelles, le 3 février 2003, p. 7.

d'intérêts et de gestion de la participation à la construction européenne entre les différentes communautés territoriales. Inévitablement, l'évolution du Comité allait être graduellement marquée par ce clivage qui, malgré les efforts d'un bon nombre d'hommes politiques européens, affectait l'efficacité du Comité et favorisait la diminution d'une impulsion initiale destinée à transformer le comité des régions en une « nouvelle source de souveraineté ».⁶¹

Avec de telles prémisses, on pourrait comprendre le ton négatif de l'ancien président de la Communauté autonome du Pays basque, Carlos Garaikoetxea, pour lequel le Comité des régions

est un simple organisme consultatif, composé par des entités régionales et locales élues par les États (et ça explique le paradoxe que le Luxembourg ou la Malte aient beaucoup plus représentants régionaux que le Pays de Galles ou Pays basque), et bien qu'il ne fasse pas complètement sous-estimer son travail, son caractère consultatif et non obligatoire fait que son influence soit pratiquement nulle dans le processus européen.⁶²

Avec un futur incertain,⁶³ ce Comité représentait cependant l'unique organe officiel de l'Union européenne au sein duquel une entité nationale non souveraine pouvait faire entendre sa voix devant des dirigeants de l'Union européenne.⁶⁴ Mais, le caractère consultatif de cet organe limitait sérieusement sa capacité d'accomplir, comme le Traité de Maastricht le demandait, le rôle de représentant des autorités régionales et locales et, dans une telle situation, il semblait évident que l'enthousiasme des dirigeants des entités nationales non souveraines disparaisse au fur et à mesure de l'évolution de ce Comité des régions.

⁶¹ Marcelo de **Almeida Medeiros**, « Unidades subnacionais e integração europeia : o caso do Comitê das Regiões », dans Tullo **Vigevani et alii**, eds., *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, 2004, pp. 164-165.

⁶² Carlos **Garaikoetxea**, « Euskadi munduan », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, no. 25, 2008, p. 8.

⁶³ Pilar **Mellado Prado**, « El Comité de la Regiones: Un futuro incierto », *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 13, Deuxième semestre 2007, p. 23-46.

⁶⁴ **Gobierno Vasco/Lehendakaritza**, *Estrategia de acción exterior de la Comunidad autónoma de Euskadi*, Secretaría General de Acción Exterior y Servicio Central de Publicaciones, 2005, p. 23.

L'échec du Comité des régions, évident vers la fin des années 1990,⁶⁵ marque d'ailleurs l'échec d'un autre concept à la mode dans l'environnement des nationalistes qui ont misé sur la collaboration de l'Union européenne dans la continuation de leurs projets de construction nationale. Il s'agit de l'« Europe des régions », un concept qui, basé sur une interprétation particulière des tendances régionalistes européennes, devait constituer une alternative plus démocratique et plus proche des citoyens à une Europe des États.⁶⁶

L'« Europe des régions »

Au début des années 1990, dans le contexte de la constitution de l'Union européenne, le terme d'« Europe de régions » a facilement réussi à gagner une place centrale dans les discours des entrepreneurs identitaires régionaux pour lesquels l'Union européenne restait toujours une affaire des États. La prémisse est représentée par le fait que, dans les mots de Michael Keating,

European integration and regionalism will weaken the State by eroding its authority and functional competence simultaneously from above and below. A new political regime is created, in which national governments are no longer masters of the game and, in extreme versions, states disappear altogether in favour of a Europe of the Regions.⁶⁷

Cette Europe des régions, en tant qu'une sorte d'alternative à la croissance démesurée du pouvoir des États au sein de l'Union européenne, était généralement pensée en deux catégories: a) « technocratic and rationalist observers, who note that, with competences distributed in the most efficient manner between the community and the regions, the nation-state will become functionally redundant »;⁶⁸ b) « romantic, utopians, ethnic

⁶⁵ Isabel Rodríguez Rodríguez, « Un paso hacia delante en el reconocimiento comunitario de las regiones: El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam », *Revista de estudios regionales*, no. 58, 2000, p. 137-159.

⁶⁶ Anwen Elias, « Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 483-492.

⁶⁷ Michael Keating, « Europeanism and Regionalism », dans Barry Jones, Michael Keating, édés., *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 10.

⁶⁸ *Id.*

activist, and a variety of movements inspired by post-industrial values, who wish to remove "artificial" and oppressive structures of the nation-state in favour of "natural" ethnic or spatial communities, within a democratic and pluralist Europe ». ⁶⁹

Strictu sensu, il serait difficile de quantifier des résultats de l'utilisation de l'Europe des régions dans les stratégies européennes des nationalistes en quête de reconnaissance européenne. Klaus Nagel, qui compare les stratégies nationalistes catalanes envers l'Union européenne (et les Communautés européennes, avant la constitution de l'UE) du Gouvernement catalan avec les stratégies régionalistes des *Länder* allemands, remarquait une certaine similitude entre ces deux types de stratégies. Selon Nagel,

(...) can in principle follow strategies towards the EC and the European public, which approach those of the German Länder. These strategies could aim at a federalization of the EC based on the regions, the introduction of a third level in the EC decision making process, or at least an improvement in the position of sub-state territorial units in the EC. ⁷⁰

Évidemment, l'amélioration du statut européen de leur communauté territoriale était sûrement à l'ordre du jour de la *Generalitat* ou du gouvernement du Pays basque, mais il est difficile d'accepter que le gouvernement catalan, par exemple, ait pu soutenir au niveau européen une formule constitutionnelle qui n'a jamais vraiment été acceptée par les nationalistes catalans en Espagne. La fédéralisation d'une Europe au sein duquel la Catalogne, en tant que région, devait avoir un statut similaire à celui d'une « simple » région portugaise ou suédoise n'aurait pas pu réellement représenter une option envisageable pour les élites nationalistes au pouvoir à Barcelone.

Cependant, l'idée d'une gouvernance à niveaux multiples, selon la formule consacrée par Gary Marks,⁷¹ semble parfaitement en accord avec les stratégies formulées par les

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ Klaus-Jürgen Nagel, « The Stateless Nations of Western Europe and the Process of European Integration », dans Justo G. Beramendi et alii, eds., *Nationalism in Europe. Past and Present* (Actas do Congreso Internacional "Os Nacionalismos en Europa. Pasado e Presente", Santiago de Compostela, 27-29 de Setembro de 1993), Vol. 2, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1994, p. 555.

⁷¹ Voir aussi, pour un concept similaire, Francesc Morata, « La gouvernance coopérative subétatique », dans Guy Lachapelle, Stéphane Paquin, eds., *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies*

nationalistes catalans et basques au fur et à mesure de l'évolution du processus d'intégration européenne. Certainement, la constitution d'une entité territoriale autonome sur des bases nationales confirmait l'application de ce principe en Espagne, où la Constitution de 1978 favorisait le transfert massif de compétences institutionnelles vers les communautés autonomes espagnoles et, implicitement, la création de niveaux intermédiaires de gouvernement. Associé avec une reconnaissance formelle des « nationalités » catalane, basque et galicienne, ce transfert s'inscrivait, dans une logique nationaliste, dans un ample processus de construction nationale de ces « nationalités ». Dans un tel contexte, il est évident qu'un gouvernement catalan ou basque ne pourrait pas s'opposer à l'application à l'échelle européenne d'un principe qui, en Espagne, avait déjà donné des résultats extrêmement positifs.⁷² Mais, accepter un tel principe de gouvernance à niveaux multiples sans obtenir une reconnaissance nationale? Difficile à croire qu'une telle option aurait pu faire une majorité au niveau des élites catalanes ou basques.

Pour Marks, la gouvernance à niveaux multiples était définie comme

a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers - supranational, national, regional and local - as a result of the broad process of institutional creation and decisional re-allocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level.⁷³

Bien que les hommes politiques (et Marks) acceptent généralement le principe de quatre niveaux de pouvoir représentatif au niveau européen,⁷⁴ les sciences sociales utilisent beaucoup l'expression de « troisième niveau de gouvernance », placé entre l'État et le niveau local, pour suggérer le niveau régional. Le niveau régional serait la « base » structurelle de cette Europe des régions,⁷⁵ mais cette association ne représente pas en soi

subétatiques, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 93-109.

⁷² Gérard **Dufour**, Jean-François **Dufour**, *L'Espagne : un modèle pour l'Europe des régions*, Paris, Gallimard, 2000.

⁷³ Gary **Marks**, « Structural Policy and Multi-level Governance in the EC », dans Alain **Cafruny**, Glenda **Rosenthal**, édés., *The State of the European Community*, Vol. 2 (*The Maastricht Debates and Beyond*), Harlow, Longman, 1993, p. 392.

⁷⁴ Felipe **Gonzalez**, « Más que nunca, necesitamos Europa », *El País*, le 9 juin 1999.

⁷⁵ Thomas **Christiansen**, « Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's

une confirmation de l'« existence » d'une intention de l'Europe des régions. Un peu sceptiques quant à sa cohérence, certains spécialistes suggèrent un épuisement de la valeur du concept avant même que les hommes politiques puissent formuler une intention sérieuse à son égard.⁷⁶

D'ailleurs, généralement réduite à l'image vague d'une Europe démocratique et civique, sans une définition académique claire, l'Europe des régions n'a pas vraiment joué son rôle de possible catalyseur des énergies politiques régionalistes ou nationalistes. Dans une Union européenne qui offrait cependant un large éventail d'opportunités pour l'autonomie fonctionnelle des nations non souveraines, le concept d'Europe des régions a été tellement surévalué au début des années 1990 que son utilisation n'a produit aucun projet politique nationaliste cohérent à l'échelle de l'Union européenne.⁷⁷

Dans un tel contexte, reste l'interrogation : Quels sont les rapports entre cette Europe des régions et les entités nationales non souveraines dont les dirigeants lançaient au début des années 1990 une vraie offensive dans l'Union européenne pour avoir confirmé leurs acquis nationalistes?

Du nationalisme à l'ethnorégionalisme

Il est évident que, si l'Europe des régions avait dû représenter une formule alternative à l'Europe des États, l'Europe des régions a été finalement un échec, car l'Union européenne est toujours restée une Europe des États. Cependant, si cette Europe des régions est définie comme un espace à l'intérieur duquel les régions constitueraient un vrai niveau de gouvernance, comme le proposent les partisans d'une gouvernance à multiples niveaux, il faut admettre que cet espace n'est pas une utopie. Bien que l'État reste toujours le grand acteur de l'intégration européenne, la décentralisation administrative a été un processus

Committee of the Regions », *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 26, No. 1, 1996, p. 97-104.

⁷⁶ Charlie **Jeffery**, « Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, No. 2, 1996, p. 56-72.

⁷⁷ Michael **Keating**, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London, Routledge, 2001, p. 50; voir aussi Eve **Hepburn**, « The Rise and Fall of a Europe of the Regions" », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 537-555.

en pleine évolution dans tous les États membres de l'Union européenne dans la dernière décennie du XXe siècle. Une réalité plus ou moins évidente, cette décentralisation a contribué à la genèse et la consolidation d'un vaste réseau européen de communautés territoriales qui, dernièrement, vu leurs solidarités surprenantes, a permis la constitution d'un authentique espace des régions.⁷⁸

À l'intérieur de cet espace européen, la place des entités nationales non souveraines a été une question dont la solution a constitué un vrai défi pour leurs dirigeants nationalistes. Dans les conditions d'une indifférence totale de l'Union européenne vis-à-vis de leurs demandes nationalistes, les dirigeants des entités nationales, telles la Catalogne et le Pays basque, ont été obligés d'adapter leurs stratégies nationalistes aux règles du jeu proposées par l'Union européenne. Par conséquent, vu l'importance du concept de « région » dans la tentative des architectes de l'Union européenne de démocratisation de l'espace européen, le discours des nationalistes catalans, basques et galiciens a connu une sensible métamorphose et, apparemment, leur nationalisme a graduellement laissé la place à un ethnorégionalisme qui devait répondre tant aux exigences de la participation institutionnelle à l'intégration européenne qu'aux besoins associés au projet de construction nationale mis en difficulté par le manque de sympathie de l'Union européenne.

Historiquement, cette transformation constructiviste a connu trois phases principales, qui allaient dernièrement conduire, au début du XXIe siècle, à la formulation de la demande catalane de reconnaissance, au niveau européen, des « régions européennes dotées avec des caractéristiques nationales spécifiques »⁷⁹.

D'abord, dans les conditions d'un clivage évident au sein du Comité des régions dans les premières années de l'Union européenne entre les régions aux compétences législatives et

⁷⁸ Cesareo **Aguilera de Prat**, « De la "Europa de las regiones" a la Europa con las regiones », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, no. 2, 2006, p. 47-76.

⁷⁹ « Compareixença dels senyors Casimir de Dalmau i Ferran Requejo perquè informin dels treballs que fa la Convenció Catalana per al Debat sobre el futur d'Europa (tram. 357-00347/06) », *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, VIe législature, série C - no. 419, septième période, 13 décembre 2002 (*Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat*, session no. 20), p. 11.

les autres, une première solution appuyée par les nationalistes a été la constitution d'une organisation destinée à défendre les intérêts particuliers de ces entités dans l'espace de l'Union européenne.⁸⁰

Selon Michel Dellebarre, le président du Comité des régions, cette nouvelle formule d'organisation des régions à pouvoirs législatifs de l'Union Européenne (*REGLEG*)

s'est établie comme structure à part entière dans le paysage des acteurs territoriaux de l'intégration européenne. Comme les grandes associations de collectivités territoriales, *REGLEG* est présente dans toutes les thématiques de cette intégration. Mais le réseau *REGLEG* est plus qu'une association. D'une part en raison du seul poids des élus qui animent ce réseau. D'autre part dans la mesure où elle n'est pas seulement un "lobby" européen mais qu'elle dispose des plus puissants relais au niveau des Etats-membres qui sont représentés en son sein.⁸¹

Cependant, malgré les efforts soutenus de ses membres, l'efficacité des programmes proposés par la *REGLEG* a été limitée, étant donné l'absence de toute reconnaissance institutionnelle de la part de l'Union européenne. D'ailleurs, la marge de manœuvre de la *REGLEG* était extrêmement limitée vu que le Comité des régions restait toujours le partenaire préféré par l'Union européenne en ce qui concernait le fait régional. Dans les mots de Dellebarre, « le Comité des régions est (...) la seule structure qui permette à *REGLEG* de s'associer à la voix des collectivités territoriales », car ce Comité constituait « la seule représentation institutionnelle des intérêts régionaux et locaux au sein de l'Union européenne et le seul organe européen au sein duquel les régions à pouvoirs législatifs soient représentées à part entière ».⁸²

Évidemment, pour les représentants d'une entité nationale non souveraine, la solution de la *REGLEG* restait dans les limites d'un régionalisme qui ne pouvait pas correspondre aux

⁸⁰ Alberto **Arce Janáriz**, « Las Regiones Legislativas de la Unión Europea », *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 7, 2002, p. 3-18.

⁸¹ **Comité des régions**, « 8e sommet des présidents des régions à pouvoirs législatifs de l'Union Européenne (*REGLEG*), Barcelone, 16 novembre 2007. Intervention de M. Dellebarre, président du Comité des régions », p. 2.

⁸² *Id.*

attentes d'un environnement nationaliste. Le fait que la Catalogne, par exemple, soit reconnue comme une région à pouvoirs législatifs de l'Union européenne ne constituait pas grand-chose d'un point de vue nationaliste, étant donné que, dans la bonne logique nationaliste, la réussite du processus de construction nationale catalan aurait impliqué d'abord la reconnaissance formelle de la spécificité nationale de la Communauté autonome de Catalogne au sein de l'Union européenne.

Cet aspect explique pourquoi, dans une deuxième phase, les nationalistes ont fait un accueil très enthousiaste à la solution proposée par Alain Lamassoure au sein du Parlement européen préconisant la reconnaissance du statut de « région partenaire de l'Union » pour les régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne.

Dans son *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*,⁸³ Lamassoure proposait une vraie reconstruction de l'Union européenne sur des bases régionalistes, en répondant indirectement aux demandes des représentants des régions à pouvoirs législatifs, visiblement mécontents de la place marginale qu'ils occupaient dans les structures de pouvoir de l'Union européenne.

Lamassoure, qui partait de la prémisse que « des collectivités territoriales dotées de compétences législatives existent désormais dans près de la moitié des États membres, dans lesquels la transposition de la législation européenne en droit interne dépend dans certains cas des autorités décentralisées, tandis que la gestion des programmes communautaires dépend en tout cas au moins autant des régions et des municipalités que du pouvoir central et qu'en conséquence »,⁸⁴ considèrait que « les textes fondateurs de l'Union ne peuvent plus ignorer le rôle de ces partenaires particuliers, qui doivent contribuer aussi bien à accroître l'efficacité des politiques communautaires qu'à rapprocher les citoyens du processus de la construction européenne ».⁸⁵

Cependant, bien que très intéressante en termes de gestion de la question de gouvernance

⁸³ **Parlement européen**, « Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres » (2001/2024(INI)), Rapporteur: Alain Lamassoure Commission des affaires constitutionnelles, le 24 avril 2002, A5-0133/2002.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁵ *Id.*

autonome, la solution de Lamassoure avait ses limites en ce qui concerne les intérêts des entités nationales non souveraines de l'Union européenne. Encore une fois, il faut souligner que la reconnaissance d'un certain statut privilégié au sein de l'Union européenne ne pouvait pas répondre pleinement aux attentes des nationalistes, pour qui cette reconnaissance devait viser implicitement le caractère national de leur entité territoriale pour être vraiment satisfaisante.

D'ailleurs, comme la proposition de Lamassoure ne visait pas vraiment la transformation de ces régions privilégiées en États,⁸⁶ plus ou moins autonomes, les changements préconisés étaient mineurs et directement associés à l'idée d'une préséance du Comité des régions dans la gestion du fait régional au sein de l'Union européenne.⁸⁷

Un peu plus tard, un autre rapporteur, Giorgio Napolitano, allait proposer une amélioration du statut des régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne, misant lui aussi sur l'idée de reconnaissance d'un statut privilégié pour ce type de régions.

Napolitano proposait une redéfinition de l'application du principe de subsidiarité dans l'Union européenne afin que le rôle de ces régions soit sensiblement amélioré. Techniquement, il demandait

que soit intégrée dans les traités une disposition stipulant que le principe de subsidiarité ne doit pas régir seulement les relations entre l'Union européenne et les gouvernements de ses États membres, mais aussi d'autres niveaux de pouvoir et stipulant de meilleures façons de permettre aux autorités régionales et locales d'adapter la façon dont ils mettent en oeuvre la législation de l'Union européenne pour tenir compte de circonstances et de besoins locaux exceptionnels, tout en respectant l'intégrité de la législation de l'Union européenne et la cohérence de ses politiques; demande, dès lors, instamment aux États membres, dans le cadre de leur dispositif constitutionnel, d'instaurer et, le cas échéant, renforcer des mécanismes

⁸⁶ Intervention de Jauregui Bereziartu devant la *Commission des affaires européennes et d'action extérieure du Parlement basque*, dans « Comparecencia de los catedráticos señores Jauregui Bereziartu, Álvarez Rubio, Bengoetxea Caballero y Martín Pérez de Nanclares, a petición de la comisión, para informar sobre la reforma institucional de la Unión Europea a través del Tratado de Lisboa », *Diario de comisiones*, Comisión de asuntos europeos y acción exterior (Parlamento vasco), VIIIe législature, 16 janvier 2008, p. 16.

⁸⁷ Myriam Josa, « El eurodiputado Lamassoure lanza un plan para que la UE reconozca a las regiones », *La Vanguardia*, 17 juillet 2001.

internes de participation des régions et des collectivités territoriales, en particulier celles dotées de pouvoirs législatifs, dans l'ensemble du processus selon lequel se forme la volonté de l'État dans le domaine des affaires européennes revêtant pour elles un intérêt spécifique.⁸⁸

Sa proposition, qui se basait sur la conception selon laquelle « les régions sont des intermédiaires entre les citoyens et les institutions européennes », visa la modification du Traité de l'Union européenne pour que le rôle des régions constitutionnelles dans les États membres soit « correctement » précisé.⁸⁹

Inutile de dire que la proposition de Napolitano, qui était similaire à celle de Lamassoure, ne touchait pas la question particulière des entités nationales non souveraines de l'Union européenne. Le statut demandé par Napolitano visait seulement la dimension technique de l'autonomie des régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne, sans accorder aucune attention à la problématique nationaliste de certaines « régions ». *Stricto sensu*, ce rapport confirmait l'incapacité de l'Union européenne de saisir l'existence d'une question nationale au niveau de ces « régions ».

Dans un tel contexte, il faut se rappeler la contribution présentée par Sir Neil MacCormick, membre suppléant de la Convention européenne, sur la place des « nations sans État » dans le débat de la Convention sur les régions⁹⁰ au début du notre siècle. MacCormick, un indépendantiste écossais, partait de la prémisse qu'il existe un certain nombre de nations européennes « that lack a full sovereign of their own », dont le caractère national n'est pas vraiment remarqué par « European politicians and constitutionalists ».⁹¹ De plus en plus, la « région », un concept déjà utilisé au sein des Communautés européennes, est devenue le terme préféré de ces Européens pour identifier des nations historiques, telles la

⁸⁸ **Parlement européen**, « Rapport des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne » (2001/2141(INI)), Rapporteur: Giorgio Napolitano, Commission des affaires constitutionnelles, Document de séance, 4 décembre 2002, A5-0427/2002, p. 7.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁰ Michael **Keating**, « Regions and the Convention on the Future of Europe », *South European Society and Politics*, vol. 9, no. 1, 2004, p. 192-207.

⁹¹ Neil **MacCormick**, « Les Nations sans État et le débat de la Convention sur les régions » (Contribution présentée par Sir Neil MacCormick, membre suppléant de la Convention européenne), Document de la Convention européenne, Contrib 220, Conv 525/03, Bruxelles, 31 janvier 2003, p. 2.

Catalogne, l'Euskadi, la Galice, l'Andalousie, la Flandre, le Pays de Galles ou l'Écosse.⁹² Cependant, ces nations historiques seraient, selon MacCormick, des « régions constitutionnelles ».

Because their construction as legal entities directly or indirectly flows from the constitutional order of the Member State of which they are part, they are frequently denominated 'constitutional regions'. In this they have a parallel with Laender in Germany or Austria, and with Regional governments in other states where these are endowed with legislative power.⁹³

Régions constitutionnelles ou simples « régions », ces entités seraient *de facto* des « nations sans État », dont les élites se trouveraient divisées en deux catégories principales: les indépendantistes, soit ceux qui veulent l'indépendance de leur nation, et les autonomistes, soit les adeptes d'une autonomie maximale à l'intérieur des structures étatiques existantes.

Enfin, à titre de solution juste à cette question régionale-nationale, MacCormick proposait que « Europe must give recognition to its 'regional dimension, and must recognise the internal diversity of the concept 'region', or find a better word for it ».⁹⁴

On arrive ainsi à la troisième phase de cette transformation constructiviste des stratégies européennes des élites nationalistes des entités nationales non souveraines: après avoir participé aux discussions sur l'amélioration du statut des régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne, ces élites finissent par élaborer une solution qui se trouverait à égale distance idéologique entre le discours régionaliste de l'Union européenne et le discours nationaliste catalan ou basque.

Lors des travaux de la Convention catalane sur l'avenir de l'Union européenne, le réputé politologue catalan Ferran Requejo proposa d'abord la reconnaissance de l'existence des « réalités régionales avec des caractéristiques nationales » au sein de l'Union européenne. De plus, il demanda la reconnaissance des « régions à statut spécial - nommées associées ou à compétences législatives », pour que finalement sa proposition vise la question de la reconnaissance, au niveau européen, des « régions européennes dotées de caractéristiques

⁹² *Id.*

⁹³ *Ibid.*, p. 2-3.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 6.

nationales spécifiques », telle la Catalogne.⁹⁵

Conscient des limites du concept de « nation sans État » dans la gestion d'une problématique nationale, Requejo formulait ainsi une solution inédite qui, bien que contestable, pourrait constituer la base de départ d'une stratégie européenne cohérente visant la reconnaissance nationale catalane au sein d'une Union européenne indifférente face au processus de construction nationale relancé en Catalogne après la mort de Franco. Tout en restant fidèle aux lignes générales du nationalisme classique, la proposition de Requejo marque une transition significative vers une symbiose entre le discours régionaliste européen et le discours nationaliste catalane. Il s'agissait apparemment d'une perspective ethnorégionaliste.⁹⁶

Les conséquences pratiques de l'utilisation d'un concept comme celui de « régions européennes dotées de caractéristiques nationales spécifiques » sont immenses, car un tel concept aurait pu constituer tant la base d'une stratégie régionaliste à des fins nationalistes⁹⁷ que la raison d'être d'une vraie stratégie nationaliste.

Régionalistes ou ethnorégionalistes, mais toujours nationalistes? Voilà une question à laquelle, on va voir dans les chapitres suivants, les élites nationalistes des entités nationales non souveraines de l'Union européenne ont trouvé des réponses assez surprenantes.

⁹⁵ Intervention de Ferran **Requejo** lors de la « Compareixença dels senyors Casimir de Dalmau i Ferran Requejo perquè informin dels treballs que fa la Convenció Catalana per al Debat sobre el futur d'Europa (tram. 357-00347/06) », *DSPC*, VIe législature, série C - no. 419, septième période, 13 décembre 2002 (*Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat*, session no. 20), p. 11.

⁹⁶ Lieven **de Winter, et alii**, *Autonomist Parties in Europe : Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006; Saul **Newman**, *Ethnoregional Conflicts in Democracies: Mostly Ballots, Rarely Bullets*, Westport, Greenwood Press, 1996; Régis **Dandoy**, « Ethno-regionalist Parties in Europe: a Typology », *Perspectives on Federalism*, vol. 2, no. 2, 2010, p. 194-220; Lieven **de Winter**, de, Margarita **Gomez-Reino Cachafeiro**, « European Integration and Ethnoregionalist Parties », *Party Politics*, vol. 8, 2002, p. 483-503.

⁹⁷ Elisa **Roller**, *Catalan Nationalism within a Europe of Regions: The Development of a Dual Strategy*, EPRU Paper, No. 1/1999, Manchester, University of Manchester, p. 27-32.

Conclusions

Dans ce chapitre, on a voulu souligner d'abord le fait que, bien qu'elle semblât indifférente vis-à-vis des demandes de reconnaissance nationale des gouvernements des entités nationales non souveraines, l'Union européenne a finalement accepté l'idée d'une fin du monopole de l'État dans le domaine des relations internationales et a reconnu formellement l'existence d'un nouveau type d'acteurs internationaux non étatiques : la « région », conçue habituellement comme l'un des piliers d'une construction démocratique de l'Europe unie.

Dans le contexte d'une « reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie locale et régionale comme principes et valeurs de l'Union », ⁹⁸ cette réévaluation de la place de la région est directement associée au principe de subsidiarité dont l'application dans la politique du gouvernement est fortement recommandée par les architectes de l'Union européenne pour aider les États de l'Union à améliorer leur rendement dans le contexte de la reconnaissance institutionnelle de la participation des collectivités territoriales au processus communautaire européen.

Dans un telle perspective, bien que visiblement réductionniste dans une logique nationaliste, la gestion régionaliste d'une question nationale pourrait constituer une réelle opportunité pour le développement d'une autonomie fonctionnelle d'une « nation sans État », tout en permettant l'identification d'autres solutions européennes pour une projection symbolique d'une réalité nationale.

Mais, dans les conditions d'une indifférence de l'Union européenne face aux demandes nationalistes des élites des entités nationales non souveraines, les règles de jeu régionalistes proposées par l'Union européenne pouvaient être facilement interprétées comme les bases d'un *café para todos* (« du café pour tous ») à l'échelle européenne. En même temps, l'acceptation de la part de ces élites nationalistes contestataires d'un système uniformisateur au niveau de l'Union européenne augmentait cependant les risques de

⁹⁸ « La Constitution européenne reconnaît le rôle des régions et des villes dans la construction européenne », Déclaration du Président du Comité des Régions Peter Straub, COR/04/05, Comité des Régions, Bruxelles, le 21 juin 2004.

l'émergence d'une *path dependence*, qui, à long terme, aurait pu avoir des conséquences négatives pour le processus de construction nationale.

Dans le cas des entités nationales non souveraines, telles la Catalogne ou le Pays basque, une participation en tant que « simple » région au processus d'intégration européenne aurait techniquement équivalu à une négation de leur caractère national déjà reconnu au sein de l'État espagnol, étant donné que la « nationalité » catalane, par exemple, avait été déjà quasiment ignorée du point de vue institutionnel par les organes de l'Union européenne.

Quelle serait la conséquence de la prise de conscience, au niveau des élites nationalistes, du péril d'une non-reconnaissance européenne de la nation catalane (ou basque ou galicienne)?

IV. « ESPAÑA ES DIFERENTE »

« Pour un État fédéral, il est très important que la Constitution établisse des mécanismes de participation des gouvernements autonomes aux affaires du gouvernement central, et dans le système espagnol il n'y a pas ce type de mécanismes. On accepte la création des gouvernements régionaux, mais on évite l'institutionnalisation de la participation de ces gouvernements à la prise de décisions qui affectent tout l'État, ce qui favorise une dynamique de séparation et non pas d'intégration .»¹

Daniel Elazar

Comme nous l'avons vu au cours des chapitres précédents, l'utilisation abusive du concept de « nation sans État » dans l'étude des mouvements nationalistes européens de la fin du XXe siècle représente toujours une opération risquée du point de vue méthodologique, car le caractère visiblement hétérogène de cette catégorie, à l'intérieur de laquelle la Catalogne et l'Écosse se retrouvent inévitablement à côté d'une Insubrie ou d'une Padanie, rend difficile tout essai de compréhension de l'évolution historique des nations non souveraines occidentales.

Grâce au traitement différencié des cas de ces nations non souveraines, on a réussi à identifier une autre catégorie analytique, plus homogène, celle d' « entité nationale non souveraine », qui, tout en écartant les ambiguïtés de la « nation sans État », pourrait constituer un élément d'appui raisonnable pour toute éventuelle étude consacrée aux nationalismes contestataires de nos jours.

Dans notre cas, l'utilisation de ce concept assure une meilleure compréhension des rapports entre les nationalités espagnoles et l'Union européenne, car, par exemple, si pour l'Union européenne la Catalogne, en tant qu'une « nation sans État », est quasiment

¹ Daniel **Gavela**, « El federalista Daniel Elazar, en el congreso de Citep: "El sistema autonómico español tiende al separatismo" », *El País*, le 30 novembre 1980; Eloy **García Lopez**, « Estado de las Autonomías, constitución económica y Tribunal Constitucional (Un comentario politológico de la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA) », *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), no. 39, 1984, p. 116-117.

inexistante, les choses sont bien différentes pour la Communauté autonome de Catalogne, qui, en tant qu'entité territoriale administrative constituée sur les bases de la reconnaissance d'une identité nationale catalane, peut, sous une forme ou une autre, établir des rapports avec les organes et les institutions de l'Union européenne.

Comme l'Espagne est le seul État membre de l'Union européenne qui a formellement reconnu l'existence d'autres communautés nationales autochtones, nous présenterons dans ce chapitre la solution espagnole de la question des nationalités et l'implication de la présence de l'Espagne au sein de l'Union européenne sur l'évolution des processus de construction nationale entamés par les nationalismes non espagnolistes. *Strictu sensu*, notre objectif est la présentation des éléments conjoncturels et structurels associés au choix d'une solution nationaliste inédite qui a permis la « Transition » d'une société marquée par les décennies de dictature vers une société démocratique.

Dans une telle perspective, ce chapitre est divisé en trois parties. Une première partie offre une mise en contexte de cette solution espagnole et suggère que, loin d'être une conséquence de la démocratisation de la société espagnole postfranquiste, la solution espagnole a été un compromis constitutionnel entre deux types de nationalismes: le nationalisme espagnol, centralisateur, et les nationalismes, « historiques », des nations en quête d'une reconnaissance formelle de leur spécificité nationale (Catalans, Basques et Galiciens). La deuxième partie sera réservée à une série d'ambiguïtés qui découlent des interprétations nationalistes du texte de la Constitution espagnole de 1978 et de l'utilisation des concepts dont la définition reste toujours un vrai défi pour un historien (« nation de nations », « nationalités historiques »), alors qu'une troisième partie essaie de suggérer que, dans le contexte de la participation de l'Espagne à l'Union européenne, la modification d'échelle des pouvoirs au niveau européen « oblige » les entités nationales non souveraines espagnoles à la construction d'une politique européenne dont l'objectif final serait la reconnaissance formelle de leur spécificité nationale au sein de l'Union européenne. Dernièrement, une série de conclusions offriront les points de départ pour les chapitres suivants réservés aux entités nationales non souveraines espagnoles.

L'Espagne à la fin du XXe siècle

Devenue un État autoritaire grâce à la victoire de forces nationalistes dans la Guerre civile espagnole, l'Espagne était au début des années 1970 le mouton noir d'un monde occidental fondé apparemment sur des principes démocratiques.² D'une « hostilité malade »³ à l'égard de la démocratie et du libéralisme, Francisco Franco, « invicto y genial Caudillo de España »,⁴ avait transformé cet État ibérique selon les doléances d'un mouvement nationaliste ultraconservateur dont les préceptes idéologiques présentaient une affinité évidente avec le national-socialisme et le fascisme. Techniquement, cette Espagne était placée sous un régime autoritaire, défini, dans le sens proposé par Juan J. Linz, comme un système politique

with limited, not responsible, political pluralism: without elaborate and guiding ideology (but with distinctive mentalities); without intensive nor extensive political mobilization (except some points in their development); and which a leader (or occasionally a small group) exercise power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones.⁵

Mais, dans une Europe occidentale au sein de laquelle le processus d'intégration politique des États démocratiques avait déjà dépassé la rhétorique des premiers pas, ce modèle de régime autoritaire, construit dans une logique antisystémique, semblait vraiment indéfendable et sans avenir. Cependant, « de par sa dynamique ou par nécessité », le régime franquiste a contribué à préparer le terrain de la « Transition ».⁶

² Évidemment, il faut ne pas oublier le Portugal, l'autre cas d'une dictature de droite dans l'Europe occidentale. Cependant, étant donné les différences notables entre l'histoire des deux États ibériques dans la première partie du XXe siècle, on a exclu le Portugal de notre discussion.

³ Robert Paxton, *Le Fascisme en action*, Paris, Éditions du Seuil, 2004, p. 254.

⁴ En français: *Chef invaincu et génial de l'Espagne...* La variante complète n'a pas besoin d'une traduction. « Invicto y genial Caudillo de España, Capitán General de los Ejércitos Nacionales de Tierra, Mar y Aire, y Jefe del Estado, que triunfó en la guerra contra el comunismo, realizando una obra hermosa e ingente en pro de la humanidad y de la cultura. » Enrique **Esperabe de Arteaga**, *Diccionario enciclopédico ilustrado y crítico de los hombres de España*, nouvelle édition, Madrid, Artes Gráficas Ibarra, 1956, p. 192-193.

⁵ Juan J. Linz, « An Authoritarian Regime: Spain », dans Stanley G. Payne, éd., *Politics and Society in Twentieth-Century Spain*, New York-London, New Viewpoints, 1976, p. 165.

⁶ Angelo Hüsler, *Du Franquisme à la démocratie: Effondrement ou évolution d'un régime?*, Lausanne, Éditions L'Age d'Homme, 2003, p. 15.

La « Transition » espagnole

Après quelques décennies de dictature, le *Caudillo* mourait le 20 novembre 1975 et, *grosso modo*, il semblait que le régime franquiste touchait à sa fin. Alors qu'« une figure exceptionnelle entre dans l'Histoire »⁷, comme le remarquait don Juan Carlos de Bourbon dans son premier message de la Couronne, la société espagnole commençait sa longue marche vers la démocratie et expérimentait ce qui sera ensuite connu sous le nom de *La Transición* (La « Transition », toujours avec un T)⁸, une période de profondes transformations politiques qui conduiront finalement à la constitution d'un État espagnol démocratique, prêt à s'intégrer aux Communautés européennes en 1986.⁹

Comme le remarquait Javier Tusell, la « Transition » espagnole ne pourrait pas être vraiment appréhendée sans tenir compte de l'évolution de la société espagnole dans la dernière phase du franquisme. Par exemple, si le taux de développement de l'Espagne était dans les années 1950 sous le niveau affiché par certains États latino-américains, l'Espagne de l'an 1975, l'an de la mort du *Caudillo*, était parmi les 12 États les plus développés du monde.¹⁰ Entre 1960 et 1975, le revenu par habitant passa de 334 à 2 574 dollars américains, soit un niveau à peu près similaire à celui de l'Italie.¹¹ Et pour que les choses soient bien claires, il faut noter aussi un autre exemple suggestif: dans les années 1950, la Pologne avait un revenu national sensiblement plus élevé que celui de l'Espagne, alors que le revenu de l'Espagne allait être en 1975 quatre fois plus grand que le revenu

⁷ * * *, « Mensaje de Su Majestad el Rey », *ABC*, 23 novembre 1975.

⁸ Juan Francisco **Fuentes Aragonés**, « Lo que los españoles llaman la *transición*: Evolución histórica de un concepto clave », *Mélanges de la Casa de Velásquez (Nouvelle série)*, vol. 36, no. 1, 2006, p. 131-149.

⁹ Si la Transition commence avec la mort du *Caudillo*, la fin de cette période historique ne fait pas l'unanimité parmi les historiens. Pour la majorité des auteurs, la victoire du PSOE de Felipe Gonzalez lors des élections législatives en 1982 signifie la fin de cette période historique, alors que pour certains, c'est l'adhésion officielle de l'Espagne à la CEE (1986) qui marquerait *de facto* la fin de la Transition. Voir, par exemple, Javier **Tusell**, Alvaro **Soto**, *Historia de la transición democrática en España (1975-1986)*, Madrid, UNED, 1995.

¹⁰ Javier **Tusell**, *Spain: From Dictatorship to Democracy: 1939 to Present*, Malden-Oxford, Wiley-Blackwell, 2007, p. 271.

¹¹ **Hüsler**, *op. cit.*, p. 15.

national polonais.¹²

Le régime franquiste, autoritaire, paternaliste et ultraconservateur, avait sans doute peu de choses en commun avec les principes démocratiques du monde occidental, mais la société espagnole semblait rapidement évoluer vers le modèle de la société de consommation.¹³ Ainsi, si en 1960, il y avait en Espagne 10 voitures, 59 téléphones et 5 téléviseurs pour 1000 habitants, la situation était radicalement différente en 1975: 111 voitures, 200 téléphones et 653 téléviseurs pour 1000 habitants.¹⁴ Dans un tel contexte, on parle même d'un « miracle économique » espagnol évident entre 1950 et 1973, l'an de la première grande crise du pétrole, similaire « miracle » italien d'une période antérieure.¹⁵

Miracle ou non, il est certain que, techniquement, vers la fin du régime franquiste, l'Espagne, devenue, comme les pays voisins, « une société de classes moyennes »¹⁶, « cesse d'être un pays principalement agraire et se convertit en un pays industrialisé, et avec un secteur de services en plein essor et de plus en plus diversifié ».¹⁷

En ce qui concerne son identité culturelle, l'Espagne réelle, loin d'être, comme le suggéraient les armoiries du Royaume d'Espagne à l'époque, « una, grande, libre »,¹⁸ présentait les caractéristiques d'un pays multinational au sein duquel, à côté d'une nation dominante, on aurait pu saisir l'existence d'un bon nombre de communautés nationales secondaires. Comme le remarquait un représentant d'une telle communauté lors de débats constitutionnels des années 1977-1978, « España tiene identidad política, pero no tiene unidad nacional ».¹⁹ L'Espagne a une identité politique, mais elle n'a pas une unité

¹² **Tusell**, *op. cit.*, p. 271.

¹³ Dans le sens attribué par Jean Baudrillard, dans son ouvrage *La société de consommation : ses mythes, ses structures*, Paris, S.G.P.P., 1970.

¹⁴ **Hüsler**, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵ **Guy Hermet**, *L'Espagne au XXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, p. 218.

¹⁶ *Ibid.*, p. 221.

¹⁷ **Enrique Moradiellos**, *La España de Franco (1939-1975): Política y sociedad*, Madrid, Editorial Síntesis, 2000, p. 137-138.

¹⁸ *Une, grande, libre.*

¹⁹ Intervention du député **Heribert Barrera i Costa** (*Ezquerria republicana de Catalunya*), *DSCD (Cortes)*, Comisión de Asuntos constitucionales y libertades publicas, No. 60, Session no. 2, le 8 mai 1978, p. 2079-2080.

nationale. Dans une telle situation, comment la Transition aurait-elle pu affecter l'évolution de ces nations secondaires? Comment ces nations sont-elles passées d'une non-existence prônée par le régime franquiste à la confirmation d'une existence dans un contexte démocratique? Comment leurs élites ont-elles passé d'une phase de conflit ou de résignation historique à la phase de négociation et de résolution de leurs demandes nationalistes?

Une solution à l'espagnole

La solution à la question espagnole des nationalités devait être espagnole pour assurer une légitimité et une certaine cohérence au compromis final, mais la complexité des rapports entre une nation espagnole dominante et les autres petites nations, elles aussi espagnoles, en quête de reconnaissance institutionnelle, rendait le choix difficile. Dans une telle perspective, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón, un des Pères de la Constitution de 1978, déclarait qu'il ne pouvait pas accepter pour les peuples de l'Espagne, des « vieux peuples », une « autodétermination africaine ». ²⁰ Tout en rejetant aussi une « autodétermination à la française », qui aurait confondu l'unité avec l'uniformité, ²¹ Herrero proposait une solution originale.

Notre autodétermination doit être espagnole, comme une volonté inébranlable d'être Espagne et comme une volonté séculaire, présentement en train de récupération, d'une vie autonome pour les différents peuples de l'Espagne. ²²

Dans ce contexte d'une autodétermination à l'espagnole, il faut souligner deux éléments qui, dans le contexte de la Transition espagnole, expliquent la formule finale de la solution choisie par la classe politique espagnole lors du processus de négociation de la place des autres nations autochtones à l'intérieur de la société postfranquiste.

Un premier élément est représenté par l'utilisation du concept de « nationalité » pour

²⁰ Intervention de Miguel **Herrero Rodríguez de Miñón** (*Grupo Parlamentario de la UCD*) à la Chambre des députés, **Cortes**, *DSCD*, no. 116, session plénière no. 43, 21 juillet 1978, p. 4567.

²¹ *Id.*

²² *Id.*

désigner les communautés nationales minoritaires à l'intérieur de l'État espagnol. Comme observait l'ex-premier ministre espagnol José Luis Rodríguez Zapatero,

Lorsque la Constitution espagnole a été élaborée, la catégorie de nationalité n'était pas habituelle, ni traditionnellement reconnaissable dans la science politique. Elle fut une catégorie innovatrice (...) avec le but de chercher – qui est l'essence de la Constitution – un grand lieu de rencontre pour ce projet commun de cohabitation.²³

Bien que la nouvelle Constitution n'offre pas une définition de ce concept, le texte constitutionnel proclame l'existence d'une nation espagnole composée de nationalités et des régions. Conformément à l'article 2 de la Constitution,

La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.²⁴

Le texte n'identifie pas ces « nationalités » et « régions ».²⁵ De plus, il n'offre pas une définition de ces concepts. Dans une telle situation, on ne pourrait pas savoir quelles sont constituellement les « nationalités » et les « régions » espagnoles. Loin de faciliter la mission de l'historien et de permettre la solution de cette question, un autre article, l'Article 11, parle d'une « nationalité espagnole »,²⁶ dont la définition ne semble pas vraiment nécessaire, étant donné qu'on pourrait facilement comprendre qu'il s'agit de la « citoyenneté » espagnole. Cependant, cette situation est surprenante, car le texte constitutionnel suggère tant l'existence des « nationalités » espagnoles que celle d'une

²³ Intervention de José Luis **Rodríguez Zapatero**, le président du Gouvernement espagnol, au Sénat, *DSS (Cortes generales)*, VIIIe législature, no. 21, session plénière, 17 novembre 2004, p. 923.

²⁴ L'article 2 de la Constitution espagnole approuvée par les Cortès réunies en séances plénières du Congrès des Députés et du Sénat célébrées le 31 octobre 1978, ratifiée par le peuple espagnol par le référendum du 6 décembre 1978 et sanctionnée par S.M. le Roi devant les Cortès le 27 décembre 1978. « Constitución española », *BOE – Gaceta de Madrid*, an CCCXVIII, no. 311.1, 29 décembre 1978, p. 29315.

²⁵ Bien que le manque de précision soit évident pour tous, le texte de certains statuts d'autonomie parle d'une reconnaissance constitutionnelle des « nationalités » et « régions » en cause. Par exemple, le Statut d'autonomie de l'Andalousie de 2006 affirme que la Constitution a reconnu l'existence d'une « nationalité » andalouse.

²⁶ *Ibid.*, p. 29316.

« nationalité espagnole ».

En revenant aux nationalités qui composent la nation espagnole, cette solution est graduellement devenue une source de conflit entre les différentes communautés nationales et l'État espagnol. Pour éviter tout type de malentendu, Jordi Pujol, le président de la *Generalitat* de Catalogne, le gouvernement catalan, proposait « la reconnaissance, avec toutes les conséquences, du caractère plurinational de l'Espagne », étant donné que personne ne pourrait dire quelle est la différence entre « nation » et « nationalité ».²⁷ « En tout cas, il ne serait pas difficile de reconnaître tous les éléments qui composent le caractère national de la Catalogne et de l'Euskadi et traduire cette reconnaissance en pratique (...). »²⁸ Par contre, Zapatero, qui se demandait, lui aussi, quelle est la différence entre « nation » et « nationalité », préférait ne pas répondre à cette question, considérée non significative dans le contexte plus large « d'une Espagne de la diversité, d'une diversité riche, plurielle et complexe, qui est, sans doute, l'Espagne intégratrice et non pas l'Espagne de l'exclusion ».²⁹ Manuel Fraga, ex-ministre de Franco et l'un des représentants des conservateurs espagnols, remarquait en 1978, lors des travaux de la Commission des affaires constitutionnelles et libertés publiques, « le fait indiscutable que la nation et la nationalité sont la même chose » et attirait l'attention sur les risques d'une association de la « nationalité » constitutionnelle au principe des nationalités, « avec les conséquences inévitables d'un prétendu droit à l'autodétermination ».³⁰

De plus, la complexité de la situation était amplifiée par le fait que, parmi ces éventuelles nationalités espagnoles, une partie était perçue comme appartenant à une catégorie particulière, celle des « nationalités historiques ». Il s'agissait des cas de la Catalogne, du

²⁷ José **Antich**, « Hay que révisar España a fondo y acabar con el modelo autonómico de café para todos », entrevue avec Jordi Pujol, président de la *Generalitat* et dirigeant de la *CiU*, *La Vanguardia*, 12 avril 1996.

²⁸ Id.

²⁹ Jesús **Ceberio**, Felix **Monteira**, « "Estamos más cerca del final de ETA" », entrevue avec José Luis Rodríguez Zapatero, le président du Gouvernement espagnol, *El País*, 17 octobre 2004.

³⁰ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne** (*Grupo Parlamentario de Alianza Popular*) à la Chambre des députés, lors des travaux de la Commission des affaires constitutionnelles et libertés publiques, *DSCD (Cortes)*, No. 59, Comisión de Asuntos constitucionales y libertades publicas, session no. 1, 5 mai 1978, p. 2044.

Pays basque et de la Galice, soit les communautés nationales dont les élites avaient déjà demandé une autonomie territoriale avant la dictature de Franco. Grâce à cette « historicité », les nationalités en cause devaient bénéficier d'une voie rapide vers l'autonomie territoriale, contrairement aux autres communautés.

Un deuxième élément est constitué par la « généralisation autonome », vue comme une uniformisation du type de Statut d'autonomie accordé aux communautés. Bien que certaines communautés aient misé sur l'existence des droits historiques comme base de leur autonomie (Pays basque, Navarre), les autres communautés « non historiques » ont largement bénéficié de cette généralisation autonome pour obtenir une autonomie comparable à celle des « nationalités historiques ». Connu ironiquement comme « café para todos » (*du café pour tous*), ce processus de transfert de compétences de l'État vers les administrations locales a eu certaines répercussions négatives sur l'évolution des « nationalités historiques », dont les élites nationalistes ont accusé une tentative de l'État de « diluer » le contenu de « certaines autonomies concrètes à caractère historique ».³¹

Il était évident que l'autonomie pour tous (...) était une stratégie réductionniste de l'autogouvernement du Pays basque, de la Catalogne et Galice. L'injustice est servie et cette démarche constitue en soi un obstacle pour les revendications des autonomies historiques.³²

Dans une telle perspective, Jordi Pujol, remarquait que le projet nationaliste catalan (« catalaniste ») qui a techniquement constitué la raison d'être de la création d'une communauté autonome catalane représentait un « autonomisme de matrice nationaliste » et que cet élément expliquait pourquoi tous les nationalistes catalans étaient conscients du fait que la généralisation autonome allait avoir des répercussions négatives sur l'autonomie catalane.³³ Cependant, si le « café para todos » a été une source de conflit entre la Catalogne, par exemple, et le reste des communautés autonomes espagnoles, cette

³¹ Intervention de Jordi **Pujol i Soley**, le président de la *Generalitat* de Catalogne, au Sénat espagnol, lors de la « Comparencia del Excmo. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña », Cortes Generales, DSS, IIIe législature, Commissions, no. 43, Commission d'autonomies et d'organisation et administration territoriale, session informative du 18 mai 1987, p. 2.

³² Joaquín **Navarro Estevan**, *25 años sin Constitución*, Madrid, Foca Ediciones, 2003, p. 136.

³³ *Id.*

généralisation a favorisé le développement d'un État des autonomies, car, comme soulignait Pujol en 2008, « s'il y a de l'autonomie en Espagne, c'est grâce à la Catalogne ».³⁴

Le résultat final, mais inachevé, l'*Estado de las Autonomías*, l'État des autonomies, devait répondre au « problème le plus grave de tous les problèmes qui assiègent l'Espagne : cela de sa pluralité opposée à son unité ».³⁵ Cependant, bien que la Constitution semblait respecter l'idée de l'unité de la nation espagnole, tout en confirmant sa composition hétérogène (les nationalités et les régions), l'Acte constitutionnel divisait *de facto* l'Espagne entre les entités officieusement reconnues comme des nationalités historiques et les autres. Pour les premières, l'obtention du statut d'autonomie se réalisait grâce aux prévisions de l'Article 151, alors que pour les autres la base du transfert de compétences autonomiques était fixée par l'article 143. En termes de durée de ce processus de décentralisation, l'Article 151 proposait une « voie rapide » tandis que l'Article 143 misait sur un transfert plus lent (« voie lente »). Dans ce cas, la seule exception allait être l'Andalousie, où la pression populaire et l'activité énergique d'un lobby autonomiste déterminé ont réussi à « transformer » la grande région méridionale en une nationalité,³⁶ à côté des trois autres nationalités historiques et, par conséquent, ont réussi à obtenir pour l'Andalousie le privilège d'utiliser la « voie rapide » vers l'autonomie.

Un autre type d'exception était représenté par l'espace de l'ancien Royaume de Navarre. Vue comme un territoire historique basque, la Navarre était revendiquée par les nationalistes basques, dont l'objectif immédiat était la réunion de tous les territoires basques espagnols en une seule communauté autonome. Dans un tel contexte, le statut de l'autonomie de la Communauté autonome du Pays basque, qui proclamait la création d'une entité autonome basée sur l'existence de la nationalité basque, reconnaissait aussi le droit de la Navarre de former partie de cette communauté, tandis qu'une annexe constitutionnelle établissait le mécanisme d'une éventuelle union entre les deux entités.

³⁴ Esther **Esteban**, « Jordi Pujol: "La relación entre Cataluña y el resto de España es peor que nunca" », entrevue avec Jordi Pujol, ex-président de la *Generalitat* de Catalogne, *El Mundo*, 27 août 2008, p. 18.

³⁵ Salvador **de Madariaga**, *Memorias de un Federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, p. 213.

³⁶ *Loi organique 6/1981 du 30 décembre du Statut d'autonomie pour l'Andalousie*, BOE, no. 9, 11 janvier 1982, p. 517.

Comme la Constitution interdisait expressément l'union ou la fédération de communautés autonomes, cette facilité offerte aux Basques introduisait un élément nouveau dans le grand dessein de l'État des autonomies. Cependant, la Navarre a choisi la constitution d'une communauté « forale » grâce à une reconnaissance institutionnelle de ses *fueros* (les « droits originaires et historiques »). L'exception navarraise, légitimée par l'existence des droits historiques, infirmait ainsi l'idée que la décentralisation espagnole visait seulement les deux catégories d'entités, soit les nationalités et les régions espagnoles. D'ailleurs, le cas navarrais allait être utilisé plus tard comme argument de base lors de la présentation du projet d'Ibarretxe visant un statut de libre association du Pays basque avec l'État espagnol, puisque, telle la Navarre, le Pays basque n'avait pas renoncé à ses droits historiques lors de la constitution de sa communauté autonome.

Comme montrait Montserrat Guibernau, la solution proposée par les élites espagnoles à cette question nationale est directement associée à la transition de la société espagnole vers un système démocratique dans les années qui ont suivi la mort de Franco.

La démocratie a obligé l'État espagnol de reconnaître les différences internes et d'accorder le statut de communauté autonome à la Catalogne, le Pays basque et à la Galice dans une première phase et, plus tard, à d'autres communautés autonomes (...) ce qui a favorisé une modification radicale du modèle d'État.³⁷

Guibernau, qui place cette initiative espagnole dans le contexte d'un processus de métamorphose de l'État-nation sous la pression de la mondialisation, suggère la genèse d'un nouveau modèle d'État, construit sur les ruines de l'État-nation classique, et propose le concept d'« État-nation posttraditionnel » pour définir le nouveau type d'État constitué « comme un résultat des modifications qui se produisent dans les concepts traditionnels de souveraineté, territorialité et légitimité de l'usage de la force ».³⁸ Dans une telle perspective, l'Espagne postfranquiste serait un bon exemple de ce nouveau type d'État : loin de bénéficier d'une homogénéité nationale, cet État se confronte à une diversité

³⁷ Montserrat **Guibernau**, « Globalització i construcció nacional », dans Jaume **Urgell**, éd., *Donar protagonisme a Catalunya: Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelone, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis y Pòrtic, 2003, p. 50.

³⁸ *Ibid.*, p. 38.

d'identités culturelles multiples, dont la gestion « démocratique » imposerait nécessairement une reconsidération des relations institutionnelles entre les principales communautés nationales au sein de l'État. Cependant, est-il possible pour un « État-nation posttraditionnel » de reconnaître institutionnellement sa diversité nationale et de continuer à se manifester, en même temps, comme un État-nation? Manuel Clavero affirmait que la Constitution de 1978 n'avait pas transformé l'État espagnol en un État régional, mais en un État unitaire régionalisable (*Estado unitario regionalizable*).³⁹ D'ailleurs, selon Manuel Fraga, un adversaire d'une reconnaissance constitutionnelle du caractère multinational de l'Espagne, l'objectif même de la nouvelle Constitution aurait été la construction d'un État régionalisable dans lequel les régions obtiennent une autonomie maximale.⁴⁰ Dans une telle situation, s'agirait-il toujours de la même réalité de l'État-nation? Comme le reconnaissait Santiago Carrillo, un des principaux acteurs de la « Transition »,

On a construit un peu aveuglément cet État. En 1977 et 1978, nous ne savions pas très bien ce que nous étions en train de construire.⁴¹

Enfin, peu importe le fait que l'État des autonomies est plus ou moins contesté et contestable, il est certain que la formule de décentralisation administrative proposée par la Constitution de 1978 n'est pas un vrai modèle d'État. De plus, le résultat n'était pas une formule fermée.⁴² D'ailleurs, comme le remarquait un document des socialistes catalans, la mission des « Pères » de la Constitution n'avait pas été d'établir un modèle, mais de

donner une réponse aux problèmes réels de la société espagnole à partir des projets politiques différents et inclusivement contradictoires, de manière à ce que le compromis

³⁹ Juan **Ferrando Badía**, « Las comunidades autonómicas i preautonómicas de España », *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 40, 1981, p. 88-89.

⁴⁰ * * *, « Coloquio en Barcelona sobre el Anteproyecto constitucional », *ABC*, 8 février 1978.

⁴¹ Lola **Galán**, « De Juana es un terrorista y un desgraciado, pero ha cumplido su condena », entrevue avec Santiago Carrillo, ex-président du Parti communiste d'Espagne, *El País*, 24 août 2008.

⁴² « Una propuesta federalista del Estado de las Autonomías », dans **PSC-PSOE**, *Resoluciones aprobadas en el V Congreso del PSC (diciembre de 1987)*, p. 54.

obtenu soit accepté par la majorité du peuple.⁴³

Une « heureuse formule »

Une « heureuse formule »⁴⁴ ou un « compromis constitutionnel ambigu »,⁴⁵ la Constitution de 1978 a permis à l'État espagnol l'identification d'une solution de la question des revendications identitaires des nationalités espagnoles: une solution définitive et adéquate aux réalités espagnoles, pour les uns; une solution temporaire et incomplète, pour les autres. On a déjà remarqué les incertitudes et les confusions provoquées par le choix du concept de nationalité pour identifier les communautés nationales secondaires. « Simple » nationalité ou nationalité historique, ces communautés ont accepté au final le compromis proposé par les espagnolistes, les adeptes de l'unité nationale de l'Espagne. Pour suggérer l'idée de compromis qui allait permettre la Transition, Jordi Pujol parlait même du « pacte tacite de 1978 ».⁴⁶

La « nation de nations »

Bien que pierre angulaire d'un processus cohérent de rénovation démocratique de la société espagnole, cette Constitution contenait en soi les germes d'une crise qui, tout en restant dans les limites du royaume, présentait les caractéristiques d'un réel conflit *internationales*. En acceptant la création de communautés autonomes sur de basses nationales (voir le cas des « nationalités »: les Basques, les Catalans et les Galiciens) au sein d'un État associé à la nation espagnole, la Constitution confirmait *de facto* la présence institutionnelle de la nation espagnole par rapport aux autres communautés nationales de l'Espagne. Pour Gregorio Peces-Barba, l'un des Pères de la Constitution de 1978, il y a avait une seule nation souveraine en Espagne, la nation espagnole, et plusieurs « nations culturelles » non

⁴³ *Id.*

⁴⁴ Andrés de **Blas Guerrero**, « Veinticinco años de Constitución y nacionalismo », *Revista de Derecho Político*, no. 58-59, 2003-2004, p. 773.

⁴⁵ Josep **Colomer**, « The Spanish "State of Autonomies": Non-Institutional Federalism », *West European Politics*, vol. 21, no. 4, p. 41-44.

⁴⁶ Jordi **Pujol**, « Conclusions », dans Jordi Pujol, *Catalunya-Espanya, una crisi de projecte*, Barcelona, Centre d'estudis Jordi Pujol, 2009, p. 29.

souveraines, telles la Catalogne, le Pays basque et la Galice, qui étaient des « nations culturelles parce qu'elles ont une culture différenciée, à côté de la culture castilienne, qui est la culture commune de tous ».⁴⁷

Il s'agissait techniquement d'une hiérarchisation des projets nationaux espagnols et, sans doute, d'une élimination de la compétition pour le projet d'une nation espagnole, toujours *una* et *grande*... Dans une telle perspective, le concept de « nation de nations » proposé par Miguel Herrero Rodriguez de Miñon pour définir la nouvelle Espagne présentait une certaine vulnérabilité sémantique et était carrément une source de confusion. Incapables d'accepter la reconnaissance explicite du caractère pluriel, multinational ou plurinational, de l'Espagne, les adeptes de l'idée d'une nation unitaire utilisaient la « nation de nations » comme une forme de subterfuge politique qui devait servir, au bout du compte, à surmonter les réticences d'un électorat conservateur envers les nationalistes basques et catalans.

Depuis beaucoup de temps, je défends la nécessité d'introduire le terme de « nationalité », expression de la personnalité et de l'organisation de certains peuples qui sont plus qu'une région naturelle. Et, étant donné le contexte auquel ce terme est formulé dans la constitution, on n'attend pas à l'unité et la solidarité espagnoles. (...) Je crois que, être « nation de nations », c'est la caractéristique différentielle de l'Espagne. Et ce phénomène fécond, on le doit à la grande Monarchie des XVIe-XVIIe siècles. Selon la logique historique, il sera donc juste de restaurer quelque chose qui fut tellement consubstantiel: les nationalités et les régions, sous une seule Couronne.⁴⁸

L'origine exacte du concept de « nation de nations » est incertaine, mais il semble que sa source moderne soit *Las nacionalidades españolas*, un ouvrage publié à Mexico au début des années 1950 et réédité ultérieurement en Espagne pendant la « Transition », dont l'auteur,

⁴⁷ * * *, Peces-Barba asegura que en España "no hay más que una nación soberana", y lo demás son "naciones culturales" » (Notice de l'agence de presse Europa Press du 22 octobre 2011; <http://www.europapress.es/nacional/noticia-peces-barba-asegura-espana-no-hay-mas-nacion-soberana-demas-son-naciones-culturales-20111022115422.html>, page consultée le 24 octobre 2011)

⁴⁸ Pilar **Urbano**, « Miguel Herrero Miñon: "Hemos hecho una Constitución larga, ambigua, de compromiso. Pero durable" », entrevue avec Miguel Herrero Rodriguez de Miñon, *ABC*, 10 janvier 1978.

Anselmo Carretero y Jiménez, remarquait que

l'Espagne est une communauté ou une famille de peuples, une nationalité supérieure composée de tous les peuples hispaniques. L'Espagne est, en bref, une nation de nations. Dire que l'Espagne est une nation formée par différents peuples n'est pas l'expression d'une simple addition; l'ensemble des nationalités qui forment l'Espagne est une entité qualitativement distincte, une nation complexe.⁴⁹

Dans le contexte particulier de la « Transition » espagnole, l'adoption d'un texte constitutionnel qui reconnaît l'existence d'une nation espagnole composée des nationalités et régions est le résultat d'un compromis historique entre les adeptes d'une Espagne unie et indivisible, patrie de tous les Espagnols, et les élites politiques contestataires appartenant aux « nationalités » et « régions » espagnoles. Grâce à cette formule ingénieuse de l'État des autonomies, l'*establishment* espagnol a réussi à offrir une solution cohérente aux demandes des nationalistes et des régionalistes, tout en maintenant les apparences d'une unité nationale espagnole qui, *volens volens*, présentait un bon nombre de similitudes avec l'image monolithique de l'Espagne franquiste...

On peut comprendre ainsi pourquoi l'ex-ministre franquiste Manuel Fraga déclarait qu'il aime cette expression « nation de nations ».⁵⁰ Fraga, qui allait devenir président du gouvernement autonome de Galice (*Xunta de Galicia*) en 1990, sans accepter l'existence d'une nation galicienne, était l'adepte d'« une Galice plus unie, administrée de plus près, et totalement intégrée à une Espagne grande »,⁵¹ une Espagne « conçue comme une nation plurielle et non pas comme une pluralité de nations ».⁵² Dans une autre perspective, comme observait Pasqual Maragall, le président socialiste de la Generalitat catalane, « pour la grande majorité des Catalans, représentés par les partis politiques

⁴⁹ Intervention de Fernando **Domínguez García**, dans Antonio **García Santesmasés et alii**, *La idea de España como « Nación de naciones »*, Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 2006 (Els debats de la Fundació, no. 10), p. 26.

⁵⁰ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne** (*Grupo Parlamentario de Alianza Popular*) à la Chambre des députés, lors des travaux de la Commission des affaires constitutionnelles et libertés publiques, *DSCD (Cortes)*, no. 61, Comisión de Asuntos constitucionales y libertades publicas, session no. 3, 9 mai 1978, p. 2111.

⁵¹ Manuel **Fraga Iribarne**, « Galicia ante el Estatuto », *El País*, 30 octobre 1979.

⁵² Id.

démocratiquement élus, il est évident que la Catalogne est une nation et l'Espagne, une nation de nations ». ⁵³ Pour le successeur de Maragall à la tête de la Generalitat, le socialiste José Montilla Aguilera, il s'agissait seulement d'un « débat sémantique », car pour lui, à l'époque un ministre dans le gouvernement socialiste de Zapatero, « la Catalogne est une nation, qui forme partie d'une nation de nations qui est l'Espagne ». ⁵⁴

Dans le même ordre d'idées, il faut cependant reconnaître que, en dépit des réticences des nationalistes catalans ou basques face à cette obsession espagnole d'une unité nationale, l'Espagne de l'État des autonomies représente beaucoup plus qu'une tentative surréaliste de sauvegarde de la nation espagnole. « Nación de naciones » ou « nación de naciones y de regiones », un État national, multinational ou plurinational, à caractère unique ou pluriel, l'Espagne de la fin du XXe siècle représentait, pour la majorité des Espagnols, une formule démocratique moderne de compromis politique entre les différentes communautés nationales espagnoles.

Pour d'autres Espagnols, le « pacte tacite de 1978 » ne fonctionnait pas toujours et l'accentuation du processus de généralisation autonome forçait les nationalistes à réagir périodiquement. Dans le cas de la Catalogne, les revendications nationalistes étaient sans équivoque. « La Catalogne est une réalité bien différenciée (...) et nous demandons que cette différenciation soit reconnue ». ⁵⁵ Lorsque les adversaires d'une reconnaissance nationale qui transcende les limites du concept de nations de nations répliquaient qu'une telle Espagne est carrément impossible, les nationalistes répondaient que l'unique Espagne intéressante pour les Catalans serait dans ce cas l'Espagne impossible... ⁵⁶

⁵³ Ignacio **Camacho**, « Pasqual Maragall: "En España hay tres naciones seguras, y alguna probable" », entrevue avec Pasquall Maragall, le Président de la Generalitat de Catalogne, *ABC*, 6 novembre 2005.

⁵⁴ * * *, « Montilla asegura que España es una 'nación de naciones' », *El País*, 9 août 2004.

⁵⁵ Discours de Jordi **Pujol i Soley**, le président de la *Generalitat* de Catalogne, au Sénat, Cortes Generales, *DSS*, VIème législature, Commissions, No. 105, Commission générale des Communautés autonomes, Séssion du 11 mars 1997, p. 15..

⁵⁶ Intervention de Josep **Bonet i Revés** (*Grupo parlamentario Entesa catalan de progrés*) au Sénat, *DSS* (*Cortes generales*), VIIIe législature, no. 21, session plénière, 17 novembre 2004, p. 927.

Les « nationalités historiques » de l'Espagne

Évidemment, l'utilisation du terme de « nationalité » pour définir une réalité nationale distincte au sein de la nation espagnole ne semblait pas faire l'unanimité parmi les intellectuels espagnols. En se basant sur le dictionnaire, le réputé philosophe Julián Marías Aguilera, l'un des disciples de José Ortega y Gasset, remarquait même qu'il n'y avait pas des « nationalités », en Espagne ou ailleurs, parce que ce terme ne dénommait pas une entité sociale ou politique, mais désignait *de facto* une propriété, une appartenance ou une condition.⁵⁷ Pour Marías, l'Espagne, qui fut d'ailleurs la première nation, au sens moderne du terme, au monde, ne pouvait pas être techniquement une « nationalité » ou, de plus, contenir des « nationalités ».⁵⁸ Étant donné que la langue espagnole n'utilisait pas le terme de « nationalité » pour définir une forme de « sous-nation », comme le proposait le texte constitutionnel, l'article en cause entraînait en conflit non seulement avec la réalité espagnole, mais aussi avec la linguistique.⁵⁹

Dans une telle situation, les risques épistémologiques de l'utilisation d'un langage confus sont énormes. Par exemple, bien que le concept de « nationalité historique » n'appartienne pas au vocabulaire constitutionnel espagnol, on retrouve souvent dans des textes savants des allusions à une reconnaissance constitutionnelle des « nationalités historiques », comme le suggère la suivante phrase :

Spain is composed of 17 *Comunidades Autónomas* (Autonomous Communities), three of which are recognized by the 1978 Constitution as "historical" nationalities (the Basque Country, Catalonia and Galicia).⁶⁰

Un peu plus loin, dans l'espace parlementaire, un député galicien parlait à un moment donné de la lutte nationaliste et antifasciste de la Galice, de l'Euskadi et de la Catalogne, « des nations sans État que la Constitution reconnaît comme des nationalités histori-

⁵⁷ Julián Marías Aguilera, « Nación y "nacionalidades" », *El País*, 15 janvier 1978.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ Luis Moreno, « Subnational Constitutionalism in Spain », texte présenté lors d'une conférence organisée par *The Center for State Constitutional Studies* de l'Université Rutgers en 2004 à Bellagio, Italie (« Subnational Constitutions and Federalism: Design & Reform »), p. 2.

ques »!⁶¹ Toujours en Galice, Emilio Pérez Touriño (*PSdeG*), qui allait devenir en août 2005 le successeur de Fraga à la tête de la *Xunta*, surprenait par la logique désarmante de sa réponse à la question si la Galice est une nationalité, une région ou carrément une nation. Selon le dirigeant socialiste,

S'il y a des nationalités historiques en Espagne, la Galice en est une. S'il y a des régions en Espagne, la Galice en est une. S'il y a des nations en Espagne, la Galice l'est.⁶²

De plus, simultanément « nationalité historique », « région » et « nation », la Galice est *de facto* une « nationalité historique, une des nations qui composent la nation espagnole »!⁶³

D'ailleurs, la Galice représente un cas bien particulier du point de vue de l'identification nationale. Ainsi, si l'article 2 de la Constitution de 1978 évoque l'existence d'une nation espagnole composée de nationalités et de régions, sans identifier aucune nationalité ou région, le Statut d'autonomie de la Galice de 1981 utilisait le terme de « nationalité historique » pour reconnaître ce que devait être la « nationalité » galicienne.⁶⁴ Anxo Quintana, le porte-parole du *BNG* (2003-2009), le principal parti nationaliste galicien, soutenait en 2005 que « la Galicie est une nation qui a la reconnaissance constitutionnelle de nationalité historique, un rang qui ne devait pas être perdu »!⁶⁵ Pour que la Galice ne perde pas sa condition de nationalité, Quintana proposait un nouveau Statut de nation pour la Galicie....⁶⁶

La Constitution de 1978 consacrait l'unité indissoluble d'une nation espagnole, mais tous

⁶¹ Intervention de Xosé **Beiras Torrado** (*Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego*) au Parlement galicien lors de la « Comparecencia do Sr. presidente da Xunta de Galicia, por iniciativa dos GG. PP. Mixto e dos Socialistas de Galicia, para informar sobre a posición do Executivo galego respecto do debate que se está a desenvolver sobre o modelo de Estado, así como sobre as propostas que sobre este debate ten a Xunta de Galicia e cando e ónde as pensa substanciar », *DSPG*, série Plénum, no. 57, Ve législature, session plénière, 23 mars 1999, p. 4117.

⁶² * * *, « Pérez Touriño (*PSdeG*): "Una nacionalidad histórica por cultura y por historia" », *El País*, 16 juin 2005.

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Loi Organique 1/1981* du 6 avril 1981 du Statut d'autonomie pour la Galice, *BOE*, no. 101, 28 avril 1981, p. 8897.

⁶⁵ * * *, « Quintana (*BNG*): "Una nación que tiene el reconocimiento de nacionalidad" », *El País*, 16 juin 2005.

⁶⁶ *Id.*

les « Pères » de ladite Constitution pensaient l'Espagne comme une « nation de nations », autrement dit comme une grande communauté multinationale. De plus, comme si ce n'était pas assez déconcertant, la Constitution parlait de nationalités et de régions qui auraient composé la nation unique espagnole, mais, en même temps, les Statuts d'autonomie de certaines communautés autonomes proclamaient l'existence des nationalités historiques. Ainsi, la Communauté autonome des Îles Baléares s'autoidentifie dans son nouveau Statut d'autonomie de 2007 comme « nationalité historique »,⁶⁷ alors que le Statut d'autonomie de 2007 de la Communauté autonome d'Aragon confirme l'existence d'un peuple aragonais et identifie l'Aragon comme une « nationalité historique » au sein de l'Espagne.⁶⁸ Si le Statut d'autonomie andalou de 1981 proclamait l'existence d'une « nationalité » andalouse, l'article 1 du Statut d'autonomie de 2006 de la CA d'Andalousie présente l'Andalousie comme une « nationalité historique », dont l'existence constitue la raison d'être de la création d'une communauté autonome andalouse au sein de la nation espagnole.⁶⁹ Dans le cas de la communauté valencienne, le Statut d'autonomie de 2006 parle d'un « peuple valencien, historiquement organisé comme le Royaume de Valence », qui se constitue en Communauté autonome, au sein de l'unité de la Nation espagnole, comme expression de son identité différenciée de nationalité historique ».⁷⁰

On constate ainsi beaucoup de différences de perspective quant à la définition de la nation espagnole, vue soit comme une nation unique ou comme une « nation de nations », une « nation de nationalités et régions », etc. En ce qui concerne le contenu sémantique des concepts tels la « nationalité » et la « nationalité historique », la confusion semble régner toujours au niveau d'une partie de la classe politique espagnole. Cependant, la « nation », bien qu'un concept possiblement « discuté et discutable », a dans le contexte du

⁶⁷ Voir le Préambule de la *Loi organique 1/2007 du 28 février 2007 sur la réforme du Statut d'autonomie des Îles baléares*, BOE, no. 52, 1er mars 2007, p. 8703.

⁶⁸ Voir l'Exposition de motifs dans la *Loi organique 5/2007 du 20 avril 2007 sur la réforme du Statut d'autonomie de l'Aragon*, BOA, no. 47, 23 avril 2007, p. 6258.

⁶⁹ **Junta de Andalucía**, *Estatuto de Autonomía para Andalucía – Texto aprobado por el Congreso de los Diputados*, 2006, p. 5.

⁷⁰ Voir l'Article 1 du *Statut d'autonomie de la Communauté valencienne* de 2006. Corts Valencians, *Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana*, Valence, 2006, p. 13.

vocabulaire politique et, plus concrètement, dans le texte de la Constitution espagnole, « une signification parfaitement précise et définie ».⁷¹

Comme remarquait un homme politique espagnol, « sans la nation espagnole, telle que présentée dans la Constitution, l'État des autonomies même serait d'une compréhension difficile ».⁷² Selon le sénateur Pío García-Escudero Márquez, la différence entre la nation et la nationalité était très claire dans la Constitution.

Le droit à l'autonomie émane de cette souveraineté du peuple espagnol, il ne s'appuie pas sur d'autres supposées souverainetés et la Constitution n'est pas non plus un pacte entre d'autres souverainetés. C'est pourquoi nous entendons qu'il n'y a pas un supposé droit à l'autodétermination des parties dont le but serait leur séparation de la nation espagnole. Il est très clair dans la Constitution que la nation est un tout et que les nationalités et les régions sont des parties qui intègrent ce tout.⁷³

Dans une telle perspective, si les choses étaient très claires en ce qui concernait le rapport constitutionnel entre la nation espagnole et ses nationalités, comment la présence de l'Espagne dans l'Union européenne aurait-elle pu affecter ce rapport?

Intégration européenne et construction nationale

Résultat d'un compromis historique à l'échelle de l'État espagnol, la reconnaissance des identités nationales non espagnoles constitue, dans la bonne logique du nationalisme romantique, une étape dans le processus de construction nationale des communautés catalane, basque et galicienne. Une dernière étape? Si l'on accepte la thèse de Michael Keating sur le caractère non sécessionniste de ces nouveaux nationalismes, l'autonomie sur des bases nationales de la Catalogne ou du Pays basque à l'intérieur de l'État espagnol est sans doute la dernière étape d'un projet nationaliste. Cependant, il faut tenir compte des nuances: dans le cas catalan, par exemple, la Communauté autonome de Catalogne

⁷¹ José Luis **González Quirós**, « ¿Es una buena idea hablar de la idea de España? », *Cuadernos de Pensamiento Político*, no. 23, 2009, p. 145.

⁷² Intervention de Pío **García-Escudero Márquez** (*Grupo Parlamentario del Partido Popular*) au Sénat, *DSS (Cortes generales)*, VIIIe législature, no. 21, session plénière, 17 novembre 2004, p. 922.

⁷³ *Id.*

pourrait être vu comme une sorte d'État national autonome de la nation catalane, une formule inventive d'accommodement raisonnable d'une communauté nationale réalisée sans mettre en danger les frontières de l'État et l'axiomatique indivisibilité nationale espagnole. Mais dans le contexte de la présence de l'Espagne dans l'Union européenne, cette formule risque d'être discréditée : le changement d'échelle semble favoriser l'élimination des « nationalités » de l'échiquier politique, étant donné que, pour l'Union européenne, l'État espagnol, soit le pouvoir central de Madrid, reste toujours le seul interlocuteur légitime et, techniquement, l'unique représentant d'une nation espagnole dont les composants, « nationalités » et « régions », sont carrément périphériques dans l'espace de la politique de l'Union européenne.

Dans une telle situation, il semble que, dernièrement, l'intégration de l'Espagne dans l'Union européenne affaiblit sensiblement le caractère « national » d'une entité telle que la Communauté autonome de Catalogne. Si cette communauté autonome, constituée sur les bases d'une reconnaissance institutionnelle de la « nationalité » catalane, est vue seulement comme une « simple » division administrative espagnole dans l'Union européenne, comment les élites nationalistes catalanes pourraient-elles gérer les conséquences d'une telle involution? Comment nier la réalité d'un échec en termes de construction nationale et, de plus, comment réagir? Comment protéger les acquis nationalistes dans les conditions d'une intensification de l'intégration européenne?

L'adhésion de l'Espagne aux structures européennes a été reçue dès son début avec enthousiasme par les partis nationalistes modérés (*PNV* et *CiU*) parce que la concentration de pouvoirs à Bruxelles devait contribuer à affaiblir les compétences de l'administration centrale de Madrid qui, à son tour, aurait été pressée à céder des pouvoirs vers les Communautés autonomes »⁷⁴. Dans un tel contexte, tous ces acteurs politiques qui voulaient jouer la carte européenne pour modifier les rapports de pouvoirs à l'intérieur de l'État espagnol, se sont concentrés sur « la carte pragmatique du principe du régiona-

⁷⁴ Xosé M. Núñez Seixas, « Nacionalismos y política exterior », dans Juan Carlos Pereira Castañares, éd., *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 212.

lisme » et l'« approfondissement du principe maastrichtien de la subsidiarité ».⁷⁵

De plus, on assiste graduellement à la manifestation d'un dualisme nationaliste-régionaliste dans le cas de la majorité des initiatives politiques, « simplement » nationalistes au début, d'utilisation de l'arène européenne comme nouveau terrain de manifestation de la lutte nationaliste. Bien que le régionalisme offrait une option moins conflictuelle d'une insertion européenne réussie, le nationalisme restait la principale motivation des stratégies conçues par les élites des entités nationales non souveraines espagnoles. Si Manuel Fraga, le président de la *Xunta* de Galice, un régionaliste convaincu, misait sur une participation régionale à la construction européenne,⁷⁶ Jordi Pujol utilisait la complicité de l'Europe pour la réussite de projet de construction nationale de la Catalogne. Cependant, régionalistes ou nationalistes, ces hommes politiques avaient en commun un problème: comment insérer leur projet dans l'ample processus d'eupéanisation de l'État d'une « nation de nations »?

L'eupéanisation d'une « nación de naciones »

Dans une étude consacrée à la présence des régions espagnoles dans l'Union européenne, Francesc Morata, l'un des grands noms des sciences politiques catalanes d'aujourd'hui, affirmait que les élites politiques régionales espagnoles avaient une idée claire quant à l'impact de la constitution de l'Union européenne en 1992 sur leurs régions,⁷⁷ tout en remarquant que l'accélération du processus d'intégration européenne semblait générer « positive expectations rather than reservations among regional élites ».⁷⁸ Selon le professeur Morata, l'érosion des frontières à l'intérieur de l'Union européenne était vue par ces élites régionales tant comme une bonne occasion d'accroître leur rôle dans l'Union

⁷⁵ *Ibid.*, p. 213.

⁷⁶ Discours de Manuel Fraga Iribarne, le président de la *Xunta* de Galicia, au Sénat, le 11 mars 1997, **Cortes Generales**, *DSS*, VIe législature, Commissions, no. 105, Commission générale des Communautés autonomes, session du 11 mars 1997, p. 22.

⁷⁷ « Both regional observers and political élites have a clear idea as to the impact of 1992 on their regions. ». Francesc **Morata**, « Spanish Regions in the EC », dans Barry **Jones**, Michael **Keating**, éd., *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 123.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 124.

qu'un stimulant pour établir des liaisons plus étroites avec d'autres régions européennes.⁷⁹ Dans une telle perspective, étant donné que « the regions do not constitute a threat to existing states, but it is necessary for European integration to be built on the basis of historic identities if it is to have a sound foundation », la solution proposée dans le dossier européen par les nationalistes catalans et basques, les élites régionales les plus affectées par cette intégration européenne, semblerait assez cohérente: « they have opted for a 'realist' policy of playing the European card for all it is worth, outflanking the central authorities », en misant sur le fait que, à la longue durée, « the process of political and economic union will lead to a federal system, with a consequent weakening of the State to the benefit of European and regional levels ».⁸⁰

Bien que les arguments de la thèse du professeur Morata soient tout à fait recevables par un historien, la complexité évidente de la problématique de l'intégration d'une communauté autonome espagnole à l'Union européenne impose nettement le rejet épistémologique d'une perspective manichéenne sur cette problématique, d'autant plus que nos recherches confirment sans équivoque qu'il n'y a pas une seule *Realpolitik* de ces élites envers l'Union européenne. Par contre, on pourrait identifier, pour les premières deux décennies de l'Union européenne, une multitude de projets et de stratégies européennes des élites nationalistes catalanes, basque ou galiciennes. Évidemment, très loin du nationalisme promu par un indépendantiste comme Carod-Rovira, le nationalisme de Jordi Pujol n'aurait pas pu conduire à une politique dont le but final aurait été la séparation de la Catalogne de l'État espagnol à la fin du XXe siècle.

De plus, en ce qui concerne l'idée selon laquelle il y aurait une carte européenne à jouer pour protéger les intérêts des élites régionales espagnoles, il faut aussi nuancer les choses et manifester nos réserves quant à un traitement uniformisateur des cas des régions espagnoles. Comme nous l'avons déjà suggérée, l'expérience postfranquiste des trois entités nationales non souveraines espagnoles (Catalogne, Pays Basque et Galice) est loin

⁷⁹ Pour appuyer cette affirmation, prof. Morata donne l'exemple des nationalistes catalans et basques: « The attitude of the Catalan and Basque nationalists is clear in this respect. » *Id.*

⁸⁰ *Id.*

d'être réduite à une simple manifestation régionaliste. Dans un contexte d'intégration continentale, les attentes européistes d'un gouvernement catalan dominé par les adeptes de Jordi Pujol sont nécessairement différentes par rapport à celles d'un gouvernement murcien ou aragonais. La création de la Communauté autonome de Catalogne à la fin des années 1980 est dernièrement le résultat d'un compromis politique entre les nationalistes catalans et les élites espagnolistes, alors que la constitution des communautés murcienne ou aragonais est plutôt un produit dérivé du *café para todos*. Si les attentes des nationalistes catalans étaient différentes à l'intérieur de l'Espagne par rapport aux attentes des régionalistes murciens ou aragonais, pourquoi les choses seraient-elles changées au niveau européen? D'ici, au moins une conséquence évidente: si les élites catalanes misent sur la carte européenne, il faut accepter que cette carte n'est pas nécessairement la carte visée par les élites murciennes ou aragonaises. Évidemment, il restait toujours la question de choisir la bonne carte européenne à jouer pour protéger les intérêts de la nation ou de la région en cause.

Enfin, le grand problème qui se posait devant les dirigeants catalans, basques et galiciens dans les conditions de la présence de l'Espagne dans l'Union européenne était, comment se rapporter à cette Union. Comment participer à la construction européenne tout en préservant les acquis autonomiques dont le plus important était, sans doute, la reconnaissance de leur identité nationale grâce à la formule de « nation de nations »? Autrement dit, comment européaniser cette solution espagnole de la « nation de nations »?

Dans le contexte de l'absence de toute référence à l'Europe et à l'intégration européenne dans la Constitution de 1978,⁸¹ une telle question était posée après une expérience néfaste

⁸¹ « En este contexto europeo hay, además, otro elemento que expresa elocuentemente la distancia recorrida desde 1978 hasta el momento actual. La Constitución Española no hace ninguna referencia, no ya a la participación de las CCAA en la construcción europea; es que no hace referencia alguna ni a la Unión Europea, ni a la Comunidad Europea. Ni siquiera menciona la palabra "Europa". La explicación es simple: la redacción de nuestra Constitución es anterior a la plasmación efectiva del compromiso de España en su voluntad europeísta, y en estos 25 años sólo se ha producido una reforma muy parcial para adaptar un artículo que hiciera posible el sufragio de ciudadanos europeos en las elecciones locales. » **Partido Socialista Obrero Español**, « La España Plural: la España Constitucional, la España Unida, la España en Positivo », résolution du Conseil territorial du *PSOE*, Santillana del Mar, le 30 août 2003, p. 10.

des élites des communautés autonomes espagnoles lors de l'adhésion de l'Espagne aux CEE. C'est une expérience qui a profondément marqué l'évolution du discours européen des représentants des gouvernements des communautés autonomes dans les années 1986-1992 suite aux tentatives centralisatrices de l'État espagnol, officiellement motivées par des considérations techniques associées à l'intégration de l'Espagne aux structures politiques et économiques européennes.

En novembre 1987, dans un discours prononcé à Bruxelles lors de la constitution de l'Assemblée des régions d'Europe, Jordi Pujol, le président de la *Generalitat* de Catalogne, qui coquetait avec l'idée d'une indéfinie Europe des États confédérés qui devait graduellement trouver sa place dans l'architecture institutionnelle européenne et remplacer l'Europe des vieux États vers la fin du siècle, émettait une critique très dure à l'adresse du gouvernement espagnol en accusant le Madrid « de recouper ou ne pas respecter les compétences des autonomies » chaque fois que l'Espagne appliquait un règlement de la CEE.⁸²

Quelques mois plus tôt, au mois de mai 1987, le même Pujol avait déjà présenté à Madrid, devant le Sénat espagnol, ses réserves quant aux tentatives de l'administration centrale de récupérer une partie des compétences autonomiques sous le prétexte d'une application des normes de la CEE:

(...) il s'agit de quelque chose qui est partiellement une réalité, mais on craint que, à travers l'application de toutes les règles de la Communauté économique européenne, il s'agisse d'une reprise ou, au moins, d'une tentative de récupération de compétences autonomiques de la part de l'Administration centrale.⁸³

Loin d'être vu comme un phénomène totalement négatif par tous les représentants des communautés autonomes, ce retour de l'État dans la sphère des compétences

⁸² Andrés **Garrigó**, « Pujol aboga en Bruselas por la autonomía de las regiones en la Europa del 2000 », *ABC*, 21 novembre 1987.

⁸³ Discours de Jordi **Pujol**, le président de la *Generalitat* de Catalogne, au Sénat, le 18 mai 1987, lors de la « *Comparencia del Excmo. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña* », Cortes Generales, *DSS*, IIIe législature, Commissions, no. 43, Commission d'autonomies et d'organisation et administration territoriale, session informative du 18 mai 1987, p. 7.

autonomiques pourrait indiquer aussi que l'européanisation de l'État des autonomies impose une reconsidération technique des rapports institutionnels entre l'administration centrale et les communautés autonomes. Dans une telle perspective, le président de la *Junta* d'Andalousie, Manuel Chaves González, signalait

la nécessité de collaborer avec loyauté dans l'élaboration de la volonté de l'État, principalement dans le cas des questions qui affectent les compétences exclusives établies par les Statuts d'autonomie et dans tout cas relatif à la construction de l'Union européenne, sans exclure une meilleure présence des communautés autonomes dans un processus assez ample et complexe.

Il n'est pas possible de défendre les intérêts de l'Espagne, les intérêts spécifiques des communautés autonomes, si les communautés autonomes ne participent pas loyalement aux processus de l'élaboration de la volonté générale de l'Espagne et de l'application des politiques concrètes qui les affectent.⁸⁴

Dès le moment de l'adhésion espagnole à la CEE, l'État a cherché des formules pour répondre aux différentes questions associées à la participation des communautés autonomes aux affaires européennes. En 1988, le gouvernement espagnol constituait une *Conférence sectorielle au sein du Ministère pour les Administrations publiques* et cinq ans plus tard, en 1993, les administrations de l'État et les communautés autonomes décidaient l'institutionnalisation de la la *CARCE (Conférence pour affaires relatives aux Communautés européennes)*, « afin d'articuler et régler, à partir du principe de la coopération, les questions d'ordre général propres à la participation des communautés autonomes aux affaires relatives aux Communautés européennes ». ⁸⁵ Si les communautés autonomes participaient déjà à l'exécution du Droit communautaire (une « phase descendante » des affaires européennes), un document complémentaire, l'« Acord sur la participation interne des communautés autonomes aux affaires communautaires européennes à travers des

⁸⁴ Intervention de Manuel **Chaves González** (Président de la *Junta* d'Andalousie) au Congrès des députés, Cortes Generales, DSS, 1994, Ve législature, Comisiones, no. 129, Comisión general de las Comunidades Autónomas, session du 27 septembre 1994, p. 19.

⁸⁵ *Resolución de 4 de octubre de 1993, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, BOE, no. 241, 8 octobre 1993, p. 28669.

Conférences sectorielles » offrait aux communautés autonomes en juin 1994 la possibilité de participer à la formation de la volonté de l'État devant les institutions de l'Union européenne (la « phase ascendante »).⁸⁶ En 1997, la *CARCE* allait obtenir une légitimité juridique et devenir un « organe de coopération entre l'État et les communautés autonomes pour articuler de manière adéquate le concours de celles-ci sur les questions propres à leur participation aux affaires communautaires européennes ».⁸⁷ En particulier, la *CARCE* devait « garantir la participation effective des communautés autonomes à la phase de formation de la volonté de l'État devant les institutions communautaires et dans l'exécution du droit communautaire ».⁸⁸ En 2004, on constate « un pas en avant » dans l'évolution de cet organe de coopération grâce aux accords du 9 décembre qui améliorent la participation des communautés autonomes aux affaires européennes.⁸⁹

Cependant, comme la *CARCE* visait la défense des intérêts de toutes les communautés autonomes, la tentation d'une nouvelle forme de généralisation autonome était évidente. Si l'État était très peu enclin à accepter le traitement différencié des communautés autonomes dans les affaires internes espagnoles, il était difficile de croire que sa position aurait été différente dans le cas des rapports de ses communautés avec l'Union européenne.

D'ailleurs, le principal problème lié à l'accès des communautés autonomes à l'espace politique européen était représenté du fait que l'Article 149 limitait sérieusement la marge de manoeuvre des gouvernements autonomes en matière de politique étrangère.⁹⁰ La

⁸⁶ Ildefonso **Sebastián Labayen**, « La participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos », *Revista Jurídica de Navarra*, no. 18, 1994, p. 103-118; Inmaculada **de la Fuente Cabero**, « La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea », *Revista jurídica de Castilla y León*, no. 7, 2005, p. 81-128.

⁸⁷ L'Article 1.1 de la *Loi 2/1997 du 13 mars 1997 de la Conférence pour affaires relatives aux Communautés européennes*, *BOE*, no. 64, 15 mars 1997, p. 8518.

⁸⁸ L'Article 1.2. de la *Loi 2/1997 du 13 mars 1997*. Id.

⁸⁹ Josep Maria **Castellà Andreu**, « Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, no. 6, 2008, p. 37-91.

⁹⁰ Gurutz **Jáuregui**, « La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea », *Revista catalana de derecho público*, no. 31, 2005, p. p. 137-170; Inmaculada **de la Fuente Cabero**, « La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea », *Revista jurídica de*

politique étrangère était un domaine réservé à l'État central, étant donné que, conformément à cet article, l'État avait une compétence exclusive en matière de relations internationales.⁹¹

De plus, si l'« européisation de la politique régionale » ouvrait, dans le cas des communautés autonomes, une voie pour la solution future des conflits entre l'État et les régions, comme le soutient Santiago González-Varas Ibáñez,⁹² dans le cas des nationalités historiques espagnoles, l'européisation d'un État d'une « nation des nations » aurait dû aussi offrir un cadre de négociation et des solutions aux éventuels conflits entre cet État et ses nationalités. Autrement dit, entre la nation dominante et ses nations composantes. Cependant, pour agir comme un facteur positif dans la solution d'un conflit « national » au sein de l'un de ses États, l'Union européenne aurait dû avoir d'abord la capacité d'identifier les parties en conflit. Dans une telle situation, l'Union avait-elle réellement la capacité institutionnelle de gérer la question des nationalités espagnoles?

L'Union européenne et les « nationalités » espagnoles

L'adhésion de l'Espagne à la CEE en 1986 et, ultérieurement, la participation de l'État espagnol à la construction de l'Union européenne ont directement affecté les rapports de force au sein de l'État espagnol entre les gouvernements des communautés autonomes et l'administration centrale et ont favorisé ce qui est généralement connu sous le nom d'involution ou régression autonome, soit un processus de récupération de la part de l'État des compétences réservées aux gouvernements des communautés autonomes en vertu de leurs Statuts d'autonomie.

Comme remarquait Francesc Morata,

Castilla y León, no. 7, 2005, p. 107-123.

⁹¹ « Constitución española », *Boletín Oficial del Estado – Gaceta de Madrid*, an CCCXVIII, no. 311.1, 29 décembre 1978, p. 29333. Voir aussi Francisco **Fernández Segado**, « Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español », *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, no. 00 (sic), 2004, p. 91-120.

⁹² Santiago **González-Varas Ibáñez**, « La participación de las Comunidades Autonomas en la Unión Europea », *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, no. 294-295, 2004, p. 119.

Spain's accession to the EU has led to a double centralisation. On the one hand, the Autonomous Communities (ACs) have been deprived – completely or partially – of competencies transferred to the supranational level; on the other, the Spanish government, as the representative of the state's interests in the Union's Council, participates in the adoption of decisions for which, internally, the ACs are responsible.⁹³

Si l'involution autonome causée par la cession des compétences (au niveau de l'État et au niveau des autonomies) a créé un évident mécontentement dans toutes les CA espagnoles, cette involution a été ressentie dans les CA des nationalités historiques comme un échec partiel du projet de construction nationale qui avait abouti après la mort de Franco à la constitution d'une entité nationale non souveraine à l'intérieur de l'Espagne. Pour ces communautés, la recentralisation de l'État espagnol a été leur principal argument en faveur d'une implication directe dans le processus d'intégration européenne.⁹⁴

Comme si le retour de l'État ne suffisait pas pour nuire aux nationalistes qui dominaient ou aspiraient à dominer les gouvernements de ces CA particulières (Catalogne, Pays basque et Galice), l'Union européenne ne semblait pas réceptive aux demandes nationalistes de reconnaissance des droits déjà obtenus en Espagne. Étant donné que « the EU Treaties are "blind" to the internal organisation of the member states and, therefore, do not consider the potential division of competencies between the different levels of government », ⁹⁵ une telle reconnaissance était improbable. Les Traités européens ignoraient la répartition des compétences entre les communautés autonomes et l'État espagnol et, dans un tel contexte, les intérêts particuliers, « nationales », des communautés associées aux nationalités historiques ne représentaient pas une préoccupation pour l'Union européenne.

Techniquement, il faut remarquer d'abord que les « nations sans État » du discours

⁹³ Francesc **Morata**, « European Integration and the Spanish "State of the Autonomies" », *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 4, no. 4, 2007, p. 508.

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ Francesc **Morata**, « The European Union and the Spanish State of the Autonomies », dans Morten **Egeberg**, éd., *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, Mannheim, Univ. of Mannheim - CONNEX Report Series no. 03, 2007, p. 468.

nationaliste était un concept non utilisé et, par conséquent, non accepté par la terminologie officielle de l'Union européenne. Il est vrai, certaines personnes (parlementaires européens, membres du Comité des Régions, etc.) issues des rangs des mouvements nationalistes européens utilisaient ce concept non juridique dans leur interventions lors des travaux du Parlement ou du Comité des régions, mais cette utilisation était limitée et sans aucun impact sur les discours officiels de l'Union.

Présent le 12 novembre 2002 devant la *Comisión de asuntos europeos y acción exterior* du Parlement basque pour parler, parmi d'autres, de l'insertion des « nations sans État de l'État espagnol (...) dans l'Europe »⁹⁶ (l'Union européenne – n.b.), l'eurodéputé espagnol Camilo Nogueira Román (*BNG*) remarquait cette réticence des Européens à l'égard de l'utilisation de ce concept de « nation sans État »:

Il faut être conscients que l'idéologie européenne sur les entités qui ne sont pas des États découle d'une idéologie jacobine, française (...): même si nous ne voulons pas être « région », ils nous appellent comme ça, et changer une telle situation est un débat immense, pratiquement impossible à obtenir un changement parce que c'est l'idéologie européenne.⁹⁷

Comme le constatait Nogueira, toute utilisation du concept de « nation sans État » semblait représenter une vraie hérésie du point de vue terminologique pour une Union européenne dominée par les représentants d'une « idéologie jacobine, française »,

l'idéologie européenne est construite sur l'idée que l'État est le lieu suprême de la pensée politique et philosophique (...) Et dans ce sens, les nations sans État, disons que nous sommes une nation sans État, un terme qu'on a introduit au Parlement européen avec une

⁹⁶ « la inserción de las naciones sin estado del Estado español (...) en Europa ». Intervention de l'europarlementaire espagnol Camilo **Nogueira Román** devant la Commission d'affaires européennes et d'action extérieure du Parlement basque, le 12 novembre 2002, lors de la « Comparecencia de Sr. Camilo Nogueira Román, eurodiputado, a petición de la Comisión, a fin de que aporte datos e informaciones acerca de las materias objeto de estudio de la Ponencia para el debate y seguimiento de la Convención sobre el futuro de Europa », Parlamento vasco, *Diario de comisiones*, Comisión de asuntos europeos y acción exterior, VIIe législature, 12 novembre 2002, p. 13.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 18.

normalité, et qu'on a un intergroupe qui utilise ce nom, ce qui est une authentique hérésie.⁹⁸

De plus, on constate une démythification graduelle de l'Europe, un fait qui aurait dû faciliter la conception des stratégies nationalistes plus réalistes envers l'Union européenne. Cependant, on pourrait constater que cette Europe « réelle » n'était pas perçue de la même façon selon les orientations politiques des hommes politiques impliqués. Par exemple, pour Carod-Rovira, le dirigeant de la Gauche républicaine catalane, l'Union européenne représentait un cadre adéquat à la solution de la question catalane et, dans une telle perspective, il affirmait avec certitude que « lo que más nos conviene en esos momentos es Europa ». ⁹⁹ Pour d'autres nationalistes, l'Europe « réelle » n'était pas nécessairement un allié ou un espace favorable aux revendications des petites nations non souveraines. Dans ce sens, Carlos Garaikoetxea, l'ex-président du gouvernement basque, constatait que l'Europe (encore une fois, l'Union européenne – n.b.)

n'est pas précisément un espace propice pour la sauvegarde des aspirations émancipatrices des nations sans État, comme on l'affirme parfois, avec une certaine ingénuité ou démagogie, dans l'environnement nationaliste; il n'est pas exclu non plus de remarquer la perspective d'un veto inexorable de l'Europe opposée à un processus indépendantiste démocratiquement géré et non contaminé par des stratégies violentes, anathémisées plus que jamais partout en Europe.¹⁰⁰

Un autre aspect à souligner est le cadre législatif associé à la participation des « nationalités » espagnoles aux affaires européennes, autrement dit, le cadre de l'Action européenne de ces composantes de la grande nation espagnole. Comment ces nationalités entrent en liaison institutionnelle avec les organes et les institutions de l'Union européenne. La réponse à une telle question pourrait être désarmante pour un nationaliste, puisque, effectivement, l'Union européenne ne perçoit pas le caractère « national » des entités administratives espagnoles constituées sur la base de la reconnaissance d'une telle

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Vicent **Sanchis**, *Qué piensa J. L. Carod-Rovira, Entrevistado por Vicent Sanchis*, Barcelona, Dèria Editors, 2004, p. 225.

¹⁰⁰ Carlos **Garaikoetxea**, « Euskadi munduan », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, no. 25, 2008, p. 8.

spécificité nationale. Pour l'Union européenne, la Catalogne ne pourrait pas être que la Communauté autonome de Catalogne, une région espagnole similaire à d'autres régions espagnoles.

Dans une telle situation, les frustrations nationalistes sont évidentes et les réactions des parties intéressées sont très diverses. Lors d'une *Conférence des Assemblées législatives européennes (CALRE)*, qui s'est tenue à Venise (Italie) en octobre 2006, la présidente du parlement galicien, Dolores Villarino Santiago, demandait le respect de l'identité régionale puisque la gouvernabilité de l'Europe future sera basée sur ces entités. Tout en respectant leurs symboles identitaires, l'Union aurait dû respecter leur autonomie et statut constitutionnel au sein des États membres de l'Union et garantir une présence et une participation au système institutionnel européen.¹⁰¹ Si la représentante de la nationalité galicienne demandait le respect de l'Union, pour d'autres nationalistes, moins modérés, la situation imposait une réponse beaucoup plus ferme et, dans un tel contexte, les Basques proposaient que les nations sans État commencent la lutte politique pour la protection de leurs intérêts à Bruxelles.¹⁰² Mais comment procéder?

Le fondement juridique de la participation de l'État espagnol à l'activité de l'Union européenne se retrouvait dans de l'article 93 de la Constitution espagnole, qui stipulait que

une loi organique pourra autoriser la conclusion de traités attribuant à une organisation ou à une institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution. Il incombe aux Cortès générales ou au Gouvernement, selon les cas, de garantir l'exécution de ces traités et des résolutions émanant des organismes internationaux ou supranationaux qui bénéficient de ce transfert de compétences.¹⁰³

Le problème était qu'un autre article constitutionnel, no. 95.1, fixait certaines limites aux initiatives de l'État en matière de politique étrangère et mettait en garde contre les

¹⁰¹ **Parlamento de Galicia**, *Memoria 2005-2007*, Santiago de Compostella, 2008, p. 47.

¹⁰² **EAJ-PNV**, « EAJ-PNV ante el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa », Dictamen final, novembre 2004, p. 3.

¹⁰³ *BOE – Gaceta de Madrid*, an CCCXVIII, no. 311.1, 29 décembre 1978, p. 29326.

éventuelles abus de la part de l'État:

La conclusion d'un traité international contenant des dispositions contraires à la Constitution devra être précédée d'une révision de celle-ci.¹⁰⁴

Conformément aux prévisions de ces deux articles, l'évolution des rapports institutionnels entre l'Espagne et l'Union européenne, basée sur les traités de l'Union européenne, aurait dû respecter la lettre et l'esprit de la Constitution espagnole et, par conséquent, n'aurait pas dû affecter les acquis autonomiques des nationalités espagnoles. Or, le transfert de compétences de l'État espagnol vers l'Union européenne a provoqué un « retour de l'État » qui avait mis en danger le compromis nationaliste basé sur la Constitution de 1978.

De plus, il faut noter que, bien que l'Union européenne ne semblât pas très réceptive aux demandes nationalistes de reconnaissance des droits déjà obtenus en Espagne, « l'Union européenne, qui se présente comme une communauté de droit, ne se souciait pas de maintenir », comme le démontre Manuel Fondevila Marón, « des positions contradictoires quant aux différents mouvements indépendantistes sous-étatiques, indépendamment de ce que les règles du droit international comportent à cet égard, selon les intérêts politiques des États qui la composent ».¹⁰⁵

Dans un tel contexte assez complexe, la question était si l'Europe était vraiment une solution à un problème espagnol.

« L'Espagne est le problème et l'Europe la solution »...

Au début du XXe siècle, le célèbre philosophe espagnol José Ortega y Gasset affirmait lors d'une conférence sur la crise de la société espagnole:

La régénération est inséparable de l'europanisation. [...] La régénération est le désir; l'europanisation est le moyen de se satisfaire. En vérité, il était clair dès le début que

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Manuel **Fondevila Marón**, « El proceso de integración europea en relación con la descentralización de los estados miembros », *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, no. 14, 2010, p. 417.

l'Espagne était le problème et l'Europe, la solution.¹⁰⁶

Beaucoup plus tard, dans les années de la Transition, l'observation d'Ortega y Gasset était réintroduite dans le discours contestataire des nationalistes. Jordi Pujol répétait la célèbre phrase à Madrid, lors d'une conférence sur le projet d'intégration européenne. Évidemment, l'Europe d'Ortega y Gasset n'était pas l'Europe envisagée par Pujol. Dans les années 1980, dans le contexte de l'intégration de l'Espagne aux structures de la CEE, la solution européenne était la communauté européenne, pensée comme une « solution aux problèmes historiques de l'Espagne: la démocratie, la modernisation et la projection internationales ».¹⁰⁷ Pour Pujol, « l'Europe est tout à fait le contraire de l'Espagne »,¹⁰⁸ alors que Felipe Gonzalez, le premier ministre de l'Espagne à l'époque misait aussi sur l'Europe, qui restait toujours une solution, sans lui opposer nécessairement le problème espagnol.¹⁰⁹ Cependant, les choses étaient vraiment complexes, car, comme le montrait une étude sur l'impact de l'intégration européenne sur les disparités économiques régionales espagnoles, l'Europe ne pouvait pas être une sorte de panacée universelle aux problèmes espagnols.¹¹⁰

Si les chiffres des indicateurs économiques pouvaient infirmer l'observation d'Ortega y Gasset, pour les nationalistes appartenant aux nationalités historiques espagnoles, l'Europe (ou plus précisément l'Union européenne) occupait toujours une place privilégiée dans les projets de construction nationale. D'ailleurs, ces nationalistes misaient sur une association de leurs projets au grand projet de construction européenne, ce changement d'échelle devant permettre une certaine libération des contraintes imposées par l'État espagnol. Mais comment penser cette association?

Moins optimistes, certains nationalistes doutaient même de la viabilité des projets nationalistes sur la scène internationale. « Pour une nation avancée et sans État propre telle

¹⁰⁶ *Les Espagnols et l'Europe (1890-1939)*, anthologie préparée par Paul **Aubert**, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1992, p. 70.

¹⁰⁷ Esther **Barbé**, *La política europea de España*, Madrid, Ariel Editorial, 1999, p. 20.

¹⁰⁸ Jordi **Pujol**, « Construir Catalunya », dans Jordi **Pujol**, *Construir Catalunya: Entre l'acció i l'esperança*, Barcelone, Éditions Pòrtic, 1979, p. 129.

¹⁰⁹ Felipe **Gonzalez**, « Más que nunca, necesitamos Europa », *El País*, 9 juin 1999.

¹¹⁰ Carolyn M. **Dudek**, *EU Accession and Spanish Regional Development: Winners and Losers*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005, p. 185.

la Catalogne, les relations extérieures sont stratégiques pour nous et très importantes. »¹¹¹
 « Autrement dit, nous allons au monde, nous allons en Europe, mais évidemment (...) pour quoi faire? »¹¹²

D'ailleurs, ce problème semble mineur par rapport à un autre phénomène défavorable aux nationalistes visés par notre thèse. Ainsi, si certains auteurs traitent l'intégration européenne comme « une structure d'opportunité politique et un processus de production de nouvelles ressources susceptibles de renforcer les acteurs régionaux dans leur face-à-face avec les appareils politico-administratifs des vieux États-nations »,¹¹³ il faut remarquer que, bien qu'une telle perspective semble tentante d'un certain point de vue, la réalité est un peu différente de ce que les apparences suggèrent. Un complice virtuel des acteurs régionaux, l'intégration pourrait être en même temps un allié de ces « vieux États-nations » qui tentent de renforcer leur position à l'intérieur de l'Union européenne devant les offensives autonomistes, régionalistes ou séparatistes de certaines de leurs communautés territoriales.

Dans une telle perspective, Josep Antoni Duran i Lleida, secrétaire général de la *CiU* au début du XXI^e siècle, confirmait ce retour de l'État dans l'Union européenne et avertissait que ce processus allait avoir un impact sérieux sur les rapports entre les nationalistes de certains des CA et le nationalisme de l'État (espagnol) :

Du point de vue national, la nouvelle étape doit comprendre des changements destinés à assurer une force maximale à la Catalogne à l'intérieur, dans le contexte d'un renforcement du nationalisme et de l'État espagnols. Contrairement au mythe selon lequel l'Union européenne nous permet d'avoir plus de souveraineté, on assiste à un processus de

¹¹¹ Intervention du député Carles **Pellicer i Punyed** (*CiU*) au Parlement catalan le 26 avril 2007 lors des « Sessions informatives acumulades amb el conseller de la Vicepresidència sobre les línies d'actuació en matèria d'afers exteriors », *DSPC, Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea*, série C - no. 92, VIII^e législature, deuxième période, session no. 4, 26 avril 2007, p. 13.

¹¹² *Ibid.*, p. 14.

¹¹³ Cairtriona **Carter**, Romain **Pasquier**, « Intégration européenne et gouvernance régionale : la congruence? », dans Alain **Faure et alii**, dir., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 259.

renforcement des États-nations au niveau européen.¹¹⁴

Cependant, bien que l'Europe ne soit pas certainement un environnement idyllique pour les nations en quête de reconnaissance internationale, l'Europe, dans sa formule institutionnelle connue sous le nom d'Union européenne, restait un élément incontournable de l'imaginaire nationaliste, avec de conséquences surprenantes pour l'activité des mouvements nationalistes en cause.

Dans cet ordre d'idées, Juan José Ibarretxe Markuartu, le président du Gouvernement basque, remarquait que, graduellement, « la protection de l'autonomie et la construction de notre pays imposent notre relation avec cette idée sociopolitique qui est l'Europe ».¹¹⁵

Une telle approche était relativement risquée, étant donné que l'Union européenne n'avait pas la possibilité technique d'entendre les doléances des nationalistes, qui, comme Ibarretxe, auraient voulu une amélioration sensible du statut de leur nation tant en Espagne que dans l'Union européenne.

Pour Jordi Pujol, l'Europe avait été le salut de la Catalogne et de l'Espagne,¹¹⁶ mais la réalité était que pour l'Union européenne la Catalogne, en tant que « nationalité », n'existait pas. Pour que l'Europe devienne effectivement une solution pour la Catalogne et les reste des entités nationales non souveraines, nations sans État, etc., la nécessité de la reconstruction de l'Union européenne s'imposait avec force, selon l'europarlementaire Camilo Nogueira.

Le premier problème est la nécessité de rétablir explicitement la situation réelle de nos peuples dans la définition de l'Union, en la définissant comme une union d'États, de peuples et de citoyens. À la fin du projet de texte, la destinée et le bien-être des peuples d'Europe sont mentionnés comme objectifs de l'Union européenne. Le deuxième problème est de

¹¹⁴ Raimon Carrasco, Miquel Sellarès, « Josep Antoni Duran i Lleida: "Calen noves estratègies per a estendre el catalanisme" », entrevue avec Josep Antoni Duran i Lleida, secrétaire général de la CiU, *Debat nacionalista*, no. 35, 2002, p. 39.

¹¹⁵ « Comparecencia del Vicepresidente del Gobierno, a petición propia, a fin de que informe sobre la constitución de la Comisión Bilateral para Asuntos Europeos entre el Gobierno Vasco y el Estado », *Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco*, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, Comisión de Acción Exterior, Ve législature, session du 26 décembre 1995, p. 1.

¹¹⁶ EFE, « Jordi Pujol destaca en Gales el papel de las regiones en Europa », *El Mundo*, 9 avril 2001.

reconnaître dans la Constitution l'existence, au sein de l'Union, de nationalités sauvegardées dans les Constitutions, d'États fédérés et ainsi de suite, disposant de pouvoirs exécutifs et législatifs: des pouvoirs d'État, en fait. Le troisième problème est d'affirmer clairement et précisément que l'Union est une union sociale. Dans tous les cas, j'espère que la Constitution de l'Union finira par reconnaître un jour les nations sans État d'Europe, telles que la Galice, l'Écosse et d'autres, afin qu'elles ne soient pas forcées de se battre pour revendiquer leur propre État, la seule façon pratique pour elles d'être représentées en tant que nations dans l'Union européenne.¹¹⁷

Conclusions

Dans ce chapitre, on a offert une mise en contexte de la solution choisie par la classe politique espagnole, après la mort de Franco, pour démocratiser la société espagnole et accommoder les demandes nationalistes associées aux nationalismes historiques. Loin d'être une simple conséquence de la démocratisation de la société espagnole postfranquiste, cette solution de la question espagnole des nationalités a été un compromis constitutionnel entre deux types de nationalismes: le nationalisme espagnol, centralisateur, et les nationalismes, « historiques », des nations en quête d'une reconnaissance formelle de leur spécificité nationale (Catalans, Basques et Galiciens). Incapables d'accepter la reconnaissance explicite du caractère pluriel, multinational ou plurinational, de l'Espagne, les partisans du projet d'une nation espagnole unitaire ont utilisé le concept de « nation de nations » comme une forme de subterfuge politique qui devait servir, au bout du compte, à surmonter les réticences d'un électorat conservateur envers les nationalistes basques et catalans. Mais, tout en conservant l'illusion d'une nation espagnole unitaire, le compromis entre l'État et ses « nationalités » historiques a permis la constitution d'un système autonome au sein duquel coexistent des nationalités et des régions.

¹¹⁷ Intervention en séance plénière de l'eurodéputé espagnol Camilo **Nogueira Román**, 5 novembre 2003, lors du débat du « Rapport de progrès sur la Conférence intergouvernementale », Parlement européen – 5e législature, *Compte rendu session Bruxelles 5 novembre 2003*, P5_CRE(2003)11-05(7).

La généralisation autonome a minimisé beaucoup des acquis des nationalistes et a constitué une source d'inquiétude et de mécontentement pour les gouvernements autonomes des nationalités espagnoles. De plus, l'adhésion de l'Espagne à la CEE en 1986 et, ultérieurement, la participation de l'État espagnol à la construction de l'Union européenne ont directement affecté les rapports de force au sein de l'État espagnol entre les gouvernements des communautés autonomes et l'administration centrale et ont favorisé ce qui est généralement connu sous le nom d'involution ou régression autonome, soit un processus de récupération de la part de l'État des compétences réservées aux gouvernements de ces communautés autonomes en vertu de leurs Statuts.

Dans le contexte de la participation de l'Espagne à l'Union européenne, la modification d'échelle des pouvoirs au niveau européen a « obligé » les entités nationales non souveraines espagnoles à repenser la place de l'Europe dans leur projet nationaliste et, par conséquent, à concevoir une politique européenne dont l'objectif final serait la reconnaissance formelle de leur spécificité nationale au sein de l'Union européenne. L'argument initial de cette démarche était l'idée que l'Espagne est le problème et l'Europe, la solution. Cependant, le changement d'échelle semble favoriser l'absence des « nationalités » espagnoles sur l'échiquier politique européen, étant donné que, pour l'Union européenne, l'État espagnol reste toujours le seul interlocuteur légitime et, techniquement, l'unique représentant d'une nation espagnole dont les composants, « nationalités » et « régions », sont carrément périphériques dans l'espace de la politique de l'Union européenne.

V. CATALOGNE : « *UN PAÍS QUI ESTÁ ENTRE FRANCIA Y ESPAÑA* »

« Catalogne est un petit pays de six millions d'habitants au sein de l'Espagne. Il s'agit d'un petit pays qui n'a jamais cessé de lutter pour assurer la survie de son peuple, de sa langue et de sa culture. Il s'agit d'un pays qui a voulu combiner sa volonté d'exister avec sa vocation de projection extérieure et d'universalité et qui, grâce à ces choses, a donné au monde des artistes tels Miró et Dalí, avec Gaudí et Pau Casals. Elle (...) s'est toujours considérée comme une région européenne. Il s'agit d'un pays qui a confiance en son avenir. »¹

Jordi Pujol i Soley

Le plus important succès des nationalistes catalans pendant la « Transition » espagnole vers la démocratie est représenté, sans doute, par la création de la Communauté autonome de Catalogne, une expression territoriale administrative de la « nationalité » catalane. Bien que la Constitution de 1978 n'ait pas reconnu explicitement l'existence d'une nation catalane, comme l'auraient souhaité les nationalistes catalans, la création d'une entité non souveraine sur les bases d'une indiscutable identité catalane peut être vue comme une étape importante d'un ample processus de reconstruction nationale initié dans les années de la dictature franquiste.

Cependant, cette création nationaliste allait se montrer très vulnérable devant les vagues de changements institutionnels provoqués par l'intégration européenne et principalement par l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes en 1986 et sa participation à la constitution de l'Union européenne en 1992. Reconnue en tant que « nationalité », au sein d'une grande nation espagnole, grâce aux compromis constitutionnels entre élites catalanes et l'État central, la Catalogne s'est retrouvée, après l'euphorie du retour en

¹ Jordi Pujol i Soley, « Europa unida, una esperança per al futur (Conferència pronunciada pel M. H. Sr. Jordi Pujol, President de la Generalitat de Catalunya, el 13 de març de 1985, a la Facultat de Dret d'Estrasburg) », dans Jordi Pujol i Soley, *Catalunya i Europa. Paraules del President de la Generalitat a Aquisgrà, Estrasburg, Bruxelles, Pirineus, Perpinyà, París, Davos i Madrid (1984-1986)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986, p. 20.

Europe après une absence millénaire, dans une situation bizarre sur la scène européenne à la fin du XXe siècle: sa spécificité nationale n'était pas reconnue par l'Union européenne, alors que son nouveau statut « européen » ne différait pas techniquement de celui des autres régions européennes.

Vue comme un échec par *l'establishment* nationaliste catalan, cette transition du statut d'entité nationale non souveraine à celui de « simple » région européenne a imposé une refondation des rapports de la Catalogne avec l'Union européenne, une complexe entreprise politique dont l'objectif final devait être la reconnaissance institutionnelle, sous une forme ou une autre, d'une identité nationale catalane au sein de l'Union européenne.

Cette perte de statut représente la cause principale de la genèse d'une politique européenne de la Catalogne. Bien que la mondialisation reste un élément important pour la compréhension de l'évolution de cette politique,² le manque de reconnaissance institutionnelle de la spécificité nationale catalane au sein d'une Union européenne incapable de saisir l'existence des nations non souveraines à l'échelle de l'Europe explique les grandes lignes directrices de la politique européenne de la Catalogne dans les années 1992-2008. Si l'an 1992 représente l'an de la constitution de l'Union européenne et, techniquement, le début des rapports de la Catalogne avec l'Union, l'an 2008 représente celui de l'indépendance de l'ex-province yougoslave du Kosovo. Pendant cette période, la politique européenne de la Catalogne est passée de l'éclectisme des initiatives de Jordi Pujol à la « paradiplomatie intelligente » de Carod-Rovira pour que, dernièrement, la solution du cas du Kosovo change radicalement les données de la question des nationalités en Europe.

Pour soutenir notre proposition, nous avons divisé en 5 parties ce chapitre, qui par conséquent vise les rapports entre le nationalisme, la construction nationale et l'action extérieure catalanes dans le contexte de la genèse d'une vraie politique catalane vis-à-vis de l'Union européenne dans les années 1992-2008.

² Montserrat **Guibernau**, « Globalització i construcció nacional », dans Jaume **Urgell**, éd., *Donar protagonisme a Catalunya: Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelone, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis y Pòrtic, 2003, p. 37-56.

Après une présentation, dans une première partie, des principaux éléments historiques d'appui de toute discussion visant la politique européenne de la Catalogne à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle, une deuxième partie sera dédiée aux initiatives européennes de Jordi Pujol i Soley, le président de la *Generalitat* entre 1980 et 2003, le principal artisan d'un projet politique paneuropéen destiné à obtenir une reconnaissance européenne formelle de la nation catalane.

Une troisième partie concerne l'action européenne de Pasquall Maragall i Mira, le président de la *Generalitat* entre 2003 et 2006. Un européen convaincu, qui voyait l'Europe comme « notre nouvelle grande patrie », Maragall appartenait à la gauche catalane non indépendantiste et ce positionnement idéologique explique en bonne mesure le caractère modéré de ses initiatives en matière de politique européenne. Cependant, le nationalisme a continué de marquer la politique européenne de la Catalogne, étant donné la présence des représentants de la *ERC* au sein du gouvernement de coalition de Maragall. En même temps, l'évolution d'une opposition parlementaire nationaliste, représentée principalement par la *CiU* d'Artur Mas, vers des positions plus ou moins ouvertement indépendantistes a obligé le gouvernement de Maragall d'accepter les initiatives radicales de l'*ERC*, dont le dirigeant, Josep-Luis Carod-Rovira est devenu *de facto* le ministre des Affaires étrangères de la *Generalitat* entre 2003 et 2004.

Une dernière section du chapitre est réservée au gouvernement de José Montilla. Socialiste, lui aussi, comme Maragall, et un ex-ministre du Gouvernement espagnol, Montilla a été le premier président non catalan de la *Generalitat* dans l'Espagne postfranquiste. Pendant son gouvernement, la politique européenne de la *Generalitat* a été marquée, à l'intérieur de la coalition de gauche, par les dissensions entre les socialistes, plus modérés, et la gauche républicaine. Avec Carod-Rovira redevenu le personnage-clé de la politique étrangère de la *Generalitat*, la politique européenne des Catalans visant l'obtention de la reconnaissance d'une identité nationale catalane au sein de l'Union européenne a connu sans doute une certaine évolution qualitative durant les années du gouvernement Montilla. Contrôlé par Carod-Rovira, le projet européen de la *Generalitat* a été caractérisé par une cohérence qui a individualisé le cas catalan parmi les autres nations

européennes en quête de reconnaissance au sein de l'Union européenne. Vu les différences entre la « paradiplomatie intelligente » proposée par Carod-Rovira et l'éclectisme des initiatives européennes de Jordi Pujol, une partie de cette section a été consacrée à cette « paradiplomatie intelligente ». Finalement, une dernière partie va présenter les conclusions préliminaires de notre démarche.

« Plus européens que les Espagnols »

L'étude des relations de la nation catalane avec l'Europe a représenté une préoccupation majeure pour les penseurs nationalistes catalans du XXe siècle et, compte tenu de l'évolution des rapports des Catalans avec l'État espagnol dans le contexte de la construction européenne, les « affaires européennes » occupent aujourd'hui une place privilégiée dans l'imaginaire politique du catalanisme, le nationalisme catalan, un mouvement nationaliste hétérogène dont le but principal est la défense d'une identité nationale catalane.³ Comme le remarquait un écrivain, anthropologue et sociologue valencien, Joan Francesc Mira, l'importance du concept d'Europe dans l'imaginaire catalaniste est énorme, étant donné que « l'europhisme forme partie de l'idéologie nationale catalane en tant qu'élément définitoire – "nous sommes européens depuis toujours" –, mais aussi, vu nos réactions et la distance, nous sommes plus européens que les Espagnols ».⁴

Catalogne, une « ancienne nation d'origine carolingienne »

« Si l'on prétend écrire l'histoire des réalités, on doit admettre que l'histoire des pays catalans commence avec la conquête carolingienne »,⁵ disait Michel Zimmermann dans une étude consacrée à la genèse de la représentation historique de l'espace catalan.

³ Jordi **Casassas**, Carles **Santacana**, *Le nationalisme catalan*, Paris, Ellipses, 2004, p. 7-12.

⁴ Joan Francesc **Mira**, « Catalanisme: un lloc a Europa? », *Via (Revista del Centre d'estudis Jordi Pujol)*, no. 5, 2007, p. 70-71.

⁵ Michel **Zimmermann**, « Des Pays catalans à la Catalogne : Genèse d'une représentation », dans Philippe **Senac**, éd., *Histoire et archéologie des terres catalanes au Moyen Âge*, Perpignan, Presses Universitaires de Perpignan, 1995, p. 73.

« Réalité triple », « à la fois un espace (le lieu d'exercice d'un pouvoir), une nation (dont l'identité épouse ledit espace) et la conscience collective d'une coïncidence entre espace et nation (une patrie) », ⁶ la Catalogne représenterait une sorte de conséquence ibérique des ambitions de Charlemagne. Dans la mythologie nationaliste, loin d'être un accident de parcours ou un épisode éphémère de l'histoire catalane, la présence temporaire des armées de l'Empereur dans la région située au sud des Pyrénées constituerait le moment zéro de la nation catalane... Autrement dit, la Catalogne est une nation européenne dès sa naissance, comme tenait à souligner Jordi Pujol, le président de la *Generalitat* catalane, en mars 1991, lors d'une conférence tenue à Madrid, à l'Université Carlos III :

La Catalogne, en tant que pays et peuple, a une origine absolument distincte par rapport aux autres peuples de l'Espagne. [...] La Catalogne est apparue comme une marche carolingienne, la Marche hispanique, comme bastion méridional de l'empire carolingien, qui à l'époque représentait l'idée d'Europe. [...] L'objectif de la Catalogne était la défense du flanc méridional de l'Europe carolingienne; celui des Asturies, par contre, était de reconquérir Toledo et rétablir l'unité et la monarchie wisigothe [...] L'idée qui inspire la naissance de la Catalogne n'est pas péninsulaire, n'est pas hispanique, mais carolingienne, commence du nord, et son objectif n'est pas la reconquista.⁷

Dans une telle perspective, cette association historique avec l'espace carolingien était une des principales raisons d'être de toute démarche politique visant la participation de la Catalogne de nos jours au processus d'intégration européenne. Tout simplement, « la Catalogne, qui par naissance est une marche carolingienne, (...), une marche de l'Empire dont l'étendue coïncidait avec l'espace des pays du Marché commun », ⁸ remarquait Jordi Pujol à la fin des années 1970, dans une époque où le projet européen était encore incertain et limité à une partie de l'Europe occidentale. Un peu plus tard, lors de l'adhésion de

⁶ *Ibid.*, p. 72.

⁷ Jordi **Pujol i Soley**, « La personalidad diferenciada de Cataluña », Discours tenu à l'Universidad Carlos III, Madrid, le 14 mai 1991, dans Jordi **Casassas Ymbert**, éd., *Cataluña y la España plural : Discursos políticos del siglo XX*, Aurea Editores, p. 315.

⁸ Jordi **Pujol**, « Construir Catalunya », dans Jordi **Pujol**, *Construir Catalunya : Entre l'acció i l'esperança*, Barcelone, Éditions Pòrtic, 1979, p. 129.

l'Espagne à la CEE en 1986, la Catalogne, « vieille nation d'origine carolingienne »,⁹ retournait finalement dans sa « maison » européenne pour y rester pour toujours.¹⁰

Le retour à la maison de la « nation » catalane se produisait dans le contexte d'une redéfinition des rapports de pouvoirs établis au sein de l'État espagnol après la mort de Franco. « Pour la Catalogne », remarquait le président du Parlement catalan, « l'accès à l'Europe a été toujours perçu comme un retour à la maison et une voie pour échapper au centralisme uniformiste espagnol ».¹¹

Comme on l'a déjà vu dans le chapitre antérieur, le Statut d'autonomie de la Communauté autonome de Catalogne reconnaît une nationalité catalane dont l'existence assurait à son tour la légitimité de l'existence d'une entité administrative catalane non souveraine. Bien que l'autonomie catalane soit directement liée au compromis constitutionnel de 1979, la création d'une telle entité nationale catalane a été perçue par les nationalistes catalans comme une étape d'un long processus de construction nationale. Selon Jordi Pujol,

(...) l'autonomie de la Catalogne est une autonomie de facture nationaliste. L'autonomie de la Catalogne n'est pas le résultat d'un programme politique, (...), ni d'un programme électoral, il n'est pas quelque chose qui a des racines récentes, il s'agit de quelque chose qui vient de très loin.¹²

⁹ Jordi **Pujol i Soley**, « Europa unida, una esperança per al futur (Conferència pronunciada pel M. H. Sr. Jordi Pujol, President de la Generalitat de Catalunya, el 13 de març de 1985, a la Facultat de Dret d'Estrasburg) », dans Jordi **Pujol i Soley**, *Catalunya i Europa. Paraules del President de la Generalitat a Aquisgrà, Estrasburg, Bruxelles, Pirineus, Perpinyà, París, Davos i Madrid (1984-1986)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986, p. 15.

¹⁰ « Com ja je dit, ara tornem a casa. », Jordi **Pujol i Soley**, « Catalunya i Europa (Discurs pronunciat pel M. H. Sr. Jordi Pujol i Soley, President de la Generalitat de Catalunya, l'11 e març de 1985, al Saló d'Honor de l'Ajuntament d'Aquisgrà) », *Ibid.*, p.11.

¹¹ Joan **Rigol i Roig**, *Paraules del president Joan Rigol i Roig: recull d'intervencions i textos presidencials de la VI legislatura* (La conférence sur « Catalunya i Espanya. On som i on anem », Alicante, le 17 juillet 2003), Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2004, p. 229.

¹² Discours de Jordi Pujol au Sénat espagnol, 18 mai, lors de la « Comparència del Excmo. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña », **Cortes Generales**, DSS, IIIe législature, Commissions, no. 43, Commission d'autonomies et d'organisation et administration territoriale, Séssion informative du 18 mai 1987, p. 22.

Une « nationalité » et sa « communauté autonome »

Si Jordi Pujol et la majorité des nationalistes catalans misaient sur l'« antiquité » d'une nation catalane pour justifier les demandes du mouvement de renaissance nationale catalane à la fin du XXe siècle, le fait historique semble ne pas être nécessairement un argument fort en faveur des thèses catalanistes visant les droits des Catalans à l'autodétermination nationale. Miroslav Hroch, un réputé spécialiste de l'histoire des mouvements nationalistes de l'Europe centrale du XIXe siècle, remarquait, par contre, un autre détail intéressant de l'histoire catalane. Selon Hroch, les nationalistes catalans n'ont pas explicitement visé, contrairement aux autres nationalistes européens de la même époque, une autodétermination nationale conduisant éventuellement à l'obtention d'une indépendance nationale sous la forme d'un État souverain.

The were national movements which developed the goal of independence very early – for example, the Norwegian, Greek or Serb. But there were many more that came to it only rather late, and in the exceptional circumstances of the First World War – among them the Czech, Finnish, Estonian, Latvian, and Lithuanian movements; while others – the Slovene or Byelorussian – did not formulate it even then. The Catalan case provides a vivid exemple of the way in which even a powerful national movement need not pose the demand for an independent state.¹³

Cependant, malgré la justesse de l'observation de Hroch, force est de constater que les nationalistes catalans sont dernièrement arrivés à l'étape de l'indépendance: la proclamation unilatérale de l'« État catalan » de Lluís Companys en octobre 1934 en est le meilleur exemple. Trois ans avant l'initiative de Companys et juste une heure avant la proclamation de la République espagnole, Francesc Macià, le président de la *Generalitat*, proclamait la constitution d'une République catalane qui devait être fédérée avec d'autres républiques au sein d'une confédération ibérique.

L'absence d'une forte option indépendantiste au sein de l'élite catalane n'est pas vraiment

¹³ Miroslav **Hroch**, « From National Movement to the Fully-Formed Nation: The Nation-Building Process in Europe », dans Gopal **Balakrishnan**, éd., *Mapping the Nation*, Londo-New York, Verso, 1996, p. 97, Note 4.

un bon indicateur de la cohérence d'un mouvement nationaliste. Michael Keating, un observateur externe et impartial de la réalité catalane, remarquait en 2001 que, parmi les mouvements nationalistes minoritaires de l'Espagne, c'est le parti de Jordi Pujol, *Convergència i Unió*, qui a accepté « le plus pleinement » le concept de postsouveraineté : bien qu'elle insiste sur la reconnaissance du droit à l'autodétermination pour la nation catalane, la *CiU*, adepte d'une formule d'une Catalogne autonome au sein d'un État espagnol plurinational, rejette la synonymie entre l'autodétermination et l'indépendance.¹⁴

Dans un tel contexte, quelques décennies après la disparition de la République catalane de Macià, le nationalisme catalan revenait en force et, dans le contexte de la Transition espagnole, les Catalans assistaient à la création de la Communauté autonome de la Catalogne, une entité administrative associée à la nationalité catalane.

Nationalité catalane? On a déjà vu que cette solution d'une grande nation espagnole composée de nationalités et de régions fut dernièrement acceptée par les nationalistes catalans lors de la rédaction de la Constitution de 1978. Cependant, si le concept de « nationalité » fait partie du vocabulaire officiel espagnol, pour les Catalans l'existence d'une nation catalane est incontestable et l'utilisation de la « nationalité » n'est qu'une chose temporaire.

D'abord,

(...) la Catalogne d'aujourd'hui n'est pas une invention, n'est pas un projet pour atteindre ses objectifs particuliers.

La Catalogne (...) est le résultat d'un processus normal, propre à un peuple à personnalité bien définie. S'il y a quelque chose moins normal et moins spontané dans ce processus, c'est l'intention d'annuler sa personnalité.¹⁵

En même temps, la Catalogne est une nation parce que, tout simplement, elle n'est pas une région, comme le remarquait Jordi Pujol. « Nous savons ce qu'est une région, une région

¹⁴ Michael **Keating**, « L'Après souveraineté. Les nations dans le nouvel ordre mondial », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, no. 1, 2001, p. 146.

¹⁵ Jordi **Pujol**, « Cataluña en la España moderna », *El País*, le 1^{er} juin 1983.

espagnole, une région européenne, et il est évident que la Catalogne n'est pas une région. Nous savons qu'elle est beaucoup plus qu'une région. »¹⁶

Dans la même optique, Pujol répondait dans une entrevue accordée à la presse française :

Nous, nous défendons le concept de sociétés distinctes: comme le Pays basque, nous sommes distincts de l'ensemble de l'Espagne, et nous réclamons un statut particulier. Nous sommes une vraie nation - pas une région - avec notre langue, notre culture, notre identité, notre conscience historique, nos institutions traditionnelles et notre volonté de les préserver.¹⁷

L'affirmation de l'existence d'une nation catalane n'était pas cependant une innovation du nationalisme de nos jours. Pour Enric Prat de la Riba, l'un des grands représentants du nationalisme catalan à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, l'auteur d'un ouvrage de base du catalanisme, « La Nationalité catalane », la Catalogne était un nation parce que:

(...) on voit que la Catalogne possède sa langue, son droit, ses arts; qu'elle a un esprit national, un caractère national, une pensée nationale; la Catalogne est donc une nation.¹⁸

Selon Prat de la Riba, « les historiens qui parlent de la *nació catalana*, les poètes qui parlent de la Patrie, les juristes qui parlent de l'esprit national, eux tous veulent dire la même chose: Catalogne, Patrie, Nation, Catalogne... »¹⁹

Cependant, si la Catalogne est, pour les Catalans, une nation, la « *Pàtria Catalana que, petita o gran, és la única pàtria nostra* »²⁰, pour l'État espagnol, la Catalogne signifiait d'abord la Communauté autonome de Catalogne. Si la Constitution espagnole de 1978

¹⁶ Discours de Jordi Pujol i Soley au Parlement catalan lors du débat de son investiture comme Président de la *Generalitat*, DSPC, IIIe législature, série P - no. 2, première période, session plénière no. 2, première réunion, 21 juin 1988, p. 11.

¹⁷ José Alves, Pierre-Alain Furbury, « Jordi Pujol: "Le modèle québécois serait une solution satisfaisante" », entrevue avec Jordi Pujol, le président de la *Generalitat* de Catalogne, *Les Échos* (Paris), Supplément international, 21 octobre 1996.

¹⁸ Enric **Prat de la Riba**, *La Nacionalitat catalana*, Barcelona, Tip. L'Anuari de la Exportació, 1906, p. 49.

¹⁹ *Ibid.*, p. 46-47.

²⁰ Santos **Julía**, « Despertar a la nación dormida: intelectuales catalanes como artífices de la identidad nacional », *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, no. 8, 2002, p. 57.

ouvrait, toujours pour les nationalistes catalans, le chemin vers la reconnaissance de l'existence d'une nation catalane, le Statut d'autonomie de la Catalogne, le document fondateur de la nationalité catalane, ratifié par les Cortes le 29 novembre 1979 et sanctionné un peu plus tard, par une loi organique d'État, par le roi Juan Carlos,²¹ restait muet quant à l'existence de la nation catalane.

« Nous avons toujours dit que nous voulions obtenir la reconnaissance de la Catalogne comme nation dans le cadre de l'État espagnol », déclarait Pujol pour offrir une solution à cette « anomalie » administrative. « Petit à petit, nous gagnons du terrain. Nous l'avons dit et répété. Mille fois. »²² Finalement, Pujol acceptait l'idée que la spécificité nationale catalane fut reconnue par l'État espagnol: la Catalogne « a obtenu une reconnaissance nationale et institutionnelle, linguistique et culturelle. Réduite et insuffisante, mais d'une certaine envergure. »²³

Bien que l'existence de la nation catalane, « una nació de tradició històrica »,²⁴ ne soit pas formellement reconnue par l'État espagnol, les caractéristiques nationales de la Communauté autonome de Catalogne sont évidentes. Comme le remarquait Kathryn Crameri, « we can therefore claim that Catalonia is in some senses an established nation, even if it has no State of its own. »²⁵ Pour Montserrat Guibernau, dont les contributions théoriques sur la nature complexe des nations sans État de nos jours sont unanimement reconnues dans le domaine des sciences sociales, les choses sont un peu différentes, vu que « In many ways, the *Generalitat* (government of Catalonia) acts as a state. It has the power to implement socio-cultural policies that pursue the restoration of the Catalan nation. »²⁶ Comme Pujol, lui aussi, admettait, la *Generalitat* représentait *de facto* l'État en Catalogne²⁷

²¹ *Llei Orgànica 4/1979* du 18 décembre 1979, publiée dans le *Boletín Oficial del Estado* du 22 décembre et dans le *DOGC* du 31 décembre 1979.

²² **Alves, Furbury**, *Jordi Pujol...*

²³ **Jordi Pujol i Soley**, « La vocació europea de Catalunya (Conferència pronunciada pel M. H. Sr. Jordi Pujol, President de la Generalitat de Catalunya, el 28 de gener de 1986, a París, a la Universitat de la Sorbona) », dans **Pujol**, *Catalunya i Europa...*, p. 60.

²⁴ **Convergència i Unió**, *Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya*, Barcelone, avril 2003, p. 21.

²⁵ **Kathryn Crameri**, « Banal Catalanism? », *National Identities*, vol. 2, no. 2, 2000, p. 150.

²⁶ **Montserrat Guibernau**, « Images of Catalonia », *Nations and Nationalism*, vol. 3, no. 1, 1997, p. 94

²⁷ Intervention de **Jordi Pujol i Soley**, Président de la *Generalitat* de Catalogne, au Parlement catalan,

et, par conséquent, *nolens volens*, la Communauté autonome de Catalogne pourrait être perçue comme un type d'État non souverain des Catalans, avec toutes les conséquences de rigueur qu'une telle situation complexe comporte.

Jordi Pujol : Catalogne, « un país d'Europa »

La biographie de Jordi Pujol, le président de la *Generalitat* de Catalogne entre 1980 et 2003, est, sans doute, un fait incontournable pour toute démarche historique visant à comprendre l'évolution du nationalisme catalan à la fin du XXe siècle et au début du XXIe siècle. Bien qu'un partenaire fidèle des gouvernements dominés par des partis espagnolistes, les socialistes de Felipe Gonzalez ou les populaires de José Maria Aznar, Jordi Pujol est le représentant d'un courant catalaniste qui a marqué la société catalane pour plus de deux décennies. Sans exagérer, on pourrait dire que la personnalité de Pujol a laissé son empreinte sur l'évolution de la Catalogne du statut de « simple » nationalité historique espagnole à celui d'une nation en quête de sa reconnaissance internationale. Si la Catalogne, « un petit pays d'Europe, situé à l'entrée de la péninsule ibérique »,²⁸ comme proclamaient les documents publiés par les autorités catalanes à la fin des années 1990, a trouvé une place dans l'imaginaire européen, ce succès des nationalisme catalan est, en bonne mesure, étroitement associé avec la politique européenne de Jordi Pujol.

Une « forme concrète de nationalisme européen »

Territoire appartenant géographiquement à l'Espagne européenne et politiquement à une Espagne membre de l'Union européenne, la Catalogne est, pour tout le monde, un « pays » européen, dont la vocation, naturellement européenne, semble évidente pour tous dès le début de l'histoire millénaire catalane.²⁹ Pour Roser Clavell Soldevila, l'une des

le 25 septembre 1991, *DSPC*, série P – no. 102, IIIe législature, huitième période, 25 septembre 1991, session plénière no. 76.1, p. 51736. Voir aussi Josep **Gisbert**, « Pujol reafirma la aspiración nacional de Cataluña en el contexto de España », *La Vanguardia*, 4 septembre 1991.

²⁸ Pierre-Alain **Furbury**, « La région phare de l'Espagne s'émancipe », *Les Échos* (Paris), Supplément international, 21 octobre 1996.

²⁹ Jordi **Pujol i Solel**, « La vocació europea de Catalunya (Conferència pronunciada pel M. H. Sr.

responsables de la politique étrangère catalane du début des années 2000, il s'agit d'une « vocation internationaliste historique »,³⁰ alors que Jordi Pujol parle d'une « vocation transpyrénéenne et occitane, et d'une projection européenne de la Catalogne », qui explique la position périphérique de la Catalogne dans une société, la société espagnole, historiquement orientée vers d'autres horizons.³¹ « Tout au long de son histoire, la Catalogne a toujours maintenu sa position ouverte vers l'extérieur, et l'Europe a été son cadre géographique naturel de toutes les relations d'échanges culturels et économiques, »³² proclamait un document programmatique de la *CiU*, tout en reconnaissant l'Union européenne comme « son espace politique et géographique de référence immédiate ».³³

Selon Pujol, « comme le nationalisme castillan est extra-européen, et parfois anti-européen, le nôtre est européen, il est européiste. Le mouvement national catalan n'est pas viable s'il n'est pas accompagné d'un mouvement européiste, et il ne s'agit pas d'une question d'équilibre politique, (...), mais de sa propre nature. »³⁴

S'auto-définissant comme un « patriote européen », « une personne qui se retrouve dans l'idéal européiste de De Gasperi, de Spaak, de Schumann, d'Adenauer, de Monnet »,³⁵ Jordi Pujol a accordé à l'Europe une place centrale dans sa vision du monde et, par conséquent, grâce à son influence colossale au sein des nationalistes catalans, a réussi à transformer l'Europe en un point de référence de tout projet de politique étrangère catalan. Selon lui, son nationalisme devait être plus qu'un « simple » nationalisme catalan :

Jordi Pujol, President de la Generalitat de Catalunya, el 28 de gener de 1986, a París, a la Universitat de la Sorbona) », dans **Pujol**, *Catalunya i Europa..*, p. 53-64

³⁰ Roser **Clavell Soldevila**, dir., *Plan de l'action étrangère du Gouvernement de la Catalogne 2010-2015*, Barcelone, Generalitat de Catalunya (Departament de la Vicepresidència, Comissionat d'Affers Exteriors i Cooperació), septembre 2010, p. 22.

³¹ Jordi **Pujol i Soley**, « La personalidad diferenciada de Cataluña », Discours tenu à l'Universidad Carlos III, Madrid, le 14 mai 1991, dans Jordi **Casassas Ymbert**, éd., *Cataluña y la España plural: Discursos políticos del siglo XX*, Madrid, Aurea Editores, p. 315-316.

³² **Convergència i Unió**, *Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya*, Barcelone, avril 2003, p. 46.

³³ *Ibid.*, p. 20

³⁴ Jordi **Pujol**, « Construir Catalunya », dans Jordi **Pujol**, *Construir Catalunya: Entre l'acció i l'esperança*, Barcelone, Éditions Pòrtic, 1979, p. 130.

³⁵ Jordi **Pujol i Soley**, « Europa unida, una esperança per al futur (Conferència pronunciada pel M. H. Sr. Jordi Pujol, President de la Generalitat de Catalunya, el 13 de març de 1985, a la Facultat de Dret d'Estrasburg) », dans **Pujol**, *Catalunya i Europa..*, p. 15.

il était « une forme concrète de nationalisme européen »³⁶.

Cependant, l'adhésion de l'Espagne à la Communauté économique européenne et la constitution de l'Union européenne devait obliger à une redéfinition des rapports de la Catalogne avec l'Europe. Inévitablement, ces rapports sortent de la sphère de l'imaginaire et gagnent, graduellement, les aspects d'une institutionnalisation, vu que l'Union européenne de la fin du XXe siècle ne pourrait pas être l'Union paneuropéenne rêvée par Coudenhove-Kalergi.

Dans une telle situation, si le nationalisme catalan est une forme concrète de nationalisme européen et la Catalogne, elle, est une nation, comment définir la nouvelle nature des relations entre l'entité nationale non souveraine liée à cette nation et l'Union européenne? Peut-on parler vraiment d'une « politique européenne » de la Communauté autonome de Catalogne? Et, de plus, quels seraient les objectifs d'une telle politique?

Historiquement, les projets de construction nationale proposés par les nationalismes européens associés aux nations non souveraines n'avaient pas beaucoup d'options viables. Dans l'Autriche-Hongrie, les nationalismes des Tchèques, Slovaques, Serbes et Roumains ont misé principalement sur l'idée d'une autonomie nationale au sein d'un empire rénové. Seule la défaite austro-hongroise de 1918 allait mettre une fin à cette tendance. La modification des rapports de pouvoirs en Europe après la défaite des Puissances centrales et le déclenchement de la Révolution russe ont constitué les prémisses d'un changement majeur au niveau des élites et, par conséquent, on a pu assister dans les années 1918-1920 à une véritable poussée indépendantiste dans les parties centrale et orientale de l'Europe. La conséquence? Sur les ruines des vieux empires, beaucoup de nations non souveraines avant 1914 ont réussi à (re)trouver une place pour leurs États nationaux sur la nouvelle carte politique européenne: la Pologne, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Finlande, la Tchécoslovaquie (l'État d'une nouvelle-née nation, la nation tchécoslovaque), etc. Seules les nations non souveraines de l'Europe occidentale (Catalogne, Pays basque, Écosse, etc.) sont restées en dehors de cette tendance nationaliste.

³⁶ Jordi Pujol, « Aportacions sobre nacionalismo », dans Jordi Pujol, *Construir Catalunya*, Barcelone, Portic, 1980, p. 121.

Après la désintégration de l'espace socialiste en Europe, beaucoup de nations captives ont gagné ou ont récupéré leur place sur la carte européenne (les Slovènes, les Croates, les Slovaques, les Lituanais, les Lettons, etc.), mais, encore une fois, la réaction des nationalismes associés aux nations non souveraines de l'Europe occidentale a été modérée.

Dans le cas catalan, la situation a été un peu différente. Au début du mois de septembre 1991, dans le contexte de la proclamation de l'indépendance des États baltiques ex-soviétiques, Jordi Pujol est revenu en force, avec une déclaration non équivoque sur ses objectifs nationaux. Tout en saluant le démembrement de l'Union soviétique, un événement historique qui, selon lui, a donné une sérieuse impulsion au nationalisme catalan, Pujol a constaté que ce type de solution de la question nationale avait démontré « que les nations sont plus solides que les idéologies et les programmes politiques » et a réaffirmé la légitimité des aspirations nationales catalanes. Il a rejeté toute synonymie entre la situation de la Lituanie ou celle de la Slovénie et la situation de la Catalogne et il a reconnu que l'Espagne, contrairement à l'U.R.S.S., « est une réalité solide » et un « pays démocratique, qui a fait un effort, insuffisant, selon nous, pour identifier une solution à la question des nations qui habitent à son sein ». Dans un tel contexte, bien qu'il n'ait pas perdu l'occasion de réclamer encore une fois l'amélioration du statut catalan en Espagne, le dirigeant catalan a déclaré sans équivoque qu'il ne soutenait pas « la revendication de l'indépendance de la Catalogne ». Il a demandé l'identification d'une solution définitive pour la reconnaissance effective de la diversité nationale espagnole et, implicitement, du fait différentiel catalan.³⁷ Et sa voix n'était pas isolée au sein de l'élite nationaliste catalane liée à la *CiU*. Artur Mas, par exemple, le numéro deux de la *CiU*, assurait en juillet 2001, dans le contexte de la présentation des revendications d'Ibarretxe au Pays basque, que, même si la *CiU* vise l'autodétermination de la Catalogne, la « proclamation » de l'autodétermination ne se trouve pas « dans l'horizon politique » de la *CiU*.³⁸

Alors, si la Catalogne, bien qu'une « forme concrète de nationalisme européen », n'a pas

³⁷ Josep **Gisbert**, « Pujol reafirma la aspiración nacional de Cataluña en el contexto de España », *La Vanguardia*, 4 septembre 1991.

³⁸ * * *, « Mas afirma que CiU no seguirá el camino de la autodeterminación », *ABC*, 8 juillet 2001.

utilisé les exemples des autres nationalismes européennes similaires pour identifier la meilleure solution pour son projet de construction nationale et améliorer son statut sur la scène européenne, comment les nationalistes auraient-ils dû définir les relations entre la nation catalane et l'Union européenne?

De la nationalité espagnole à la région européenne

Vers la fin des années 1950, bien avant la mort de Franco et le début de la Transition espagnole, Jordi Pujol captait l'attention de ses conationaux grâce à un texte qui se voulait une sorte de feuille de route du nationalisme catalan moderne. Dans cet ouvrage, « Fer poble, fer Catalunya », le jeune nationaliste Pujol fixait les limites du nouveau nationalisme catalan.

Le principe des nationalités réclame la pleine indépendance, le propre État pour tous les peuples (...). Aujourd'hui, par contre (...) les Catalans doivent réclamer des structures politiques propres en fonction de l'intégration continentale, qui (...) nous permet de sauvegarder notre intérêt.³⁹

En acceptant ainsi l'Europe comme nouveau cadre de référence, le nationalisme catalan aurait dû changer radicalement ses relations avec l'État espagnol. Comme remarquait Joan Francesc Mira,

Si la Catalogne doit être, ou peut être, ou veut être, « una nació d'Europa », elle doit se présenter et se définir comme une telle nation, comme une entité, non pas comme une partie, parce que, si l'indépendance politique n'est pas ou ne semble pas possible, l'indépendance culturelle et symbolique est essentielle.⁴⁰

« Nation » pour les Catalans, mais juste une « nationalité » pour l'État espagnol, la Catalogne semblait cependant ne pas trouver sa place au sein de l'Espagne.⁴¹ Devenu entre

³⁹ Jordi **Pujol**, « Fer poble, fer Catalunya », dans Jordi **Pujol**, *Construir Catalunya: Entre l'acció i l'esperança*, Barcelone, Éditions Pòrtic, 1979, p. 63.

⁴⁰ Joan Francesc **Mira**, « Catalanisme: un lloc a Europa? », *Via (Revista del Centre d'estudis Jordi Pujol)*, No. 5, 2007, p. 74

⁴¹ Jordi **Juan**, « Pujol : No encontramos el lugar en España », *La Vanguardia*, 12 mars 1997.

temps un homme politique, Jordi Pujol, qui avait tenté de proposer un « dialogue sans réserve » avec les autorités centrales pour identifier un remède au malaise catalan, n'a jamais réussi à trouver un vrai interlocuteur. En 1996, après avoir initié un cycle de conférences à l'extérieur de la Catalogne sous le double nom de *Ante un nuevo ciclo histórico* et *La hora del diálogo sin reservas*, le président de la *Generalitat* était obligé de reconnaître que sa démarche « n'a eu aucun écho ».⁴²

Si la Catalogne semblait ne pas trouver sa place au sein de l'Espagne, la présence catalane sur la scène européenne était, elle aussi, placée sous le signe de l'incertitude. « Nationalité » espagnole, la Catalogne aspirait à une participation directe dans les organismes et les institutions de l'Union européenne grâce, comme remarquait un document nationaliste, aux mécanismes de représentation mis à la disposition des « régions européennes » et des « nations historiques sans État »⁴³ ou des « nationalités sans État européennes »⁴⁴ La réalité était cependant assez compliquée: si la participation des « régions européennes » aux affaires de l'Union était réglementée par les États membres, l'existence des « nations historiques sans État » échappait à l'attention des représentants de l'Union européenne. Ces nations n'existaient pas pour l'Union européenne, dont le dessein institutionnel interdisait carrément toute reconnaissance de ces entités. Dans une telle situation, il serait imprudent de parler d'éventuelle participation des « nations historiques sans État » aux affaires de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle Pujol parlait d'une terminologie bruxelloise qui utilisait le concept de régions pour traiter avec des entités qui n'étaient pas vraiment de simples régions, mais véritables nations.

À partir de la Catalogne, on a toujours soutenu que la construction européenne doit tenir compte de ce qu'on appelle les « régions ». On dit les régions, parce qu'il s'agit d'un terme d'usage commun, bruxellois, (...) qui s'applique aux nations tant évidentes, tel Euskadi, ou telle Flandre ou telle Écosse.⁴⁵

⁴² Jordi Pujol, « Es la hora de España », *La Vanguardia*, 9 octobre 2005.

⁴³ **Convergència i Unió**, *Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya*, Barcelone, avril 2003, p. 46-48.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁵ Discours de Jordi Pujol, le président de la *Generalitat*, au Parlement catalan, lors du « Debat sobre

Comme un tel amalgame linguistique pourrait avoir des implications négatives sur l'évolution des rapports de la Catalogne, une petite entité nationale non souveraine, avec l'Union européenne, Pujol demandait que, étant donné que la perception catalane de l'Union n'est pas contre les États, la réalité interne des États doive être reflétée dans la structure et le fonctionnement de l'Union européenne.⁴⁶ Autrement dit, si l'identité nationale de la Catalogne est d'une certaine façon reconnue par l'Espagne, l'Union européenne devait aussi accepter sa « reconnaissance internationale » en tant que « pays ayant une identité culturelle propre ».⁴⁷ « La reconnaissance politique de la Catalogne en Europe nous est indispensable et non négociable »,⁴⁸ proclamait un document de la *Convergència democràtica de Catalunya*, le parti créé en 1974 par Jordi Pujol. Mais comment atteindre un tel objectif?

Une « action extérieure » européenne

« Le nationalisme catalan a beaucoup compté sur le processus de construction européenne comme un moyen pour notre pleine reconnaissance nationale et politique », affirmait un important homme politique catalan.⁴⁹ Dans une telle perspective, on pourrait comprendre pourquoi la transition de la Catalogne du statut de nationalité espagnole à celui de « simple » région européenne a été perçue par l'*establishment* nationaliste catalan comme un échec du processus de construction nationale initié après la mort de Franco. Si le concept de « nationalité » a été accepté par les Catalans comme un compromis destiné à assurer une certaine reconnaissance de la réalité nationale catalane sans bouleverser une société espagnole encore dominée par les peurs d'une éventuelle désintégration de la

l'orientació política general del Consell Executiu », 2 octobre 2001, *DSPC-Ple*, VIe législature, série P - no. 62, cinquième période, session plénière no. 41, première réunion, 2 octobre 2001, p. 16.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁸ **Convergència democràtica de Catalunya**, *Catalunya a Europa i el món* (texte révisé), résolution adoptée lors du 13e Congrès de la CDC, La Farga de L'Hospitalet, juillet 2004, p. 7.

⁴⁹ Joan **Rigol i Roig**, *Paraules del president Joan Rigol i Roig: recull d'intervencions i textos presidencials de la VI legislatura* (La conférence sur « Catalunya i Espanya. On som i on anem », Alicante, le 17 juillet 2003), Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2004, p. 229.

grande nation espagnole, la dégradation du statut de la Catalogne au sein de l'Union européenne imposait une réaction cohérente de l'Administration de Barcelone.

Comme le proposait à un moment donné Joaquim Llimona, secrétaire des Relations extérieures de la *Generalitat* dans la dernière phase de la présidence de Jordi Pujol, la Catalogne avait besoin de la consolidation d'un modèle de participation catalane au sein de l'Union européenne qui soit spécifique à une entité sous-étatique dotée de compétences législatives et d'une administration responsable de l'application des politiques communitaires. Selon Llimona, ce modèle devait être favorable à l'amélioration du rôle de ces entités dans la construction européenne.⁵⁰

Cette refondation des rapports de la Catalogne avec l'Union européenne réclamait aussi la redéfinition de la politique européenne catalane qui ne devait pas rester une simple dimension, européenne, de l'action extérieure proposée par la *Generalitat*. Mais comment? Et, de plus, comment expliquer cette situation, négative d'une perspective nationaliste, après 10 ans d'« action extérieure » européenne? La réponse n'est pas facile à trouver.

En avril 1993, Joan Vallvé i Ribera, nommé commissaire pour l'action extérieure de la *Generalitat* par Jordi Pujol, présentait les grandes lignes de la future politique étrangère de la *Generalitat* devant la *Comissió de Seguiment del Procés d'Integració de Catalunya a la Comunitat Europea*, soit les objectifs de la *projecció exterior de Catalunya*.⁵¹ En tant qu'un des adjoints de Pujol,⁵² Vallvé avait la mission, d'une « extraordinaire importance »⁵³ de mettre

⁵⁰ Joaquim **Llimona**, « Els objectius de la política exterior de Catalunya », dans Jaume **Urgell**, éd., *Donar protagonisme a Catalunya: Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelone, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis y Pòrtic, 2003, p. 332-333. Voir aussi Joaquim **Llimona i Balcells**, « Comité de Regiones y regiones con competencias legislativas », *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, no. 16, 2001, p. 239-245.

⁵¹ Discours de Joan **Vallvé i Ribera** au Parlement catalán, le 28 avril 1993, lors de la « Comparaiença del Sr. Joan Vallvé i Ribera, comissionat per a Actuacions Exteriors, perquè informi dels projectes de la seva competència », *DSPC, Comissió de Seguiment del Procés d'Integració de Catalunya a la Comunitat Europea*, série C - no. 84, IVE législature, troisième période, session no. 4, 28 avril 1993, p. 1991.

⁵² Josep **Gisbert**, « Pujol nombra conseller de Exteriors sin cerrar la remodelación pendiente », *La Vanguardia*, le 15 septembre 1992, p. 11.

⁵³ Oriol **Domingo**, « Pujol defiende el último cambio en el Govern, pero elude hablar de su eventual remodelación », *La Vanguardia*, 24 septembre 1992.

les bases d'une vraie politique étrangère de la Catalogne, dont la double motivation était « la nécessité de projeter la propre identité et la nécessité d'améliorer l'exercice des compétences ». ⁵⁴ En ce qui concernait l'espace des rapports avec l'Union européenne, une telle politique devait assurer « une présence franche, claire et forte de la Catalogne en Europe et la possibilité et en même temps la capacité de projection internationale à tous les niveaux ». ⁵⁵

Il est intéressant de noter que, selon Klaus-Jürgen Nagel, le facteur national n'avait pas joué un rôle important jusqu'en 1993 dans la formulation de la politique européenne de la *Generalitat*. ⁵⁶ L'une des explications probables de ce manque de nationalisme dans l'activité des autorités catalanes sur la scène européenne pourrait être le fait que, dans les conditions du maintien d'une image toujours mauvaise des nationalismes minoritaires espagnols dans les médias européens, la Catalogne voulait se présenter comme un acteur qui respecte les règles du jeu de la société démocratique occidentale. Selon Nagel,

The Catalan government has consciously renounced the theoretical chance of demonstrating, on an international level, what an independent Catalonia would stand for. It sees in the European forum an opportunity to show itself as more « universal » (and that means also more « European ») than Madrid, and for the present it has scarcely criticized Brussels' centralization. By emphasizing universal values, it may hope to disarm external reproches over a no longer appropriate « backwoods » nationalism. ⁵⁷

Si l'*ERC*, le principal adversaire de la *CiU* dans l'espace du nationalisme catalan, soutenait sans la moindre équivoque en septembre 1992, après le Traité de Maastricht, que «

⁵⁴ Discours de Joan **Vallvé i Ribera**, *op. cit.*, p. 1992.

⁵⁵ Discours de Jordi **Pujol i Soley**, le président de la *Generalitat*, au Parlement catalan lors du débat de son investiture comme Président de la *Generalitat*, *DSPC*, Ve législature, série P - no. 2, première période, session plénière no. 2, première réunion, 13 décembre 1995, p. 12.

⁵⁶ « In its European policy the Catalan Government has up to now not insisted very much on the character of Catalonia as a "Nation". With perhaps the exception of the language, national essentials have not had a central place in foreign policy activities ». Klaus-Jürgen **Nagel**, « The Stateless Nations of Western Europe and the Process of European Integration », dans Justo G. **Beramendi** et alii, éd., *Nationalism in Europe. Past and Present* (Actas do Congreso Internacional "Os Nacionalismos en Europa. Pasado e Presente", Santiago de Compostela, 27-29 de Setembro de 1993), vol. 2, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1994, p. 563.

⁵⁷ *Id.*

l'objectif naturel et possible pour l'avenir de la Catalogne est son indépendance nationale au sein d'une Europe fédérative », ⁵⁸ l'objectif final de la politique européenne de Pujol et son équipe est resté incertain. Tout en misant sur une reconnaissance internationale non définie de l'identité nationale catalane, Pujol a placé l'action européenne de la Catalogne dans l'espace d'un régionalisme européen fortement stimulé par la constitution du Comité des régions conformément aux prévisions du Traité de Maastricht. Dans le discours du dirigeant catalan, l'« Europe des peuples » cédait graduellement sa place à l'« Europe des régions », pensée comme une sorte d'alternative pratique de l'« Europe des États ». ⁵⁹ En juin 1999, lors des élections pour le Parlement européen, un programme électoral de la *CiU* parlait encore d'une « Europe des peuples et des nations » ⁶⁰ à construire, mais la tendance imprimée par Pujol était claire. En 2000, par exemple, lors des élections pour le Parlement espagnol, la *CiU* demandait une « meilleure participation régionale » ⁶¹ de la Catalogne aux affaires européennes et, dans un tel contexte, un renforcement du Comité des régions, tout en réclamant un traitement différencié des « régions à souveraineté politique et pouvoir législatif propre » (*regions amb sobirania política i poder legislatiu propis*). ⁶² Un peu plus tard, en 2002, lors des travaux de la Convention catalane sur l'avenir de l'Union européenne, un réputé politologue catalan, Ferran Requejo, suggérait une variante de compromis et proposait d'abord la reconnaissance des « réalités régionales avec des caractéristiques nationales » au sein de l'Union européenne pour que, finalement, sa proposition vise la question de la reconnaissance des « régions européennes dotées de caractéristiques nationales spécifiques ». ⁶³

⁵⁸ Oriol Domingo, Ramon Suñé, « Obiols invoca el espíritu del 92 para que Cataluña sea el motor de España », *La Vanguardia*, 18 septembre 1992.

⁵⁹ Nagel, *op. cit.*, p. 563.

⁶⁰ **Convergència i Unió**, *Programa electoral per a les eleccions europees*, juin 1999, *passim*.

⁶¹ **Convergència i Unió**, *Programa electoral per a les eleccions a les Corts Generals 2000*, Barcelone, 8 février 2000, p. 270.

⁶² *Ibid.*, p. 271.

⁶³ Intervention de Ferran Requejo lors de la « Compareixença dels senyors Casimir de Dalmau i Ferran Requejo perquè informin dels treballs que fa la Convenció Catalana per al Debat sobre el futur d'Europa (tram. 357-00347/06) », *DSPC*, VIe législature, série C - no. 419, septième période, 13 décembre 2002 (*Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat*, session no. 20), p. 11.

Un autre élément, d'origine interne, espagnole, allait favoriser le développement d'une dimension éclectique de la politique européenne de la Catalogne, avec des conséquences néfastes pour la cohérence du discours des nationalistes catalans. Connue habituellement comme *involution*, *érosion* ou *régression autonome*, cet élément qui caractérisait la scène politique espagnole « même du lendemain du compromis constitutionnel »,⁶⁴ était *de facto* une tentative, plus ou moins élaborée, des forces hostiles à la décentralisation de limiter les autonomies obtenues par les nationalités et les régions espagnoles en vertu de la Constitution postfranquiste.⁶⁵ Pendant cette période, comme le soulignait Jordi Pujol en 1987, « la politique d'involution autonome a été claire ».⁶⁶

Pour compliquer une situation déjà complexe, l'adhésion de l'Espagne aux structures européennes, utilisée « comme un subterfuge contre l'autonomie »,⁶⁷ accentuait le danger d'une involution autonome majeure qui pourrait mettre en péril les acquis des communautés autonomes. Selon Pujol, les Catalans craignaient qu'« une récupération ou, au moins, une intention de récupérer des compétences autonomiques de la part de l'Administration centrale ne se produise à travers de l'application de toutes les normes de la Communauté économique européenne ».⁶⁸ Après la constitution de l'Union européenne en 1992, cette tendance involutionniste devenait plus qu'évidente et Pujol avertissait en 1994 au Sénat espagnol sur le fait que « des thèmes associés avec l'Union européenne pourraient être utilisés pour la récupération des compétences autonomiques ».⁶⁹ Il

⁶⁴ * * *, « Jordi Pujol : "Tot el sistema institucional espanyol grinyola, està tocat" », entrevue avec Jordi Pujol, *Catalunya oberta*, le 19 août 2010, (<http://www.catalunyaoberta.cat/index.php/entrevista/view/23>)

⁶⁵ Discours de Jordi Pujol, le président de la *Generalitat*, « Debat general sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya », *DSPC*, IIe législature, série P - no. 81, septième période, session plénière no. 66, première réunion, 11 février 1987, p. 3722-3724.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 3722.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 3726.

⁶⁸ Discours de Jordi Pujol, le président de la *Generalitat*, lors de la « Comparsencia del Excmo. Sr. Presidente de la Generalidad de Cataluña », *DSS (Cortes Generales)*, IIIe législature, Commissions, no. 43, Commission d'autonomies et d'organisation et administration territoriale, session informative du 18 mai 1987, p. 7.

⁶⁹ Intervention de Jordi Pujol i Soley, Président de la *Generalitat* de Catalogne, *Cortes Generales*, *DSS*, Ve législature, Commissions, no. 128, Commission générale des Communautés autonomes, session du 26 septembre 1994, p. 13.

s'agissait d'ailleurs d'une politique de longue durée des États visant à affaiblir aussi les institutions européennes.

Il demeure que les États essaient de réduire le rôle des entités régionales. Ils essaient aussi de réduire celui des institutions européennes. C'est ce que j'appellerais l'égoïsme des États : les États ont perdu leur armée, leur monnaie, leurs frontières, la sécurité militaire, bref, une série de choses qui les avaient définis. Ils ont donc réagi dans les deux sens. Au bout du compte, tout cela a nui à l'esprit européen et au progrès de l'unification européenne. C'est pourquoi nous en sommes là.⁷⁰

Pasqual Maragall : l'Europe, « *nuestra nueva patria grande* »

Le successeur de Pujol à la Présidence de la *Generalitat*, Pasqual Maragall, allait tenir compte de cette tendance involutionniste et de ses conséquences sur les rapports entre la Catalogne et l'Union européenne. Membre marquant du mouvement socialiste espagnol et régionaliste convaincu, Maragall n'a pas réussi à obtenir une majorité confortable lors des élections catalanes et, pour arriver à la tête de la *Generalitat*, il a été obligé d'accepter la collaboration avec les nationalistes de l'*Esquerra Republicana Catalana*. La présence de l'ERC dans la coalition gouvernementale constitue la principale source d'ambiguïté à l'égard du caractère national du projet politique proposé par Pasqual Maragall dans sa nouvelle qualité de Président de la *Generalitat*. Si, avant les élections de 16 novembre 2003, le discours nationaliste de Maragall semblait avoir une évidente dose de modération en raison des limites imposées par sa présence dans la tête d'un parti socialiste au visage européen,⁷¹ la cohabitation avec les gens de Carod-Rovira a imposé à Maragall une reconsidération du facteur nationaliste dans la construction de sa stratégie de survie politique dans la société catalane.⁷²

⁷⁰ Entrevue réalisée par Cristina **Blanco Sío-López** avec Jordi Pujol pour le *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, Barcelone, 19 mars 2010, p. 8 (transcription de l'interview sur l'internet à l'adresse suivante : http://www.cvce.eu/obj/transcription_de_l_interview_de_jordi_pujol_i_soley_barcelona_19_mars_2010-fr-768ab610-5d50-49bb-8cbc-f450c8d6d94c.html, page consultée le 6 mai 2011).

⁷¹ Pasqual **Maragall i Mira**, « L'etapa nova del catalanisme », *Papers de la Fundació*, no. 103.

⁷² Joan **Ridao**, « Les coalicions polítiques a Catalunya. El cas del govern catalanista i d'esquerres »,

« Le programme de changement »

Bien qu'apparemment un gagnant, le premier Président socialiste de la *Generalitat* n'avait pas à sa disposition les ressources nécessaires qui auraient pu lui offrir la possibilité de tenir ses promesses électorales et de réaliser ses objectifs politiques à moyen terme. Techniquement, la défaite de la *CiU* était relative, car les résultats électoraux du groupe de Artur Mas indiquaient que la *CiU* était toujours restée un adversaire redoutable, et un retour en force des fils politiques de Jordi Pujol n'aurait pas été un fait impossible à imaginer dans un futur assez proche. En conséquence, tout éventuel échec visible de Maragall aurait pu devenir rapidement une source de pouvoir pour la *CiU* et, implicitement, affecter la cohérence de l'activité de la *Generalitat*. En deuxième lieu, le prix à payer pour avoir garanti l'appui d'un parti autoproclamé indépendantiste et républicain semblait réduire sensiblement les choix politiques de Maragall. Dans un tel contexte, coincé entre un adversaire rêvant toujours à sa vendetta et un allié conjoncturel, Maragall avait *ab initio* une marge de manoeuvre extrêmement limitée dans la réalisation de son programme de changements promis dans la campagne électorale.

« Le programme de changement », le programme électoral de 2003 du Parti socialiste de Catalogne, ne contient aucune référence directe à la nation catalane et, étant donné les contraintes idéologiques d'un parti socialiste, cette absence ne représente pas un élément qui disqualifie le parti en tant que parti « national » catalan. D'ailleurs, bien que la « nation » soit absente du vocabulaire électoral de Maragall, le programme électoral du *PSC* visait explicitement quelques aspects du processus de construction nationale. Ainsi, parmi les 120 propositions (*120 propostes per fer de Catalunya un país més potent i socialment avançat*) contenues par le programme socialiste, les premières trois, qui touchent la question de l'amélioration de la capacité de autogouvernement de la Catalogne, devaient permettre une reconstruction institutionnelle de l'entité nationale non souveraine des Catalans et, évidemment, leur application allait avoir des conséquences directes sur le processus de

Working Paper no. 257, Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, 2007; Voir aussi Jordi **Matas Dalmases**, Josep Maria **Reniu Vilamala**, « La política de las coaliciones en Cataluña », *Revista Española de Ciencia Política*, no. 9, 2003, p. 83-112.

construction nationale catalane. Un premier article visait l'adoption d'un nouveau Statut d'autonomie, qui devait être adapté à la réalité de l'appartenance indirecte de la Catalogne à l'Union européenne. Un deuxième article demandait la transformation de l'Espagne en État fédéral, avec le respect de sa pluralité interne, alors qu'un autre concernait une réforme fiscale radicale.⁷³

Quant aux relations entre la Catalogne et l'Union européenne, Maragall partait de la prémisse que la Constitution européenne avait sans doute ses limites institutionnelles, mais, vu son expérience au sein du Comité des régions, il remarquait que, sans avoir un objectif bien défini, « la voie était ouverte »⁷⁴ et qu'une politique régionaliste pourrait rapporter des bénéfices majeurs pour la Catalogne. L'adoption ultérieure du nouveau Statut d'autonomie de la C.A. de Catalogne,⁷⁵ qui devenait ainsi « l'unique nationalité autonome de l'État où on dédie pratiquement une vingtaine d'articles à l'action extérieure »⁷⁶ allait offrir un cadre adéquat à une nouvelle politique européenne d'une Catalogne autoproclamée « nation » dans le préambule du Statut.

Les articles 184-192 fixaient les détails des relations de la *Generalitat* avec l'Union européenne, alors que les articles 193-199 établissaient les dimensions de l'action extérieure de la *Generalitat*. Les articles visant les relations avec l'Union européenne proposaient des formules pour une pleine participation de la *Generalitat* aux affaires européennes et facilitaient toute éventuelle initiative européenne du gouvernement catalan. *Stricto sensu*, il s'agissait de la participation à la négociation des traités, à la formation des positions de l'État, au développement et à l'application du droit communautaire, l'accès au Tribunal de Justice de l'Union européenne, etc. Quant à la

⁷³ « 120 propostes per fer de Catalunya un país més potent i socialment avançat », dans *El programa de canvi*, programme électoral du *PSC-Ciutadans pel Canvi* lors des élections parlementaires catalanes du 2003, p. 2.

⁷⁴ José **Antich**, « Cara a cara », transcription du débat électoral du 30 septembre 2003 entre Artur Más et Pasqual Maragall, candidats à la Présidence de la *Generalitat*, *La Vanguardia*, 6 octobre.

⁷⁵ « Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña », *BOE*, no. 172, 20 juillet 2006.

⁷⁶ Eric **Rimbau**, « Josep-Lluís Carod-Rovira: "El fet que Catalunya no sigui un estat no ha de ser un obstacle per a l'acció exterior" », entrevue avec Josep Carod-Rovira, Vice-président du Gouvernement de la *Generalitat* de Catalogne, *Món.cat: Catalunya al món*, no. 1, 2009, p. 5.

politique étrangère catalane, l'Article 193.1. confirmait le droit des Catalans d'avoir une projection extérieure de Catalogne, tout en respectant la compétence de l'État en matière de « relations exteriors ».⁷⁷

Comme remarquait Josep-Lluís Carod-Rovira, devenu *de facto* le responsable de la politique extérieure de la *Generalitat* dans la première période du mandat de Maragall, grâce au nouveau Statut, « pour la première fois, il y a une couverture légale et une marge de manoeuvre dont la *Generalitat* profite pour créer une architecture institutionnelle pour développer l'action extérieure ».⁷⁸

« De l'europeïsme à l'*europaïtat* »

Vaincu par Maragall, Artur Mas, l'héritier présumé de Jordi Pujol à la tête de la *Generalitat*, parlait d'une « espagnolisation » de la carte politique catalane lors de la victoire de Maragall,⁷⁹ Margarita Obiols i Llandrich, la secrétaire de Relations internationales de Maragall, remarquait en mars 2004 qu'on pourrait parler plutôt d'une « européisation » de la Catalogne et de l'Espagne, ce qui signifiait que « l'Europe n'est pas une chose externe » (à l'espace politique catalan et espagnol) et que l'Europe est une chose « internalisée », « absolument internalisée ».⁸⁰ Dans une telle perspective, « les relations avec l'Union européenne sont *de facto* des affaires internes plutôt qu'internationales ».⁸¹ Dans ce cas, peut-on vraiment parler d'une nouvelle politique européenne de la Catalogne?

Il est intéressant de remarquer que, devant une telle approche pragmatique, des représentants de la *CiU*, devenus membres de l'opposition parlementaire après la défaite de Mas, utilisaient un discours qui contrastait avec la ligne officielle de la *CiU* pour

⁷⁷ *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio*, p. 27303-27304.

⁷⁸ **Rimbau**, *Jospe-Lluís Carod-Rovira*, p. 5.

⁷⁹ Susana **Quadrado**, « Mas y Duran avisan de que CiU seguirá ejerciendo como referente de las aspiraciones catalanas », *La Vanguardia*, 18 décembre 2003.

⁸⁰ Discours de Margarita **Obiols i Llandrich**, secrétaire aux Relations internationales de la *Generalitat*, le 23 mars 2004, au Parlement catalan, lors de la « Compareixença de la secretària de Relacions Internacionals perquè informi sobre les seves línies d'actuació », *DSPC*, Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea, série C - no. 29, VIIe législature, deuxième période, session no. 2, 23 mars 2004, p. 9.

⁸¹ *Id.*

demander vaguement une reconnaissance européenne de la Catalogne parce qu'il s'agissait d'une Europe des peuples⁸² et, par conséquent, cette Europe avait une motivation spéciale quant à la reconnaissance de la « petite nation sans État » catalane.⁸³

Si l'*Esquerra Republicana Catalana* appuyait toujours cette vision d'une Europe des peuples, avec toutes ses implications⁸⁴ Pasqual Maragall s'éloignait un peu de ce type de discours⁸⁵ et présentait en septembre 2006, lors du bilan des mille jours de son gouvernement catalaniste et de gauche, parmi d'autres réussites, les résultats du pragmatisme de son équipe dans le domaine de la politique européenne. Tout en remarquant l'amélioration de la « projection extérieure » catalane⁸⁶ et l'« intériorisation » de la dimension européenne,⁸⁷ il a souligné que la Catalogne avait obtenu, comparativement aux régions et *Länder* européens, « une capacité maximale des compétences et une reconnaissance maximale de sa propre identité ».⁸⁸

L'intériorisation de la dimension européenne de la politique de la *Generalitat* se produisait simultanément avec une offensive sérieuse des socialistes catalans dans les relations avec l'Union européenne. Si Maragall n'a pas joué la carte nationaliste lors de son élection en 2003, le Parti socialiste de Catalogne redécouvrait la vocation européenne de la Catalogne et récupérait une bonne partie du discours catalaniste lors des élections européennes de 2004.

⁸² Intervention de Carles **Pellicer i Punyed** (*CiU*), *op. cit.*, p. 14.

⁸³ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁴ Intervention de Isabel **Nonell i Torras** (*ERC*), *op. cit.*, p. 16.

⁸⁵ Discours de Pasqual **Maragall i Mira**, candidat proposé à la Présidence de la *Generalitat*, au Parlement catalan lors du « Debat del programa i votació d'investidura del diputat I. Sr. Pasqual Maragall i Mira, candidat proposat a la presidència de la Generalitat de Catalunya », *DSPC*, VIIe législature, série P - no. 2, première période, session plénière no. 2, première réunion, 15 décembre 2003, p. 6.

⁸⁶ Pasquall **Maragall**, « Mil dies que han canviat Catalunya », *Revista de la Fundació Rafael Campalans*, no. 13, 2006, p. 9.

⁸⁷ *Ibid.*, p.14. Un document officiel catalan considérait que les affaires relatives à l'Union européenne avaient perdu leur caractère d'« action extérieure » lors de l'approbation du Statut d'autonomie catalane de 2006. Voir **Generalitat de Catalunya**, *Balanç de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010*, Barcelone, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 2010, p. 23.

⁸⁸ **Maragall**, *Mil dies...*, p. 12.

Le fil de l'histoire a toujours uni le catalanisme et l'europhisme: les aspirations du catalanisme politique ont trouvé en Europe une opportunité que l'État espagnol ne pouvait pas l'offrir (...). Jusqu'à présent, l'Espagne n'a pas réussi à représenter pleinement les intérêts de la Catalogne en Europe, ni favorisé sa participation directe aux instances communautaires de décision.⁸⁹

La reconnaissance nationale ne faisait pas partie des objectifs européens du PSC, mais l'offre socialiste comprenait, entre autres, la reconnaissance d'un statut spécial pour les régions à pouvoirs législatifs et la reconnaissance de la langue catalane comme langue officielle de l'Union européenne.⁹⁰

Mais la plus importante contribution de Maragall à l'évolution des relations avec l'Union européenne est représentée par l'institutionnalisation de cette politique. Si la période de Pujol a été caractérisée par un certain éclectisme, la période de Maragall a été dominée par une cohérence institutionnelle. Après la création du *Sécretariat de relations internationales* en janvier 2004, la création de la *Delegation du gouvernement de la Generalitat à Bruxelles* en juin 2004⁹¹ assurait à la Catalogne une « ambassade auprès de l'Union européenne », tout en passant « d'une attitude promotionnelle à l'établissement de manière formelle de la présence catalane en Europe ».⁹² Dans les mots de Maragall, cette ouverture des Catalans était l'expression d'un passage « de l'europhisme à l'europhètat ».⁹³

Une nouvelle logique identitaire

Il est évident que le style imposé par Maragall dans la gestion des affaires européennes de la Catalogne était différent par rapport à l'activité de son prédécesseur. Son site internet offre une caractérisation laconique, mais correcte d'une personnalité complexe et

⁸⁹ **Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Per una Europa unida i forta*, manifest electoral du PSC pour les élections européennes du 13 juin 2004, p. 18.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 21.

⁹¹ DOGC, no. 4165, 1er juillet 2004, p. 12599.

⁹² **Generalitat de Catalunya**, *Presa de possessió d'Anna Terrón i Cusí com a delegada del Govern a Bruselles*, Notas de premsa, 19 janvier 2005 (http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=82428&idioma=0, page consultée le 7 septembre 2011)

⁹³ *Id.*

contradictoire:

He is considered as the maximum exponent of the federalist rooted catalanism in the 2nd half of XXth century, his pro-European spirit brings him to impel the Euroregion Pyrenees-Mediterranean, and to work for the *Generalitat's* participation in the European institutions representing Spain.⁹⁴

Bien que toujours influencé par son plan idéologique, le socialiste Pasqual Maragall était partisan d'une reconnaissance explicite de la nation catalane au sein d'une Espagne plurielle⁹⁵ alors que, sur la scène européenne, il misait sur l'idée d'un régionalisme qui devait tenir compte de diversité européenne. Un garant d'une Catalogne intégrée dans la société espagnole,⁹⁶ Maragall, le catalaniste, devait être aussi le défenseur de la nation catalane.

Mais la présence de la Catalogne au sein de l'Union européenne imposait certaines limites. Maria Badia i Cutchet, la secrétaire de la politique européenne et internationale du *PSC*, remarquait en 2005 que, dans les conditions de l'amplification du processus d'intégration régionale,

les régions telle la Catalogne ont perdu leur souveraineté en faveur de nouvelles entités régionales – (...) Union européenne – et nos règles du jeu doivent refléter cette nouvelle réalité et prévoir de nouveaux instruments pour garantir une effective gouvernance de nos compétences et responsabilités.⁹⁷

Ce changement au niveau des règles du jeu avait des implications sur la redéfinition des objectifs européens de la Catalogne. La Catalogne appartenait déjà à une catégorie difficile de cataloguer. « Nous avons créé une catégorie entre la région et l'État », constatait

⁹⁴ <http://www.pasqualmaragall.cat/biografia.php>, page consultée le 27 novembre 2009.

⁹⁵ Pasqual **Maragall**, « Catalunya 2005 : Un programa de reformas » (*Conferència del President de la Generalitat, Pasqual Maragall, al Foro ABC, Madrid, 6 avril 2005*), Generalitat de Catalunya, Oficina de la Presidència, Direcció de Comunicació, Gabinet de Premsa del President, Barcelone, 2005, p. 1.

⁹⁶ José María **Brunet**, « Zapatero anuncia una ofensiva del PSOE en defensa de "una España plural y solidaria" », *La Vanguardia*, 15 septembre 2003.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 2.

Maragall.⁹⁸ Dans une telle situation, quelles devraient être les doléances européennes de la C. A. de Catalogne?

Dans le contexte d'une ample activité de gestion des rapports avec l'Union européenne, le président la *Generalitat* répondait dans une entrevue accordée au journal madrilène *ABC* en juillet 2004, que « l'Europe n'est pas dans la Constitution [espagnole] parce que nous ne sommes pas là, et les autonomies, elles aussi, ne sont pas là parce qu'elles n'existaient pas [à l'époque]. Maintenant, il faut mettre l'Europe et les autonomies [dans la Constitution]. »⁹⁹ On ne pourrait pas savoir quelles étaient les intentions de Maragall et comment l'Europe devait se retrouver dans la Constitution espagnole. Une chose est certaine: Maragall n'a fait aucune démarche sérieuse visant une réforme constitutionnelle, car le manque d'ouverture des conservateurs et des espagnolistes du Parlement espagnol laissait peu d'espérances pour la réussite d'une telle initiative. Cependant, vu l'importance du facteur européen dans toutes les sphères de la société catalane, Maragall et son équipe ont décidé d'identifier ailleurs des solutions à la problématique des relations entre la Catalogne et l'Union européenne.

Entre la région et l'État, la Catalogne était cependant, au moins pour les nationalistes catalans, une nation. Or, en 2003, lors de son investiture comme président de la *Generalitat* de Catalogne, Maragall voyait dans la rédaction d'un nouveau statut pour la Catalogne et la modification des relations entre la Catalogne, l'Espagne et l'Europe le symbole de l'ambition d'une nouvelle étape dans l'histoire catalane.¹⁰⁰ Approuvé trois ans plus tard

⁹⁸ Intervention de Pasqual **Maragall i Mira**, président de la *Generalitat*, le 30 septembre 2005, au Parlement catalan, *DSPC-P*, session no. 66, troisième réunion, VIIe législature, série P - no. 54, cinquième période, 30 septembre 2005, p. 21.

⁹⁹ José Antonio **Zarzalejos**, Iva **Anguera**, « Pasqual Maragall: 'Estamos hablando a España y tenemos que no nos oiga' », *ABC*, le 11 juillet 2004; voir aussi Raimon **Carrasco**, Miquel **Sellàres**, « Pasqual Maragall: "Jo no estaré mai tan lligat al nacionalisme espanyol com ho estan avui els nacionalistes catalans" », entrevue avec Pasqual Maragall, *Debat nacionalista*, no. 36, hiver 2003, p. 42.

¹⁰⁰ Discours de Pasqual **Maragall i Mira**, candidat proposé à la Présidence de la *Generalitat*, au Parlement catalan lors du « Debat del programa i votació d'investidura del diputat I. Sr. Pasqual Maragall i Mira, candidat proposat a la presidència de la Generalitat de Catalunya », *DSPC*, VIIe législature, série P - no. 2, première période, session plénière no. 2, première réunion, 15 décembre 2003, p. 9.

par les Catalans, le nouveau Statut reconnaît explicitement l'existence d'une nation catalane et ouvre ainsi largement les portes à presque toutes les possibilités d'affirmation nationale. "Le nouveau statut reconnaît la Catalogne comme une nation au sein de la nation des nations qui est l'Espagne », affirmait Maragall à l'époque, « mais réclamer l'indépendance, serait ridicule dans l'Europe d'aujourd'hui». ¹⁰¹

Fédéraliste et régionaliste, espagnol et catalan, socialiste et nationaliste, Maragall était un adversaire de la rigidité d'une solution indépendantiste à la question catalane, parce que le concept d'indépendance « n'a pas de contenu, signification, ni possibilité importante », et envisageait deux autres solutions à cette question : « El federalismo. Y Europa ». ¹⁰²

En ce qui concerne l'indépendance de la Catalogne, si une telle option était exclue d'une éventuelle Europe fédérée qui devait être, dans l'imaginaire socialiste, tant une Europe des régions qu'une Europe des peuples, ¹⁰³ les choix européens des nationalistes catalans semblaient vraiment limités.

Quant à la politique extérieure catalane vers la fin de l'administration Maragall, Roser Clavell i Soldevila, une haute responsable des Affaires extérieures de la *Generalitat*, remarquait que, grâce aux compétences reconnues par le Statut en matière d'action extérieure, la Catalogne a fait des progrès considérables dans la conception d'une « authentique politique publique d'action extérieure » afin de permettre « une meilleure projection de la réalité nationale catalane et une défense plus efficiente des intérêts du pays à l'étranger ». ¹⁰⁴ Il s'agissait d'un nouveau pas en avant pour consolider « une authentique politique nationale d'action extérieure », dont l'objectif était la conversion de la

¹⁰¹ * * *, « Maragall: Cataluña ya es una nación y sería ridículo pedir la independencia », *El Dia*, 12 septembre 2006.

¹⁰² Cristina **Fallarás**, « Maragall : "La independencia no tiene contenido" », entrevue avec Pasqual Maragall, *ADN*, le 25 septembre 2007, (<http://www.adn.es/politica/20070924/NWS-2243-entrevista-pasquall-maragall.html>, page consultée le 16 février 2011)

¹⁰³ Pasqual **Maragall i Mira**, *op cit.*

¹⁰⁴ Roser **Clavell i Soldevilla**, « Presentació de la Secretària d'Afers Exteriors », dans *Memòria de la Secretària d'Afers Exteriors 2007*, Generalitat de Catalunya, Departament de la Vicepresidència, Secretària d'Afers Exteriors, Barcelone, 2007, p. 5.

Catalogne en acteur de premier ordre du système de relations internationales.¹⁰⁵ Dernièrement, c'était « dans sa projection internationale que la Catalogne se définit comme une nation »...¹⁰⁶

Le 23 novembre 2006, lors de son investiture comme président de la *Generalitat* de Catalogne, José Montilla Aguilera, devenu le candidat des socialistes catalans après la décision de Maragall de ne pas demander un nouveau mandat, rendait hommage à son prédécesseur tout en faisant un succinct bilan de la politique européenne du gouvernement Maragall.

Dans la législature passée, on a fait également une politique d'intériorisation de la dimension européenne, nous nous sommes adaptés et nous avons adapté les normes européennes, nous avons travaillé pour que le catalan soit reconnu au niveau européen. Les membres du gouvernement ont été présents dans les institutions européennes pour représenter l'ensemble de l'Espagne et ont misé sur l'Eurorégion comme une expression de la volonté de la société catalane d'avoir un rôle actif et effectif dans le processus de l'intégration européenne, tout en comprenant que les alliances stratégiques régionales qui nous rendent plus forts et nous assurent la masse critique nécessaire sont un pari gagnant. L'Eurorégion est probablement l'un des thèmes les plus anticipatifs de la législature passée, ce qui est le plus avancé. L'Eurorégion n'est pas encore une réalité, mais elle sera dans un futur proche.¹⁰⁷

L'utilisation du pluriel de la première personne suggérait que la nouvelle administration se déclarait solidaire de l'action européenne de Maragall et décidée d'assurer une certaine continuité de cette politique envers l'Union européenne, deux aspects qui allaient être confirmés dans les années suivantes. Mais, pour mieux saisir les enjeux de la scène politique catalane des années 2003-2008, il faut présenter l'évolution d'Artur Mas, le représentant de la nouvelle génération de pujolistes.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁶ Intervention de Pilar **Dellunde i Clavé** (ERC), représentante du Parlement de Catalogne, Cortes Generales, DSCD, Comisiones, 2006, VIIIe législature, no. 510, Constitucional, session no. 18, 15 mars 2006, p. 52.

¹⁰⁷ Discours d'investiture de José **Montilla Aguilera** dans le Parlement catalan, lors du « Debat del programa i votació d'investidura del diputat José Montilla Aguilera, candidat proposat a la presidència de la Generalitat de Catalunya », DSPC, VIIIe législature, série P – no. 2, première période, session no. 2, première réunion, 23 novembre 2006, p. 6.

La « station terminus » de Artur Mas

La défaite d'Artur Mas lors des élections de 2003 a été mal reçue par les nationalistes ralliés autour de la *CiU*. Après plus de deux décennies de contrôle des affaires de la *Generalitat*, la *CiU* devenait la principale force d'opposition devant le gouvernement de gauche de Pasqual Maragall. Plus qu'une défaite électorale, ce repositionnement de la *CiU* sur l'échiquier politique catalan obligea à une redéfinition de son programme politique et des objectifs à moyen et à long terme.

Apparemment, il s'agissait d'une radicalisation des nationalistes postpujoliens dont l'objectif était la récupération d'une partie de l'électorat nationaliste qui avait choisi de voter pour la Gauche républicaine. Dans un tel contexte, un bon exemple de ce type de radicalisation est offert au Congrès des députés, à Madrid, par l'initiative d'un député appartenant à la *CiU*. Lors du débat sur le nouveau statut catalan, Josep Maria Pelegrí i Aixut demandait une relation d'« uno a uno » entre la Catalogne et l'État espagnol.

Vous avez une obsession qu'il s'agit de l'Espagne et les 17. Nous présentons une relation de bilatéralité, qui signifie un à un, la Catalogne avec l'Espagne, non pas un avec 17. (...) demandons une relation bilatérale, demandons une relation d'égalité entre l'État espagnol et la Catalogne et c'est la raison pour laquelle on présente la proposition de Statut (...).¹⁰⁸

Cette démarche radicale de la *CiU* et loin de la modération de Pujol confirme le fait que Mas ne représentait pas la continuité avec la période de Pujol. Comme le soulignait un responsable de la *CiU*, Mas représentait « la régénération du projet politique de la *CiU*. Il personnifie la mise à jour et le pas en avant du projet national majoritaire des Catalans ».¹⁰⁹ En plein processus de réorganisation des relations entre la Catalogne et l'État espagnol, Mas allait affirmer que le nouveau Statut de la Catalogne, bien que très important pour cette communauté autonome, n'était pas la « station terminus de la construction nationale

¹⁰⁸ Intervention de Josep Maria **Pelegrí i Aixut** (*CiU*) au Congrès des députés, Cortes Generales, *DSCD*, Comisiones, 2006, VIIIe législature, no. 510, Constitucional, session no. 18, 15 mars 2006, p. 73.

¹⁰⁹ Raimon **Carrasco**, « Gent nova per a la regeneració del catalanisme », entrevue avec Antoni Vives, secrétaire du Gouvernement de la *Generalitat de Catalunya*, *Debat nacionalista*, no. 35, hiver 2002, p. 34.

de la Catalogne ». ¹¹⁰ Sans préciser quelle était en réalité cette station, Mas indiquait qu'il s'agissait d'un renouvellement de la conception nationaliste de la *CiU* et, par conséquent, d'une redéfinition du projet national proposée par cette organisation.

Casa gran del catalanisme

Comme l'affirmait Artur Mas, le 21 novembre 2005, au *Palau de Congressos* de Barcelone, lors d'une conférence intitulée « La Catalogne sans limites II: le pays qu'on veut, le pays qu'on fera » (*Catalunya sense límits II: el país que volem, el país que farem*), « le nationalisme, en plus d'être une autoaffirmation des valeurs d'une nation, un combat démocratique pour la liberté collective, une exaltation du sentiment patriotique, est une force du changement et du progrès. ¹¹¹

Le 9 septembre 2007, Mas signait, en tant que secrétaire général de la *CDC*, un article manifeste dans *El Periódico*, proposant la refondation du catalanisme. Bien que cette initiative eût l'empreinte de la *CDC*, Mas proposait explicitement la constitution d'un catalanisme au-delà des partis politiques, voulant attirer vers ce projet un large éventail de courants nationalistes. ¹¹²

L'un des objectifs de ce nouveau projet était la redéfinition de la place de la Catalogne dans le monde et, par conséquent, des rapports de la Catalogne avec l'Europe. Dans un tel contexte, la Catalogne devait apparaître plus qu'une « simple » région prospère de l'Europe méridionale.

La Catalogne doit être un acteur dans la construction européenne, et le catalanisme en doit être le moteur, étant donné sa large, dense et riche trajectoire européiste. Il semble parfois que nous sommes fatiguées à cause de l'Europe, parce qu'on la voit très lointaine, mais en

¹¹⁰ Alberto **Surio**, « Artur Mas : "Euskadi tiene su vía y no veo por qué el PNV debe copiar a CiU" », entrevue avec Artur Mas, le président de la *CiU*, *El Diario Vasco*, 21 mai 2006.

¹¹¹ * * *, « Acte al Palau de Congressos : Mas es compromet que CiU situï Catalunya a l'avantguarda del lideratge social i econòmic », *Full Informatiu*, no. 81, 2005, p. 7.

¹¹² Artur **Mas**, « Refundar el catalanisme: La proposta d'un nou moviment polític », *El Periódico de Catalunya*, 9 septembre 2007.

réalité on a besoin de l'Europe pour progresser dans un monde global.¹¹³

Tout en rompant avec la tendance régionaliste et modérée imprimée par Jordi Pujol au début des années 2000, la *CiU* avait déjà réclamé un statut spécial pour les « régions européennes à personnalité nationale » au sein de l'Union européenne en 2004, lors des élections pour le Parlement européen, après le retrait de Pujol.¹¹⁴ Avec la proposition de Mas de 2007, la Catalogne, une « région européenne à personnalité nationale », devait se transformer en acteur important du processus d'intégration européenne. Cette transformation survenue au niveau européen était ainsi associée à la continuation d'un autre processus, celui de la construction nationale catalane, car il était évident que le terme de « région européenne à personnalité nationale » n'était qu'une autre définition « européenne » pour la nation catalane.

Une souveraineté partagée ?

En novembre 2007, Mas affirmait que « la nation devait avoir une préséance sur l'État ». « On parle beaucoup de l'État et peu de la nation. » Selon lui, « maintenant il est plus important de faire la nation catalane que les structures administratives de l'État » et, par conséquent, les nationalistes devaient travailler pour « une nation forte et solide » et « parler moins de l'indépendance ». « Faire la nation, c'est notre grande priorité, » soulignait Mas. Cependant, le dirigeant nationaliste, qui n'avait pas l'intention de « mettre des limites à l'aspiration nationale de la Catalogne », admettait finalement que l'idée d'un État propre pour la Catalogne n'est pas impossible ».¹¹⁵

Plus tard, il allait soutenir que la nation serait plus importante que l'État et que, par conséquent, la construction nationale, plutôt que la « simple » construction de l'État, devrait être une priorité des nationalistes. Pour le secrétaire général de la *CDC*, sa priorité

¹¹³ Artur Mas, « El catalanisme, energia i esperança per a un país millor », Conférence prononcée le 20 novembre 2007 au Palau de Congressos de Catalunya.

¹¹⁴ **Convergència i Unió**, *Una nova Europa ampliada oberta a les persones i al Món*, le programme de la *Convergència i Unió* pour les élections européennes 2004-2009, p.19.

¹¹⁵ Josep Gisbert, « Mas precisa que su opción es la nación, no el Estado », entrevue avec Artur Mas i Gavarró, *La Vanguardia* (édition digitale), 2 novembre 2007.

était la conception d'un projet national commun pour rallier toutes les forces catalanistes. Dans une telle perspective, la *Casa Gran del Catalanisme* (« la grande maison du catalanisme ») était vue comme un projet visant un large spectre nationaliste, à partir des indépendantistes jusqu'aux catalanistes modérés qui voulaient que l'Espagne devienne un État plurinational auquel la Catalogne soit respectée et son caractère national explicitement reconnu.¹¹⁶

Mais comment insérer la Catalogne dans la communauté européenne? Si l'option d'un État propre sur la scène européenne était explicitement écartée, comment définir les rapports avec l'Union européenne d'une telle entité nationale non souveraine?

Artur Mas n'avait pas une réponse claire à ce problème. Grâce à une lecture originale du projet du nouveau Statut d'autonomie de 2006, il remarquait cependant que ce texte fondamental proposait une forme particulière de souveraineté. Concrètement, le Statut utiliserait un « concept implicite de cosouveraineté », et d'ici le besoin que l'Espagne accepte l'idée d'une rénovation de l'État à partir de la reconnaissance d'un réseau de « cosouverainetés » ou « souverainetés partagées ».¹¹⁷ Pour une Catalogne qui partagerait sa souveraineté avec l'État espagnol, il est évident que ses rapports avec l'Union européenne devaient tenir compte de cette solution interne. Mais comment?

D'ailleurs, il faut souligner deux choses. D'abord, l'idée d'une « souveraineté partagée » comme solution à la question des rapports entre une entité nationale qui ne possédait pas cependant les attributs de la souveraineté et l'État ou la communauté internationale n'est pas une innovation de Mas. Les Basques, par exemple, avaient déjà envisagé, de façon cohérente, une telle approche à partir dès le début des années 1990.¹¹⁸ Ainsi, pour Ardanza, le *lehendakari* basque à l'époque, « il fallait parler de cosouveraineté au lieu d'indépendance parce que l'indépendance, pensée comme un concept nécessaire à la

¹¹⁶ * * *, « Artur Mas: "El gran repte de CDC és el futur de la nació; l'Estat propi no és la qüestió principal" », entrevue avec Artur Mas i Gavarró, *El Punt*, 26 juin 2008.

¹¹⁷ Alberto **Surio**, « Mas: "Zapatero se ha pasado por el forro les reglas que pactó conmigo" », entrevue avec Artur Mas i Gavarró, *El Diario Vasco*, 17 février 2008.

¹¹⁸ Intervention du député **Aulestia Urrutia** (*Grupo Parlamentario de Euskadiko Ezkerra*) au Parlement basque, le 15 février 1990, **Parlamento Vasco**, *DSPV*, IIIe législature, no, 55, séance du 15 février 1990, Vitoria-Gasteiz, p. 62.

réalisation de l'État national, était un concept en crise en Europe ». ¹¹⁹ Plus proche chronologiquement de l'initiative de Mas de 2008, Josu Jon Imaz, le président du Parti nationaliste basque, étendait même les limites de l'espace visé par la cosouveraineté et proposait, en août 2005, lors de la 110e anniversaire du *PNV*, la réunion de tous les Pays Basques grâce à une « souveraineté partagée avec l'Espagne, la France et l'Europe »!¹²⁰ Cette proposition venait d'ailleurs trois ans après la présentation du Plan Ibarretxe, dont l'auteur, le *lehendakari* Juan José Ibarretxe, préconisait la construction d'

un modèle de relation, basé sur la libre association et la souveraineté partagée (...), utilisé et reconnu en Europe et sur le plan international. Ce modèle se retrouve à la base de la construction même de l'Europe et a constitué le fondement des États européens et d'autres États du monde occidental.¹²¹

En fait, loin d'être le signe d'une cession, d'une perte, intentionnée ou non intentionnée, en terme de souveraineté, cette solution était plutôt proche de ce que Javier Solana nommait une « souveraineté responsable » lors qu'il parlait de l'Union européenne, « un arrangement constitutionnel très compliqué », comme « un modèle de comment des pays peuvent partager de la souveraineté, dans un monde où la souveraineté devra être partagée ».¹²²

En deuxième place, quant à la place de la proposition de Mas dans l'imaginaire nationaliste catalan, il semble qu'elle était plutôt conjoncturelle, destinée principalement à capter la bonne volonté d'une partie non indépendantiste de la société catalane placée traditionnellement sous l'influence des socialistes. D'ailleurs, cette solution allait être

¹¹⁹ * * *, « Ardanza: "La independencia es un concepto en crisis" », *ABC*, 25 février 1992.

¹²⁰ * * *, « Imaz : Hay que apostar por la soberanía compartida con España, Francia y Europa y por un acuerdo que permita hacer nación y pactar con el Estado », *EAJ-PNV, Noticias*, 31 juillet 2005 (http://www.eaj-pnv.eu/noticias/imaz-hay-que-apostar-por_8795.html); * * *, « Soberanía compartida con España, Francia y Europa », *ABC*, 1^{er} août 2005.

¹²¹ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, le 27 septembre 2002 lors du débat de politique générale au Parlement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 41, Vitoria-Gasteiz, session du 27 septembre 2002, p. 37.

¹²² Maroun **Labaki**, « "Mon testament politique": Solana s'en va », entrevue avec Javier Solana, *Le Soir*, le 10 décembre 2009, p. 16.

finalement abandonnée par Mas. En décembre 2012, un Artur Mas, président de la *Generalitat* depuis 2010, semblait avoir définitivement oublié l'idée de la « souveraineté partagée ». Lors de la remise du Prix Nobel à l'Union européenne, Mas soulignait - dans un communiqué de félicitation adressée aux membres de l'Union européenne - que la vocation européenne de la Catalogne était encore « vive et présente » et que la Catalogne avait la volonté d'être un « acteur propre » (*actor proprio*) dans la construction des États unis de l'Europe. De plus, il revenait aux thèses pujoliennes sur l'antiquité de la nation catalane et remarquait que « la Catalogne a toujours été une nation européenne depuis l'époque de la marque hispanique, sous l'Empire carolingien ». ¹²³

Cependant, malgré sa volonté de rénover le projet de Pujol, Artur Mas était un outsider, vu que la *Generalitat* avait été gardée par les socialistes et leurs alliés après le mandat de Pasqual Maragall.

José Montilla : La fin d'une époque

L'élection de José Montilla Aguilera comme président de la *Generalitat* de Catalogne à la fin du mois de novembre 2006 marquait effectivement un changement dans la politique catalane, vu que Montilla, un ex-ministre dans le gouvernement du socialiste Zapatero, n'était pas un Catalan de souche, mais un immigrant venu de l'Andalousie et intégré graduellement à la société catalane. « Andalous, non; né en Andalousie, » se présentait Montilla ¹²⁴ dans une entrevue accordée à la presse catalane, conscient du fait que sa présence à la tête de la *Generalitat* aurait pu constituer un défi pour une bonne partie de la société catalane.

Vers une politique extérieure ambitieuse

Avec l'énergie d'un néophyte, le président Montilla surprenait l'audience lors du débat de

¹²³ Europa Press, « Mas defiende a Catalunya como "actor propio" al felicitar a la UE por el Nobel », *La Vanguardia*, 10 décembre 2012.

¹²⁴ Luis **Mauri**, Josep **Tordera**, « El cambio de "president" se notará en el esfuerzo por llegar a la gente », entrevue avec José Montilla, *El Periódico de Catalunya*, 12 novembre 2006.

son investiture dans le Parlement catalan le 23 novembre 2006 en parlant d'une redéfinition du catalanisme et des relations de la Catalogne avec l'Espagne et l'Europe. Selon lui, le catalanisme devait être compris comme « une culture civique partagée par tous, un catalanisme basé sur une conception civile: le patriotisme des droits et des responsabilités civiques ».¹²⁵ Dans un tel contexte, il proposait une manière différente d'entendre l'Espagne et l'Europe, l'Espagne plurielle comme un projet nécessaire pour notre avenir, et entendre l'Europe comme l'espace à l'intérieur duquel se joue notre avenir comme peuple ».¹²⁶

« Montilla n'est pas un nationaliste, mais il est un homme qui est intégré [à la société catalane] »,¹²⁷ remarquait Jordi Pujol. Dans une telle situation, comment parler d'un projet nationaliste?

Bien que socialiste et ex-ministre espagnol, Montilla était cependant un néophyte et cet aspect explique pour beaucoup la nature de ses rapports avec le domaine des relations extérieures de la *Generalitat*.

En essayant de présenter un tableau de la politique extérieure catalane au début du XXI^e après l'arrivée au pouvoir de José Montilla, Àngel Cortadelles i Bacaria, le directeur général des Relations internationales du gouvernement de Catalogne, remarquait que

Après deux décennies d'autogouvernement, dans le contexte d'un monde globalisé et interdépendant et d'une Europe de plus en plus unie, la mise en œuvre d'une politique extérieure ambitieuse est une question d'importance majeure pour une nation sans État comme la Catalogne.

Ceci est fondamental parce que la pleine reconnaissance de notre réalité nationale a son origine dans la reconnaissance internationale, spécialement en ce qui concerne notre langue

¹²⁵ Discours d'investiture de José **Montilla Aguilera** dans le Parlement catalan, lors du « Debat del programa i votació d'investidura del diputat José Montilla Aguilera, candidat proposat a la presidència de la Generalitat de Catalunya », *DSPC*, VIII^e législature, série P – no. 2, première période, session no. 2, première réunion, 23 novembre 2006, p. 6.

¹²⁶ Id.

¹²⁷ Josefina **Martínez del Alamo**, « Jordi Pujol: Cataluña pasa por una situación de desconcierto », entrevue avec Jordi Pujol, *ABC*, *D7 – Los Domingos de ABC*, 25 octobre 2009.

et culture propres, et aussi parce que le développement de nos compétences a souvent une composante qui traverse les limites administratives de nos frontières.

L'identité catalane inspire ainsi notre politique extérieure, des relations avec l'Union européenne (...).¹²⁸

Les objectifs de cette politique extérieure ambitieuse concernaient principalement l'Union européenne, un espace européen à l'intérieur duquel les Catalans espéraient trouver les ressources nécessaires à l'amélioration de leur statut par rapport à l'État espagnol. La Catalogne « devait établir des complicités et alliances stratégiques, sur la base du respect entre égaux, avec les voisins, pour configurer une grande région européenne, pour acquérir la dimension compétitive nécessaire pour avoir un rôle et une place en Europe ». ¹²⁹

Bien qu'appuyé par les socialistes espagnols, hostiles à toute forme de nationalisme non ou antiespagnol, Montilla jouait cependant une carte nationaliste, dans le contexte d'une ample offensive propagandiste de la *CiU*.¹³⁰ Dès le début, sa politique extérieure, stimulée par l'existence d'un Statut qui offrait une large marge de manoeuvre, a eu des objectifs cohérents envers une Union européenne qui n'était pas considérée comme un « objet des relations internationales » catalanes, mais plutôt comme un autre niveau administratif.¹³¹ Comme l'observait Montilla, la Catalogne était parmi les quelques régions européennes qui ont une relation institutionnalisée avec l'Union européenne.¹³²

Selon Anna Terrón, la présidente du *Patronat Català Pro Europa* et déléguée du

¹²⁸ Àngel Cortadelles i Bacaria, « Catalogne : Identité nationale et relations internationales, Une contribution à la création d'une identité européenne au-delà du niveau étatique », Document présenté lors de l'Assemblée Générale de l'ARE, Udine, 8 novembre 2007, p. 6.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹³⁰ * * *, « Zapatero apoya a Montilla en el inicio de su carrera hacia la Generalitat », *EnClave Socialista*, no. 45, 25 septembre 2006, p. 1.

¹³¹ **Generalitat de Catalunya** (Departament de la Presidència, Oficina de Comunicació), « El president Montilla assegura que la millor resposta a l'euroescepticisme és aprofundir en l'Europa dels ciutadans, *L'Europa propera* », Note de presse visant le discours prononcé par José Montilla, le président de la *Generalitat*, lors de la présentation de l'information semestrielle de la Présidence française du Conseil de l'UE, le 21 juillet 2008, au Palau de la *Generalitat* de Barcelone, p. 2.

¹³² *Id.*

Gouvernement catalan à Bruxelles, « nous continuons de défendre notre idée, notre perspective sur l'Europe. Une Europe basée sur la subsidiarité, la diversité et l'unité (...), une Europe qui nous reconnaît tels que nous sommes, comme une région avec une capacité législative forte.¹³³

Si une partie de l'équipe de Montilla misait sur un projet visant la construction d'une région forte au sein de l'Espagne et de l'Union européenne, la dimension nationale était toujours présente dans le discours des socialistes dès le début de la course de Montilla pour la présidence de la *Generalitat*. En 2006, le programme électoral du *PSC* soulignait que, grâce au nouveau Statut d'autonomie dont la paternité était assumée par les socialistes, la Catalogne, « un pays d'Europe »,¹³⁴ était devenue « la communauté nationale européenne » la plus avancée du point de vue de l'autonomie politique.¹³⁵ Cette évolution de la Catalogne dans le cadre de l'Union européenne avait aussi une évidente composante nationaliste (« catalaniste », pour utiliser le vocabulaire socialiste), étant donné l'importance de la reconnaissance européenne de la nation catalane dans le projet socialiste de construction nationale catalane. Selon le *PSC*,

l'Europe, en tant qu'un projet de construction d'ordre politique supranational qui dépasse les limites des États, offre aux entités nationales, telle la Catalogne, la possibilité d'être des sujets politiques ayant une personnalité nationale reconnue, insérée dans un système fédéral complexe, basé sur la loyauté et subsidiarité.¹³⁶

D'ailleurs, cette avance de la Catalogne sur la voie d'une reconnaissance européenne était admise aussi par les représentants de l'opposition dominée par la *CiU*, qui constataient que, avec le nouveau Statut d'autonomie, il n'y aurait aucune nation sans État en Europe avec plus de compétences que la Catalogne.¹³⁷ Dans une telle situation, la Catalogne devait

¹³³ « Compareixences acumulades de la secretària general del Patronat Català Pro Europa i secretària per a la Unió Europea », *DSPC*, Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, série C - no. 53, VIIIe législature, deuxième période, session no. 2, 8 mars 2007.

¹³⁴ **Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Montilla President: Ningú no fara més pels catalans*, *Programa electoral 2006-2010*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2006, p. 71.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.*

¹³⁷ Alberto **Surio**, « Artur Mas : "Euskadi tiene su vía y no veo por qué el PNV debe copiar a CiU" »,

agir, selon Artur Mas, comme un acteur ou un partenaire dans le cadre de l'Union européenne et non pas comme un « receveur de politiques ». Pour lui, en mai 2006, c'était le moment d'un changement dans la politique européenne de la Catalogne.¹³⁸

Cependant, malgré les observations de Mas, l'Administration Montilla avait déjà initié un certain changement dans le domaine de la politique européenne. Un premier pas était associé au nouveau Statut, qui garantissait du point de vue juridique la participation de la *Generalitat* aux affaires européennes si les compétences et les intérêts catalans la demandaient.¹³⁹ Une deuxième étape était liée au retour du nationaliste républicain Carod-Rovira à la tête du département de politique étrangère de la *Generalitat*.

La « paradiplomatie intelligente » de Carod-Rovira

« Grâce à l'ERC, Montilla est plus catalaniste [qu'auparavant] », affirmait un dirigeant de l'ERC.¹⁴⁰ En suivant cette logique, la présence d'un dirigeant de l'ERC à la tête de l'action extérieure catalane devait représenter l'expression d'une rénovation catalaniste de cette politique. Pour vérifier une telle proposition, il faut retourner dans le passé agité de la Catalogne.

Le 11 septembre représente la *Diada*, le jour national de la Catalogne. Il y a presque trois siècles, en 1714, pendant la guerre de Succession au trône espagnol, la ville de Barcelone était conquise par les armées des Bourbons après un long siège. Pour les Catalans, cette date représente symboliquement la fin des libertés de la Catalogne, car deux ans après la chute de Barcelone les Décrets de la *Nueva Planta* (1716) mettaient une fin au statut d'autonomie de la Catalogne.¹⁴¹

Trois siècles plus tard, en 2014, un referendum organisé par les autorités légales de la

entrevue avec Artur Mas, le président de la CDC, *Diario Vasco*, 21 mai 2006.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ PSC, *Montilla President...*, p. 72.

¹⁴⁰ Felip **Vivanco**, « Sergi de Los Ríos: Montilla es más catalanista gracias a ERC », *La Vanguardia*, 20 août 2010, p. 10.

¹⁴¹ **David Martínez Fiol**, « La construcción mítica del "Onze de setembre de 1714" en la cultura política del catalanismo durante el siglo XX », *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, no. 14, 2005, p. 219-242.

Communauté autonome de Catalogne devrait permettre aux électeurs catalans le choix de l'indépendance de la Catalogne. Ce referendum fait partie d'un ample projet de construction d'un État national catalan indépendant et souverain directement associé à la personne de Josep-Lluís Carod-Rovira, l'un des dirigeants de la Gauche républicaine de Catalogne et un personnage-clé de la Generalitat, le gouvernement de la Catalogne. Son ouvrage, *2014*, publié en 2008, présente les grands enjeux de ce referendum destiné à permettre la sécession de la Catalogne et la construction d'un État propre de la nation catalane. Entre manifeste idéologique et best-seller de fiction politique, le texte proposé par Carod-Rovira ne pourrait pas être ignoré par les élites espagnoles, car son message est effectivement terrifiant: *Delenda est Hispaniae!*

Apparemment, les plus de 300 pages de l'ouvrage de Carod-Rovira semblent offrir aux partisans de l'indépendance catalane une analyse assez particulière des enjeux politiques de la construction d'un nouvel État au sein de l'Union européenne. Composante de la tradition politique du catalanisme, la revendication d'un État catalan était déjà un objectif fondamental associé directement à l'idée de continuité du peuple catalan en tant que « société nationale différenciée ».¹⁴² Cependant, comme le projet catalan semblait « un projet national, en construction permanente, dès ses origines »,¹⁴³ 2014 doit marquer la fin des incertitudes et, évidemment, une nouvelle phase dans l'histoire catalane. En bonne logique carodienne, comme le « nationalismus interruptus »¹⁴⁴ de Jordi Pujol (l'expression appartient à Carod-Rovira) n'a pas donné les résultats espérés, c'était le tour de Carod-Rovira et de l'*Esquerra republicana de Catalunya* de transformer en réalité le rêve des catalanistes : « un État souverain à l'intérieur de l'Union européenne, quelque chose que nous pouvons nous le permettre sans aucun type de problèmes ».¹⁴⁵

Pour marquer le changement en matière de politique étrangère indépendantiste, le

¹⁴² Josep-Lluís **Carod-Rovira**, *El futur a les mans*, Barcelone, Angle Editorial, 2003, p. 192.

¹⁴³ Josep-Lluís **Carod-Rovira**, *2014*, Barcelone, L'Arquer, 2008, p. 168.

¹⁴⁴ Intervention de Josep-Lluís **Carod-Rovira**, le 27 septembre 1991, au Parlement catalan, *DSPC*, IIIe législature, série P – no. 104, huitième période, 27 septembre 1991, session plénière no. 76.3, p. 5260.

¹⁴⁵ Vicent **Sanchis**, *Qué pensa J. L. Carod-Rovira*, *Entrevistado por Vicent Sanchis*, Barcelone, Dèria Editors, 2004, p. 224.

nouveau responsable de l'action extérieure de la *Generalitat* a lancé le concept de paradiplomatie intelligente pour définir la politique étrangère à poursuivre par le gouvernement d'une Catalogne qui aspire à son indépendance. Dans un discours prononcé au mois d'avril 2005 à Barcelone, Carod-Rovira affirmait déjà que c'était le temps pour le gouvernement de Catalogne de formuler sa propre paradiplomatie intelligente pour internationaliser le cas catalan, selon le modèle fourni dans les dernières années par le Québec.¹⁴⁶ Enfin, les différences entre le cas québécois et le cas catalan sont énormes et la construction de l'Union européenne complique sérieusement les choses, car la question catalane serait ainsi tant un problème européen qu'un problème espagnol. « Internationaliser » signifierait *de facto* « européeniser »...

L'un des mythes fondateurs du catalanisme d'aujourd'hui est l'existence d'un nationalisme catalan non sécessionniste, dont l'objectif principal ne serait pas, en bonne logique gelnerienne, la constitution d'un État-nation, mais plutôt la reconnaissance d'une formule autonome maximale pour une entité nationale catalane au sein de l'État espagnol. Associé principalement à la personne de Jordi Pujol, ce nationalisme, civique, moderne et démocratique, semblait confirmer pleinement le modèle de Michael Keating : comme « le séparatisme ne séduit guère », « les nationalistes catalans cherchent à obtenir l'autonomie gouvernementale nécessaire à la promotion de leurs intérêts nationaux et, pour ce faire, entendent agir sur toutes les scènes possibles : locale, espagnole, méditerranéenne, européenne. Partout, en somme, où ils peuvent obtenir ressources et pouvoirs ».¹⁴⁷

Cependant, l'évolution du nationalisme catalan après le retrait de Pujol et l'accès de la gauche au pouvoir en Catalogne suggère un changement radical au niveau des stratégies de construction nationale envisagées par les catalanistes. Les raisons d'être de ce changement sont complexes et ne font pas l'objet de notre thèse, mais il faut souligner un aspect intéressant : selon Pujol, ce changement a été imposé par le besoin d'éliminer les

¹⁴⁶ Josep-Lluís **Carod-Rovira**, *Un país, un futur* (Discours tenu à Barcelone, le 27 avril 2005), Document interne de l'ERC, p. 13.

¹⁴⁷ Michael **Keating**, *Les défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1997, p. 184.

conséquences négatives de la mauvaise gestion de la question catalane en Espagne. Comme le soulignait Pujol en 1991, dans une première phase de l'histoire de la démocratie espagnole postfranquiste, les nationalistes catalans n'ont pas posé le problème catalan avec une suffisante fermeté devant les hommes politiques espagnols. Cette attitude fut « une erreur » et « il est évident que la question de la Catalogne est restée sans solution »¹⁴⁸.

À l'époque, évidemment, les observations de Pujol ont forcé une reconsidération assez radicale du nationalisme proposé par la *Convergència i Unió*, la coalition de centre-droite dont il était le dirigeant. Cependant, la signature du Traité de Maastricht et la constitution de l'Union européenne ont sensiblement affecté la nature des rapports institutionnels entre l'État espagnol et ses communautés autonomes et, dans ce contexte, les nationalistes catalans de Pujol ont dû replacer rapidement le concept d'Europe dans leur imaginaire. Dans un tel nouvel espace, bien que restant toujours très importants pour l'âme de la nation, les souvenirs de la Marche hispanique de Charlemagne ou des libertés perdues de la Catalogne médiévale devaient faire place à un autre type d'approche nationaliste.

Pujol a compris les exigences de ce nouveau contexte européen et, afin de ne pas affecter les acquis espagnols de sa Catalogne, a essayé d'identifier une nouvelle formule de représentation des intérêts catalans au sein de l'Union européenne. Tout en militant pour une réforme du statut de la Communauté autonome de Catalogne et pour la pleine reconnaissance de la nation catalane, il a proposé, par l'entremise de ses réseaux d'influence européens, l'amélioration des rapports institutionnels entre les régions à compétences législatives et de l'Union européenne.

Après son retrait, en 2003, la vie politique de la Catalogne a connu quelques changements surprenants. Il faut noter d'abord que le pouvoir est revenu à une coalition de gauche dominée par les socialistes et qui a successivement donné deux présidents de la *Generalitat* : Pasquall Maragall, l'ex-maire de la Barcelone, et José Montilla, un « immigrant » venu de l'Andalousie et un ex-ministre espagnol. Deuxièmement, il faut souligner

¹⁴⁸ Jordi Pujol i Soley, « L'internationalisation de la Catalogne », Discours tenu à l'Universidad Carlos III, Madrid, le 14 mai 1991, dans Jordi Casassas Ymbert, éd., *Cataluña y la España plural : Discursos políticos del siglo XX*, Barcelone, Aurea Editores, 2006, p. 318.

la présence dans cette coalition des représentants de l'ERC, un parti républicain, nationaliste et indépendantiste. Carod-Rovira, le dirigeant à l'époque de l'ERC, est rapidement devenu un personnage important du gouvernement de Maragall, étant donné qu'il a reçu, parmi d'autres, la responsabilité de l'action extérieure de la *Generalitat*, autrement dit le contrôle de la politique étrangère catalane. Dans un tel contexte politique, la paradiplomatie allait être intégrée presque naturellement aux stratégies de construction nationale envisagées par les catalanistes. Si Maragall et Montilla visaient prioritairement l'amélioration du Statut de la Catalogne espagnole et la reconnaissance institutionnelle de la nation catalane, Carod-Rovira posait les bases d'une « paradiplomatie identitaire » dont l'objectif final semblait dépasser les limites imposées par Stéphane Paquin à ce concept. D'ailleurs, comme le soulignait à un moment donné une représentante de l'ERC dans le Parlement catalan, « l'indépendance a été et est notre objectif politique » et dans le cas d'un échec des démarches de Montilla, « le peuple de la Catalogne doit exercer son droit démocratique de décider la constitution d'un État propre au sein de l'Union européenne ». ¹⁴⁹

Carod-Rovira, l'auteur de ce radical « 2014 », mise plus sur l'Europe que sur l'Espagne et son message a été formulé sans équivoque : « Il y a peut-être des nations sans État en Europe [...] qui ont renoncé à l'idée d'avoir un État. Pas nous. Nous voulons passer du Statut à l'État. De l'autonomie à la souveraineté. De la dépendance à l'indépendance, toujours au sein de l'Europe. » ¹⁵⁰ Selon le responsable de la politique étrangère catalane, la meilleure formule à envisager pour la Catalogne est maintenant l'Europe, ¹⁵¹ car on constate non seulement que le Statut, bien que sensiblement amélioré, n'assure pas l'autonomie politique, mais surtout que ce Statut consacre dernièrement la dépendance collective des Catalans. ¹⁵²

Comme nous l'avons déjà vu, la construction nationale d'une « nation sans État » à

¹⁴⁹ *DSPC*, VIIIe législature, série P - no. 14, session no. 11, deuxième réunion, deuxième période, 29 mars 2007, p. 4.

¹⁵⁰ **Esquerra Republicana de Catalunya**, « Conferència de Carod-Rovira a la London School of Economics », le 30 janvier 2003, Document intern de l'ERC, p. 8.

¹⁵¹ **Sanchis**, *Qué pensa...*, *op. cit.*, p. 225.

¹⁵² *DSPC*, IIIe législature, série P – no. 45, 13 décembre 1989, session plénière no. 39, p. 2057.

l'intérieur de l'Union européenne n'est pas associée nécessairement à la construction d'un État national indépendant et souverain. Techniquement, ces « nations sans État » pourront participer à la vie de l'Union sans posséder une souveraineté d'État. Cependant, certains mouvements nationalistes pourront revendiquer la sécession d'une partie d'un État et la constitution d'un nouvel État souverain. Le cas de la Catalogne est suggestif : la revendication indépendantiste de Carod-Rovira infirme la thèse de Michael Keating sur les nouveaux nationalismes minoritaires. En même temps, les objectifs et les résultats de la paradiplomatie intelligente de Carod-Rovira semblent infirmer la définition de la paradiplomatie identitaire de Stéphane Paquin : apparemment, l'objectif principal de la paradiplomatie de Carod-Rovira est la réalisation de l'indépendance. Enfin, on pourrait dire que le cas catalan est réellement atypique et l'ouvrage 2014 de Carod-Rovira confirme pleinement cette singularité catalane.

Bien que Carod-Rovira ne trouve aucun type de problèmes capable d'affecter son projet national, il n'en est pas ainsi. Un peu surprenant pour un lecteur non partisan de l'ouvrage de Carod-Rovira, la mauvaise gestion des enjeux européens du projet constitue le principal point de faiblesse du projet carodien.

Premièrement, il faut remarquer que, dans les conditions d'une adversité évidente des élites espagnoles, la démarche proposée par Carod-Rovira pourrait compromettre toutes les possibilités de cohabitation pacifique entre la « nation » catalane et l'État espagnol, avec des conséquences imprévisibles pour le reste des « nations » espagnoles. En même temps, après le « Plan Ibarretxe » des Basques et le *Referendum Bill 2010* des Écossais, la proposition de Carod-Rovira constituerait un nouveau défi majeur pour les membres de l'Union européenne, étant donné que, en acceptant un éventuel État catalan indépendant, les États de l'Union risquent d'ouvrir la boîte de Pandore et voir le retour des conflits nationaux à l'échelle du Vieux continent. Le « 2014 » de Carod-Rovira ignore cet aspect du problème.

Deuxièmement, les ambiguïtés visant le futur des relations entre une Catalogne indépendante et les autres Pays catalans affectent sérieusement le fondement civique du projet de Carod-Rovira. Apparemment, ce projet semble favorable à la constitution d'une

Grande Catalogne...¹⁵³ D'ailleurs, la problématique des frontières catalanes est superficiellement traitée. Selon Carod-Rovira, le referendum de 2014 doit techniquement transformer la question catalane en une question européenne : tout en marquant la fin des relations institutionnelles entre la Catalogne et l'État espagnol, le referendum et les actions suivantes du gouvernement catalan doivent permettre à la Catalogne l'initiation du processus de reconnaissance comme membre de l'Union européenne. En partant de la prémisse que la République de Catalogne restera au sein de l'Union européenne, malgré sa sécession,¹⁵⁴ Carod-Rovira explore trois possibles scénarios associés aux modifications de frontières à l'intérieur de l'Union afin d'identifier une solution pour les frontières d'une Catalogne indépendante. Le premier scénario vise l'annexion d'un territoire non UE à un État membre de l'Union (le cas de l'Allemagne orientale), alors qu'un deuxième scénario se réfère au transfert d'un territoire à l'intérieur de l'Union (le cas possible de l'Irlande du nord).¹⁵⁵ Un troisième scénario vise directement le cas catalan : il s'agit de la construction d'un nouvel État à partir d'un territoire appartenant à un État de l'Union européenne.¹⁵⁶ Cependant, c'est un peu surprenant, Carod-Rovira n'explique pas comment et pourquoi l'État espagnol devrait accepter une telle perte territoriale...

Troisièmement, comme l'opposition espagnole ne pourrait pas être négligée *ad calenda*, il faut souligner la solution proposée par Carod-Rovira: dans le cas d'une déclaration unilatérale de la souveraineté catalane, un « obstructionnisme constant »¹⁵⁷ des autorités espagnoles qui refuseront la reconnaissance de la décision démocratique de la nation catalane va conduire à une crise dans les rapports entre Barcelone et Madrid. Dans une telle situation, « la dimension européenne »¹⁵⁸ du cas catalan imposera « une intervention ou la constitution d'une tutelle de l'Union européenne »¹⁵⁹ afin de trouver une solution négociée à une affaire interne de l'Union. Contrairement au cas du Monténégro et du

¹⁵³ Carod-Rovira, 2014, p. 279-285.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 267.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 266-267

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 267

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 104

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Id.*

Kosovo, l'« arbitrage européen »¹⁶⁰ sera parfaitement compatible avec les aspirations catalanes... D'ailleurs, cet arbitrage européen et cette intervention européenne semblent constituer le grand problème de l'ouvrage de Carod-Rovira : tout en ignorant une évidente légitimité constitutionnelle de l'« obstructionnisme constant » des autorités espagnoles, le représentant de l'ERC semble négliger deux autres possibles scénarios de cette affaire. L'Union européenne pourrait refuser la reconnaissance du nouvel État et, en même temps, l'Union pourrait reconnaître le droit de l'Espagne de régler cette question interne espagnole. Évidemment, il ne faut pas surtout ignorer la position de Hans-Gert Pöttering, le président du Parlement européen, qui estimait en octobre 2008 que, « aujourd'hui, dans l'Union européenne, nous avons un système qui permet à tous les peuples de vivre leur identité »¹⁶¹ et déclarait que « je ne vois pas de raison pour une région de se séparer de l'Espagne »¹⁶². Dans un tel contexte, l'absence de l'analyse de ces deux scénarios indique que l'Union européenne reste toujours une grande inconnue pour certains des représentants du nationalisme catalan d'aujourd'hui.

Cependant, malgré les ambiguïtés de la paradiplomatie intelligente de Carod-Rovira, il faut reconnaître que sa présence à la tête de l'action extérieure catalane a constitué une expérience très intéressante. Après Montilla, qui a réalisé une internalisation de l'action européenne de la *Generalitat*, Carod-Rovira a apporté une nouvelle dimension idéologique à la politique européenne catalane après la phase de nationalisme modéré de Jordi Pujol. Pour la première fois dans l'histoire postfranquiste de la Catalogne, l'indépendance a représenté un objectif principal, plus ou moins explicite, de la *Generalitat*.

Conclusions

Bien qu'un partenaire fidèle des gouvernements dominés par des partis espagnolistes, Jordi Pujol est le représentant d'un courant catalaniste qui a marqué la société catalane

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ * * *, « Pays Basque : pas de référendum (UE) », *Le Figaro*, 3 octobre 2008, édition digitale (<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2008/10/03/01011-20081003FILWWW00593-pays-basque-pas-de-referendum-ue.php>, consultée le 15 octobre 2010)

¹⁶² *Id.*

pour plus de deux décennies. Sans exagérer, on pourrait dire que la personnalité de Pujol a mis son empreinte sur l'évolution de la Catalogne du statut de « simple » nationalité historique espagnole à celui d'une nation en quête de sa reconnaissance internationale. Si la Catalogne a trouvé une place dans l'imaginaire européen, ce succès du nationalisme catalan est, en bonne mesure, étroitement associé à la politique européenne de Jordi Pujol.

Successeur du Pujol, Pasqual Maragall, un Européen convaincu, qui voyait l'Europe comme « notre nouvelle grande patrie », appartenait à la gauche catalane non indépendantiste et ce positionnement idéologique explique en bonne mesure le caractère modéré de ses initiatives en matière de politique européenne. Le discours nationaliste de Maragall a été caractérisé par une certaine modération en raison des limites imposées par sa place à la tête d'un parti socialiste au visage européen, mais le nationalisme a continué de marquer la politique européenne de la Catalogne, étant donné la présence des représentants de l'ERC au sein du gouvernement de coalition de Maragall.

Avec l'énergie d'un néophyte, José Montilla a surpris la classe politique catalane en parlant d'une refinition du catalanisme et des relations de la Catalogne avec l'Espagne et l'Europe. Selon lui, le catalanisme devait être compris comme un catalanisme basé sur une conception civile: le patriotisme des droits et des responsabilités civiques. Cependant, en matière de politique européenne, ses démarches ont été éclipsées par la présence de Josep-Luis Carod-Rovira est redevenu *de facto* le « ministre des Affaires étrangères » de la *Generalitat* pendant l'Administration Montilla.

Dans la dernière période visée par notre démarche, le projet européen de la *Generalitat*, contrôlé par Carod-Rovira, a été caractérisé par une cohérence qui a individualisé le cas catalan parmi les autres nations européennes en quête de reconnaissance au sein de l'Union européenne. On pourrait souligner les différences entre la « paradiplomatie intelligente » proposée par Carod-Rovira et l'éclectisme des initiatives européennes de Jordi Pujol, mais force est de constater que Carod-Rovira a apporté une nouvelle dimension idéologique à la politique européenne catalane. Pour la première dans l'histoire postfranquiste de la Catalogne, l'indépendance a représenté un objectif principal de la *Generalitat*.

VI. EUSKADI : « UN PAÍS CON UNA NÍTIDA VOCACIÓN EUROPEÍSTA »

« Sans doute, il est difficile de trouver sur la carte cette petite nation, dont sa couleur se confond, malgré son existence, avec les couleurs représentant des entités politiques plus puissantes. Mais la nation basque, Euzkadi, elle existe, et, depuis des temps immémoriaux, est perchée comme un oiseau dans les Pyrénées, scrutant cette immensité liquide que les Anglo-Saxons appellent Bay of Biscay, ce qui signifie à proprement parler la Mer des Basques. [...] Et tandis que les Phéniciens et les Carthaginois, les Goths et les Romains, les Arabes et les Maures, les Celtes et les Francs ont changé le visage et l'âme des nations autour d'eux, le peuple basque arrive inébranlable jusqu'à nos jours, avec sa race et sa langue légendaire, aimant toujours la liberté, luttant et mourant pour elle. »¹

José Antonio **de Aguirre y Lecube**

Bien que l'idée de l'antiquité de la « nation basque » soit devenue un élément presque axiomatique de l'imaginaire nationaliste basque, « Euzkadi » ou « Euskadi », la variante préférée par les autorités officielles de la Communauté autonome du Pays basque, reste toujours un terme controversé dans la société espagnole. Forgé à la fin du XIXe siècle par Sabino Arana, le fondateur du nationalisme basque, le nom d'« Euzkadi » était au début un néologisme désigné pour individualiser la communauté basque, vue comme une nation différente de la nation espagnole. Devenu cent ans plus tard « Euskadi », ce terme est utilisé maintenant comme une traduction en basque du « Pays basque » (*Pais vasco* en espagnol), alors que de nombreuses institutions et organisations basques tendent à l'utiliser aussi comme synonyme de « Pays basque » dans les textes officiels rédigés en espagnol (castillan), la langue officielle de l'État espagnol.²

¹ José Antonio de **Aguirre y Lecube**, « Misterio y grandeza del pueblo vasco », dans José Antonio de **Aguirre y Lecube**, *De Guernica a Nueva York pasando por Berlin*, Editorial Vasca Ekin, Buenos Aires, 1944, p. 13.

² Cette tendance est évidente aussi dans les cas des noms d'institutions et organisations officielles. Par exemple, le « Système national des Archives du Pays basque » est devenu en espagnol *Sistema Nacional de Archivos de Euskadi*.

Pensé par Arana comme le « vrai » nom de la nation basque, « Euzkadi » (« Euskadi ») aurait dû éliminer le concept d'« Euskal Herria » du vocabulaire nationaliste basque, vu plutôt comme une expression géographique de la nation basque, soit le territoire national des Basques, et considéré, par beaucoup de Basques, comme techniquement inadéquate pour désigner la nation.³ Cependant, malgré les efforts soutenus des adeptes d'Arana, « Euskadi » n'a pas réussi à éliminer son adversaire.⁴ Le fait que les Basques utilisent un grand nombre de noms pour bien identifier leur propre réalité nationale (Euskadi, Euskal Herria, Pays basque, Vasconia, etc.)⁵ est une vraie source de confusion et d'ambiguïté pour l'histoire récente des Basques et, plus précisément, pour l'évolution des projets de construction nationale conçus par les nationalistes basques à la fin du XXe siècle et au début du notre siècle. Dans un tel contexte, le texte flou de l'Article no. 1 du Statut d'autonomie du Pays basque de 1979, selon lequel « El Pueblo Vasco o Euskal-Herria [...] se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de *Euskadi* o *País Vasco* »⁶ (« Le peuple basque ou Euskal-Herria [...] se constitue en Communauté Autonome au sein de l'État espagnol sous le dénomination d'*Euskadi* ou *Pays basque* »), complique davantage l'imbroglio autour de la nation basque et de ses relations avec l'Union européenne.

*

En dépit du fait qu'elle n'est pas qu'une « simple » entité autonome associée à une des nationalités qui composent la grande nation espagnole, la Communauté autonome du

³ « Real Academia reitera la propiedad, corrección e idoneidad del nombre *Euskal Herria* para el conjunto de las siete provincias o territorios, nombre no asimilable ni equivalente a cualesquiera realidades político-administrativas. ». p. 7. **Euskaltzaindia / Real Academia de la Lengua Vasca**, « Informe de la Real Academia de la Lengua Vasca / Euskaltzaindia sobre la denominación *Euskal Herria* », Texto aprobado por el pleno de la Real Academia de la Lengua Vasca / Euskaltzaindia, en su sesión celebrada en Donostia / San Sebastián, el dieciocho de julio de dos mil tres.

⁴ Arturo **Campión**, « Sobre el nuevo bautizo del País Basko », *Revista Internacional de Estudios Vascos*, no. 1, 1907, p. 148-153.

⁵ Gurutz **Jáuregui Bereciartu**, « El contexto histórico-político », dans Antoni **Segura**, Gurutz **Jáuregui Bereciartu**, éds., *Miradas sobre Euskadi*, Alberdania, 2004, p. 28.

⁶ *Loi organique 3/1979 du 18 décembre du Statut d'autonomie pour le Pays basque*, BOE, no. 306, 22 décembre 1979, p. 29537.

Pays basque est, pour beaucoup de Basques, le résultat intermédiaire d'un long combat nationaliste dont l'objectif final reste toujours indéterminé. Grâce à l'adhésion de l'Espagne à la CEE dans les années 1980 et à la présence espagnole parmi les fondateurs de l'Union européenne en 1992, cette entité autonome basque participe plus ou moins directement au processus d'intégration européenne en tant qu'une composante de l'État espagnol. Loin d'être reconnue à l'échelle européenne comme une expression territoriale de la nation ou de la nationalité basque, la Communauté autonome du Pays basque s'est retrouvée dépossédée de tous ses attributs nationaux dans une Union européenne de la fin du XXe siècle incapable de saisir l'existence des communautés nationales non souveraines de ses membres. Dans ce contexte, la découverte de l'Europe comme « un espace naturel de développement et de progrès » de la nation basque signifie *de facto* l'identification d'un nouveau champ de bataille du nationalisme basque. Obligé à combattre en Europe pour protéger ses acquis espagnols, le nationalisme basque se retrouve rapidement dans une « situation kafkaïenne », dans laquelle ses intérêts européens sont « protégés » par l'État espagnol dans les conditions d'une régression autonome qui met en danger le compromis constitutionnel de 1978.

Après une introduction sur le problème basque, une première partie de ce chapitre est réservée à la présentation du contexte de la présence basque dans l'Union européenne et de l'évolution des rapports entre la Communauté autonome du Pays basque et l'Union européenne entre 1992 et 2008. Une deuxième partie vise la place de la politique européenne dans le grand dessein nationaliste des héritiers idéologiques de Sabino Arana et tente de proposer une relecture des changements survenus au niveau des attentes européennes du nationalisme basque vers la fin du XXe siècle et le début du XXIe siècle. Une troisième section concerne les approches préférées par les nationalistes basques lors de la conception d'une politique européenne destinée à assurer la reconnaissance institutionnelle d'une identité nationale basque au sein de l'Union européenne. Une série de conclusions finales faciliteront la compréhension des enjeux de l'« action extérieure » européenne des Basques par rapport au cas catalan.

L'Europe, « *nuestro marco natural de desarrollo y de progreso* »

Le « problème basque »

Comme le remarquait Barbara Loyer, « on a coutume de nommer "problème basque" la situation conflictuelle opposant l'État espagnol aux nationalistes basques ». ⁷ Cependant, la réalité est beaucoup plus complexe. Un premier aspect à mentionner est que le Pays basque comprend *de facto* sept « pays » (« territoires historiques ») basques, dont l'espace, qui s'étend de l'Èbre à l'Adour, est divisé entre le Royaume d'Espagne et la République française. L'Espagne comprend entre ses frontières d'État quatre territoires historiques basques : Alava, Guipuscoa et Biscaye, qui forment la Communauté autonome du Pays basque, et la Navarre, qui constitue la Communauté forale de Navarre. ⁸ En France, le Pays basque comprend trois territoires : Labourd, Basse-Navarre et Soule, dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Comme remarquait Salvador de Madariaga,

Le Pays basque, avec une telle unité, est une création moderne. L'histoire connaît seulement les trois provinces d'Alava, Guipuscoa et Biscaye et le « royaume » de Navarre; aussi, les trois régions linguistiquement liées, mais situées d'autre part de la frontière française, la Basse-Navarre, le Soule et le Labourd. ⁹

Un autre élément à souligner est que, tout au long de son histoire, le nationalisme basque a eu parmi ses objectifs « nationaux » la réunion de tous ces territoires basques en une seule entité politique basque. Vers la fin du XXe siècle, l'adhésion de l'Espagne à la CEE et la constitution de l'Union européenne ont radicalement modifié les perspectives de la solution de la question de la réunion des territoires basques. La métamorphose rapide de l'espace de l'Union causée par le processus d'extension vers l'Europe de l'est a été vue par beaucoup de nationalistes basques comme une première étape d'une ample reconfiguration des territoires nationaux européens. La disparition des frontières entre la France et l'Espagne, deux États membres de l'Union européenne, a constitué la prémisse

⁷ Barbara Loyer, « Les coulisses du peuple basque », *Hérodote*, no. 91, 1998, p. 139.

⁸ « Forale », parce que la Communauté de Navarre bénéficiait des *Fueros* (privilèges, droits).

⁹ Salvador de Madariaga, *España. Ensayo de historia contemporánea*, Onzième édition, Madrid, Espasa-Calpe, 1978, p. 182.

de la réunification de tous les territoires historiques basques. En 1995, un document adopté lors de la IIe Assemblée générale du Parti nationaliste basque (*Partido nacionalista vasco – PNV*), le principal parti du nationalisme basque de nos jours et parti de gouvernement à l'époque, présentait « l'articulation territoriale de l'Adour jusqu'à l'Èbre » comme « une priorité basique » du nationalisme basque, « comme un devoir du futur, plus possible dans les nouvelles réalités européennes sans frontières internes ».¹⁰ Dans un tel contexte, comme le remarquait un autre document programmatique du *PNV*, le XXIe siècle devait être « le siècle de la reconnaissance internationale du peuple basque (Euskal Herria) comme sujet politique ».¹¹ Bien qu'un tel projet soit accepté par beaucoup de Basques, il n'y a pas une définition claire de ce que l'entend par « sujet politique ». État indépendant? État autonome? État « libre associé » avec l'Espagne ou la France? Comme on va le voir plus loin, ce problème de la définition de l'objectif final d'un éventuel projet de construction nationale a captivé l'imagination des élites nationalistes basques dès la naissance du nationalisme basque à la fin du XIXe siècle.

Force est de constater que le fondateur du nationalisme basque, Sabino Arana, qui avait une idée très claire de l'unité ethnoculturelle de sa nation, n'était pas le partisan d'une construction nationale dont le but ultime ait été un État basque unitaire. Bien que son nationalisme ne soit pas un phénomène excentrique dans l'Europe de la fin du XIXe siècle,¹² Arana était plutôt l'adepte d'une confédération indépendante des territoires basques, contrairement à d'autres mouvements nationalistes de l'époque, qui misaient sur la congruence entre l'espace historique et ethnique et l'espace politique de l'État « national » à fonder. Originaire de Biscaye, il a proposé la constitution d'une Biscaye

¹⁰ **EAJ-PNV**, *Ponencia política: « Experiencia y futuro », », document politique adopté lors de la IIe Assemblée générale, décembre 1995, p. 30.*

¹¹ **EAJ-PNV**, *Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI*, document politique adopté lors de la IVe Assemblée générale, janvier 2004, p. 16.

¹² Xosé M. **Núñez Seixas**, « Avis non tan rara: Los nacionalismos sin Estado de Europa occidental en el tiempo de Sabino Arana », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, no. 11, 2004 (Ejemplar dedicado a: La doctrina de Sabino Arana a finales del siglo XIX), p. 40-48. Pour le contexte historique de la genèse du nationalisme basque, voir aussi Javier **Corcuera Atienza**, *La patria de los vascos: Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Madrid, Taurus, 2001, 695 p., et Antonio **Elorza**, *Un pueblo escogido: Génesis, definición y desarrollo del nacionalismo vasco*, Barcelone, Crítica, 2001, 502 p.

indépendante, qui aurait dû ultérieurement former une confédération avec le reste des territoires basques, elles aussi indépendantes. La formule finale, l'Euzkadi, devait être, *de facto et de jure*, l'expression politique de la nation basque, soit l'État national basque.¹³

Très radical pour une Espagne où le régionalisme catalan représentait la forme extrême de revendication nationale centrifuge, le projet séparatiste d'Arana a eu une évolution bizarre, vu la métamorphose intellectuelle du nationaliste basque. Devenu vers la fin de sa vie un citoyen fidèle de l'État espagnol, Arana allait renoncer à l'idée de l'indépendance de l'Euzkadi, tout en proposant un nouveau projet, nationaliste, dont l'objectif principal était la construction d'un État basque autonome à l'intérieure de l'État espagnol. Ce projet « espagnoliste » allait d'ailleurs représenter l'héritage nationaliste offert par Arana à ses fidèles, rassemblés au sein du Parti nationaliste basque.

Avec une longue et agitée histoire, le *PNV* allait constituer dès son moment zéro la principale force du nationalisme basque et, après la mort de Franco et le début de la Transition espagnole, il est devenu la principale organisation politique de l'espace basque espagnol dans le contexte marqué par le terrorisme promu par les combattants de l'*ETA*.¹⁴ Une dissidence du *PNV* de la fin des années 1960, l'*ETA (Euskadi Ta Askatasuna* – « Patrie basque et Liberté ») était un mouvement radical de filiation marxiste qui a été pendant les dernières années de la dictature de Franco la principale force de résistance du nationalisme basque. Cependant, dans le contexte de la Transition, le terrorisme de l'*ETA* contre l'État espagnol a conduit finalement à l'élimination de cette organisation de la vie politique et, par conséquent, a facilité l'acceptation du *PNV* comme principale force politique basque à la table de la négociation de la place de la communauté basque dans l'État espagnol. Contrairement à l'*ETA*, dont l'objectif était la création d'un État socialiste basque indépendant, le *PNV* était toujours favorable au projet autonomiste d'Arana, ce qui a permis au *PNV* de participer activement à la vie politique espagnole.

¹³ Sabino Arana, « Bizkaya por su independencia (1892) », dans Santiago De Pablo et alii, éd., *Documentos para la historia del nacionalismo vasco. De los Fueros a nuestros días*, Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 31-32.

¹⁴ Cependant, pour certains politologues, la trajectoire politique du *PNV* était encore incertaine à la fin des années 1980. Voir Alain Darr, « Le Parti nationaliste basque : un mouvement périphérique et totalisant », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, no. 2, p. 250-270.

Le Programme du *PNV* de 1977, adopté lors de la première Assemblée générale du *PNV* dans une Espagne démocratique, réaffirmait les desiderata aranniens et reconfirmait l'autonomie d'État basque comme principal objectif du parti. Un peu plus tard, en décembre 1979, le Statut d'autonomie de la Communauté autonome du Pays basque mettait les bases institutionnelles d'une entité nationale basque autonome au sein de l'Espagne.¹⁵ L'Article 2 de ce statut proclama le droit des quatre territoires historiques basques espagnols de former partie de la Communauté autonome du Pays basque et indiquait que l'éventuelle intégration de la Navarre devait respecter la disposition transitoire quatrième de la Constitution espagnole, qui établissait les mécanismes de cette intégration.¹⁶ Cependant, la division de la société basque n'a pas permis la constitution d'un seul État autonome basque en territoire espagnol. Si trois territoires basques, Alava, Guipuscoa et Biscaye, ont choisi leur réunion dans le cadre de la Communauté autonome du Pays basque, l'autre territoire historique basque en Espagne, la Navarre, a choisi de former la Communauté forale de Navarre en vertu de la reconnaissance de ses droits originaires et historiques (les « fueros »).¹⁷

Dans les conditions d'une reconnaissance implicite des droits historiques du « peuple basque »,¹⁸ le Statut d'autonomie de la Communauté autonome du Pays basque était adopté conformément à l'article 151 de la Constitution espagnole, vu les antécédentes autonomistes du Pays basque, ce qui fait que le degré d'autonomie de cette communauté est sensiblement supérieur à celui de la majorité des autres communautés autonomes espagnoles. Force est de constater que, malgré cette division de l'espace traditionnel basque, le Statut d'autonomie de la Communauté autonome du Pays basque rendait

¹⁵ Loi organique 13/1979 du 18 décembre 1979, du Statut d'autonomie du Pays basque, *BOE*, no. 306, 22 décembre 1979, p. 29357-29363.

¹⁶ Alberto Pérez Calvo, « La Disposición Transitoria cuarta de la Constitución », *Revista jurídica de Navarra*, no. 1, 1986, p. 29-34.

¹⁷ Loi organique 13/1982 du 10 août 1982, de réintégration et d'amélioration du Régime Foral de Navarre, *BOE*, no. 195, 16 août 1982, p. 22054-22060.

¹⁸ Cette reconnaissance excède visiblement les limites de l'espace politique, vu que, comme remarquait Javier Corcuera, les « droits historiques » de la nation basque sont devenus, grâce aux efforts des nationalistes du *PNV*, le « nouveau grand mythe » de la tradition nationale basque. Javier Corcuera Atienza, *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 309-312.

possible « un exercice réel d'autogouvernement ». ¹⁹ « Pour la première fois dans l'histoire basque, les gens d'Alava, Guipuscoa et Biscaye partageaient le même espace institutionnel. » ²⁰

Un nouveau champ de bataille du nationalisme basque

Historiquement, le Parti nationaliste basque (*PNV*), la principale force politique du nationalisme basque de nos jours, a commencé à percevoir l'Europe comme « un possible scénario pour la reconnaissance internationale de l'Euskadi avant la Première Guerre mondiale ». ²¹ Évidemment, cette Europe avait peu d'éléments en commun avec l'Europe de la fin du XXe siècle et, en même temps, l'Euskadi des années 1910 était loin de l'Euskadi de nos jours. D'ailleurs, l'apparition réelle de l'Europe sur l'agenda des nationalistes basques se produit après la mort de Franco et le début de la Transition. Un peu plus tard, l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes en 1986 a sensiblement affecté la cohérence du discours européen des nationalistes: l'idée européenne perdait beaucoup de son auréole mythique et, techniquement, la fiction d'une Europe démocratique faisait place à une Union européenne, un rassemblement des États, dont les règles du jeu n'offraient pas une large marge de manoeuvre aux petites nations non souveraines.

Parti autonomiste, mais qui n'excluait pas mécaniquement l'option indépendantiste, le Parti nationaliste basque allait connaître à la fin des années 1970 une série de transformations d'ordre idéologique destinées à améliorer la position du parti sur l'échiquier politique basque. L'une des plus importantes a été l'abandon de l'indépendantisme. Le Programme du *PNV* du mars 1977, adopté lors de l'Assemblée générale à Pampelune proclamait la réalité de l'Euzkadi comme nation et réaffirmait « le

¹⁹ Intervention d'Antonio **Basagoiti Pastor** (*Grupo parlamentario de Partido Popular*) au Parlement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IXe législature, no. 27, Vitoria-Gasteiz, session du 4 décembre 2009, p. 6.

²⁰ *Id.*

²¹ Leyre **Arrieta Alberdi**, « Años de esperanza ante la nueva Europa: la estrategia europeísta del PNV tras la Segunda Guerra Mundial », *Ayer*, no. 67, 2007, p. 209.

droit du peuple basque de se réaliser conformément à sa propre personnalité ». ²² Les principaux objectifs du parti étaient : 1) la constitution d'un État basque autonome ; 2) la construction d'une entité politique autonome des régions basques ; et 3) la participation à la construction et au développement de l'Europe basée sur des peuples libres. ²³

En ce qui concerne l'Europe, José Antonio Ardanza Garro, le président du gouvernement de C.A. du Pays basque, admettait, lors de son discours d'investiture au Parlement basque, en septembre 1991, le rôle de protagoniste des États dans le processus d'intégration européenne, mais constatait en même temps la consolidation d'un « mouvement régional européiste » qui, sans questionner le rôle important que les États doivent avoir dans ce processus », plaide pour une reconnaissance d'une fonction importante de l'« élément régional ou infra-étatique » dans la structure d'une future communauté européenne.²⁴

Évidemment, le gouvernement basque voulait appuyer l'alternative régionaliste européenne qui offrait « de meilleures possibilités d'accommoder les aspirations majoritaires de notre société dans le futur cadre européen ». Dans la même perspective, Ardanza remarquait que les tendances régionalistes étaient parfaitement compatibles avec la structure territoriale de l'État des autonomies.²⁵ Selon lui, les changements en cours dans l'espace européen avaient peu de choses en commun avec « la politique extérieure ou les relations internationales » et, par contre, présentaient les caractéristiques de politique interne.²⁶ Dans une telle situation, le gouvernement basque considérait que

l'exercice des compétences autonomiques oblige au maintien d'une présence [basque] active dans tous les organismes, y inclus ceux européens, liés à ces compétences, parfois exclusives,

²² « Programa del PNV. Asamblea de Pamplona, marzo de 1977 », dans Santiago **De Pablo** et alii, éd., *Documentos para la historia del nacionalismo vasco. De los Fueros a nuestros días*, Barcelona, Editorial Ariel, 1998, p. 151.

²³ *Ibid.*, p. 152.

²⁴ Discours d'investiture de José Antonio **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 31 janvier 1991, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 4, Vitoria-Gasteiz, session du 31 janvier 1991, p. 12.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Ibid.*, p. 16.

qui ont été déjà affectés par l'entrée de l'Espagne dans le Marché commun, et seront beaucoup plus affectées dans le futur.²⁷

Tout en présentant les grandes lignes d'une action extérieure qui devait placer le Pays basque sur la carte de l'Union européenne, Ardanza considérait comme prioritaire l'institutionnalisation au niveau communautaire d'un organe représentatif des régions et des nationalités, pour que les intérêts particuliers de ces types d'entités soient reconnus par l'Union européenne.²⁸

Dans le même ordre d'idées, Ardanza remarquait en février 1992 que les changements ont été tellement rapides en Europe que les concepts classiques du nationalisme du siècle passé sont devenus désuets. Par conséquent, comme l'indépendance, par exemple, est devenue un concept périmé, les nationalistes doivent faire appel à des concepts comme la « cosouveraineté » pour pouvoir soutenir le processus de construction nationale.²⁹

Conscient de l'importance du facteur européen pour l'évolution de la société basque, Ardanza a lancé une véritable offensive pro-européenne afin de raccorder sa communauté autonome aux structures de l'Union européenne. Dans les conditions d'un retour en force de l'État motivé par des besoins de coordination économique au niveau européen, il a demandé une liaison directe avec Bruxelles pour éviter les dysfonctionnements provoqués par les mécanismes bureaucratiques de l'Union européenne.³⁰ Devant un processus d'involution autonome,³¹ il a stimulé le dialogue avec les institutions européennes, tout en posant les bases d'une vraie politique étrangère propre au Pays basque.³² Ardanza comprenait que le rôle extérieur de l'Euskadi devait correspondre aux particularités

²⁷ *Id.*

²⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁹ * * *, « Ardanza: "La independencia es un concepto en crisis" », *ABC*, 25 février 1992.

³⁰ Discours de José **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque lors du « Debate sobre política general previsto en el artículo 43 de la ley de Gobierno, de 30 de junio de 1981, y 132 del Reglamento de la Cámara », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 59, Vitoria-Gasteiz, session du 24 septembre 1993, p. 12.

³¹ *Ibid.*, p. 15.

³² *Ibid.*, p. 16.

nationale de cette entité non souveraine.³³ « La voie que veut ouvrir le gouvernement d'Ardanza dans ses relations avec l'Union européenne est plus radicale que celle de la Généralité de Catalogne de Jordi Pujol », affirmait un observateur de la scène politique espagnole.³⁴ Quant aux autorités centrales espagnoles, Javier Solana, le Ministre des Affaires étrangères, excluait la légitimité d'une telle démarche, alors qu'un autre ministre déclarait que l'unité de l'action extérieure de l'État ne peut pas être mise en question.³⁵

Cependant, l'indépendantisme restait toujours une option envisageable pour une partie de l'élite nationaliste basque et leur influence sur le programme d'un gouvernement basque était évidente.

En 1995, les dirigeants du *PNV* proclamaient, dans un document adopté lors de la IIe Assemblée générale du *PNV*, que la nation basque

détient le droit inaliénable de se doter d'autorité, de pouvoirs et d'institutions nécessaires pour un plein développement et une pleine défense de sa personnalité et de son destin, pouvant être un sujet actif de tout processus démocratique et libre grâce à sa détermination.³⁶

Conformément aux nationalistes, « il n'y avait pas de raisons d'ordre éthique, juridique, historique ou, inclusivement, d'ordre purement pragmatique, qui puissent limiter l'exercice de ce droit », et, par conséquent, « une éventuelle déclaration d'indépendance constituerait l'expression d'une option aussi légitime que les autres ».³⁷

Quant à la présence européenne des Basques, ce document programmatique ne constituait pas un exemple de clarté et de cohérence. La principale revendication du *PNV* était dans ce cas « la pleine reconnaissance des nations que composent l'Europe », parce que cette reconnaissance « constitue la base politique fondamentale pour garantir la paix et la

³³ Luis R. **Aizpeolea**, « Euskadi exige una política exterior propia », *El País*, 13 décembre 1993.

³⁴ L. R. A. [Luis R. **Aizpeolea**], « Un nuevo paso tras el éxito de las 54 », *El País*, 13 décembre 1993.

³⁵ Luis R. **Aizpeolea**, José Luis **Barbería**, « El Gobierno considera inconstitucional que el País Vasco tenga una política exterior propia », *El País*, 14 décembre 1993.

³⁶ **EAJ-PNV**, *Ponencia política: « Experiencia y futuro »*, document politique adopté lors de la IIe Assemblée générale, décembre 1995, p. 39.

³⁷ *Id.*

stabilité interne de l'Europe ». ³⁸ Bien que le texte fasse une allusion voilée au caractère permanent de l'idée d'une « indépendance au sein de l'Europe », un héritage du passé indépendantiste du *PNV*, les attentes européennes n'étaient pas clairement définies. Par rapport avec le programme annoncé par Ardanza, le projet de Pampelune ne contenait aucun élément cohérent visant à améliorer la présence basque dans l'Union européenne.

Loin de la modération et l'imprécision du texte déjà mentionné, Xavier Arzalluz, le président du *PNV*, introduisait régulièrement une note d'« indépendantisme » dans le message nationaliste pour réassurer l'électorat du *PNV* quant au maintien de l'option radicale sur la liste de revendications nationalistes. En mai 1996, Arzalluz proposait une indépendance en Europe pour Euskadi dans le contexte d'une dissolution des États et, par conséquent, de la disparition des frontières entre les États de l'Union. ³⁹ En février 1999, il revenait, au nom du *PNV*, et redemandait l'indépendance en Europe. ⁴⁰ En décembre 1999, le président du *PNV* se montrait favorable à une auto-détermination selon le modèle irlandais, ⁴¹ alors que le porte-parole du *PNV* au Congrès des députés, Iñaki Anasagasti, déclarait publiquement que le *PNV*, un parti d'une « vieille tradition », n'a jamais envisagé un Pays basque indépendant et que serait l'idée d'« un Euskadi indépendant au sein d'une Europe unie » était une absurdité. ⁴² En hiver 2000, Arzalluz n'avait aucun doute quant à l'indépendance de l'Euskadi, ⁴³ et en juin 2002 il parle d'un moment propice pour l'indépendance de l'Euskadi dans le cadre européen. ⁴⁴ En 2006, il estimait que l'Euskadi allait devenir finalement indépendant deux décennies plus tard et sera un État en Europe, tel que la Hollande ou la Slovaquie... ⁴⁵

³⁸ *Ibid.*, p. 40.

³⁹ * * *, « Arzalluz propone para Euskadi "la independencia en Europa" », *El Pais*, 15 mai 1996.

⁴⁰ * * *, « Arzalluz: "Pedimos, sin prisas, la independencia de Euskadi" », *El Pais*, 9 février 1999.

⁴¹ *Id.*

⁴² Aitor **Guenaga Bidaurreaga**, Pedro **Gorospe**, « Arzalluz afirma que apoyaría la independencia vasca y Anasagasti cree que es absurdo plantearla », *El Pais*, 14 décembre 1999.

⁴³ Miquel **Sellarès**, Raimon **Carrasco**, « Xabier Arzalluz: "No en tingueu cap dubte, Euskadi serà independent" », entrevue avec Xabier Arzalluz, le président du *PNV*, *Debat nacionalista*, no. 33, hiver 2000, p. 37-46.

⁴⁴ * * *, « Arzalluz insta al PNV a iniciar el debate sobre la independencia », *El Dia*, 16 juin 2002.

⁴⁵ Juan Carlos **Escudier**, « Xabier Arzalluz: "Euskadi será un Estado dentro de Europa" », entrevue

Si le discours du président du *PNV*, représente un indice certes de la reconsidération de la place de l'Europe dans l'imaginaire nationaliste basque, l'évolution idéologique du *PNV* indique aussi un changement au niveau des rapports entre le nationalisme basque et l'Europe. Par exemple, en janvier 2000, une résolution de la IIIe Assemblée générale du *PNV* présentait l'Union européenne comme une large table d'échecs sur laquelle les Basques devaient jouer avec intelligence pour atteindre leurs objectifs. Tout en renonçant à la violence du passé, les Basques devaient moderniser leur conception du jeu et utiliser la volonté et l'intelligence pour trouver la solution à une partie qui ne se jouait plus avec de vieilles pièces.⁴⁶

Évidemment, l'idée de violence était fréquemment associée à l'activité de l'organisation terroriste de l'*ETA*, vue par la majorité des observateurs de la vie politique espagnole comme l'obstacle principal à la solution du problème basque. Cependant, la renonciation à la violence et l'acceptation des règles d'une vie politique pacifique par les militants de l'*ETA* n'impliquaient pas un vrai changement idéologique au sein de l'organisation. D'ailleurs, l'une des conséquences de la présence, dans la vie politique basque, des partis dont le passé était lié à l'*ETA*, a été la radicalisation du *PNV*, qui, graduellement, allait avancer, selon ses détracteurs, vers un indépendantisme masqué et une redéfinition de la place de l'Espagne, et, par conséquent, de la place de l'Europe dans le projet arannien de construction nationale basque.

En octobre 2001, lors du débat sur l'auto-gouvernement au Parlement basque, Arnaldo Otegi Mondragón, le représentant du group parlementaire de *Batasuna*, un parti politique de l'extrême-gauche nationaliste formé par des ex-militants de l'*ETA* convertis au pacifisme, lançait une attaque virulente contre le *lehendakari* Ibarretxe qui était en train de proposer une nouvelle formule de cohabitation entre la nation basque et l'État espagnol. Selon Otegi, la nation basque « était marginalisée en Europe »,

avec Xabier Arzalluz, le président du *PNV*, *20minutos.es*, 13 mars 2006 (<http://www.20minutos.es/noticia/98890/0/Euskadi/Estado/Europa>, page consultée le 15 mars 2010)

⁴⁶ **EAJ-PNV**, *Ponencia política: « El nacionalismo, fenómeno universal en el siglo XXI »*, document politique adopté lors de la IIIe Assemblée générale, janvier 2000, p. 8.

Euskal Herria n'existe pas en Europe. Nous n'existons pas en tant que peuple en Europe. Et il est certain que la construction européenne et toutes les mesures économiques, culturelles, du partage des pouvoirs, etc. qui s'adoptent lors de la construction européenne nous affectent en tant que Basques. [...] Et il est évident, on pourrait présenter beaucoup d'exemples pour montrer qu'il n'est pas possible de participer démocratiquement aux affaires européennes en tant que Basques, en tant que peuple, pour construire un autre type d'Europe, si Euskal Herria n'est pas indépendante.⁴⁷

Dans un tel contexte de compétition entre les autonomistes et les indépendantistes, Juan José Ibarretxe Markuartu, le président du gouvernement basque, commençait la présentation publique de sa réflexion sur l'amélioration du statut politique de la communauté basque.

En parlant de la marginalisation du Pays basque en Europe, il remarquait d'abord dans son intervention du 25 octobre 2001 au Parlement basque que le processus de construction européenne se montre comme un élément fondamental qui doit être présent dans toute réflexion politique visant le futur basque.

Le dessein de notre autonomie politique de 1979 n'a pas tenu compte de cette variable et, sans doute, les traités de l'Union européenne et leur utilisation exclusive par le Gouvernement espagnol ont un effet très important sur notre autogouvernement.⁴⁸

Selon Ibarretxe, l'activité de l'Union européenne affectait tous les domaines de la réalité basque et, parmi d'autres, les compétences autonomiques. De plus, il observait que, lorsque les États membres débattent à Bruxelles des thèmes qui affectent directement l'exercice des compétences basques, le gouvernement basque est toujours absent à cause des intérêts de ces États. Bien qu'il y ait le cadre légal d'une présence basque lors de ces débats, le Gouvernement espagnol donnerait une interprétation restrictive à ces lois, ce qui

⁴⁷ Intervention du député Arnaldo **Otegi Mondragón** (*Grupo Parlamentario Batasuna*) au Parlement basque le 25 octobre 2001, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 10, Vitoria-Gasteiz, session du 25 octobre 2001, p. 41.

⁴⁸ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 25 octobre 2001, lors du débat sur l'autogouvernement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 10, Vitoria-Gasteiz, session du 25 octobre 2001, p. 20.

génère beaucoup d'insatisfaction et frustration parmi les Basques.⁴⁹

Dans un tel contexte, le début d'un grand débat européen sur l'avenir de l'Union européenne constituait la raison d'être d'une redéfinition des objectifs et des instruments de la participation des nationalités et des régions pour assurer une meilleure légitimité démocratique au processus de construction européenne. Tout en respectant l'idée de la diversité des différentes réalités politiques, nationales et culturelles existantes au sein de l'Union, Ibarretxe demandait une participation directe du Pays basque et des autres nations sans État aux affaires européennes pour sauvegarder les intérêts et les compétences basques.

Pour réussir dans sa démarche, le *lehendakari* réclamait d'urgence un accord bilatéral avec l'État espagnol pour définir les voies de la participation directe du Pays basque aux affaires européennes dans la sphère des compétences exclusives basques. Cette réclamation était la dernière d'une longue liste de revendications dont la solution politique devait être la rédaction d'un nouveau statut de la communauté basque, vu que le Statut approuvé en 1979 était un Statut inachevé, avec « une autonomie politique (...) affaiblie par une stratégie de régression autonome conçue d'un Gouvernement espagnol apeuré par l'autonomie basque ».⁵⁰

Lors d'un discours prononcé le 27 septembre 2002 devant le Parlement basque, Ibarretxe revenait avec une variante améliorée de son projet, dont la dimension européenne était évidente. Parmi ses revendications envers l'espace européen: la capacité d'avoir une propre voix en Europe, souveraineté partagée, une meilleure coopération transfrontalière et le respect de l'identité de nation sans État, mais avant tout le droit d'avoir une présence directe dans les institutions européennes.

Les institutions de la Communauté autonome demandent le droit d'avoir dans les institutions européennes, pour sauvegarder l'exercice de nos compétences exclusives et pour

⁴⁹ *Ibid.*, p. 20-21.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 21.

représenter notre propre identité.⁵¹

Un an plus tard, en octobre 2003, Ibarretxe présentait officiellement son projet nationaliste, « La proposition de statut politique de la Communauté d'Euskadi », dont la section réservée aux relations entre le Pays basque et l'Union européenne confirmait la nouvelle place de l'Europe dans l'imaginaire nationaliste basque.

Comme Ibarretxe l'avait déjà suggéré, son plan proposait « un nouveau modèle de relation »⁵² entre les citoyens et les citoyennes de la Communauté Autonome du Pays basque et l'État espagnol, « basé sur la libre association et compatible avec les possibilités de développement d'un État composé, plurinational et asymétrique »⁵³ en partant de la prémisse que ces citoyennes et citoyens constituent une partie intégrante du « Peuple basque ou Euskal Herria », qui « est un peuple avec une propre identité dans l'ensemble des peuples européens, dépositaire d'un patrimoine historique, social et culturel singulier » et qui « a le droit de décider su propre avenir (...) en conformité avec le droit à l'autodétermination des peuples, internationalement reconnu »⁵⁴.

Tout en établissant les bases d'une nouvelle relation institutionnelle entre l'« Euskadi » et l'État espagnol, le Plan d'Ibarretxe visait aussi le régime des relations politiques entre la « Communauté basque librement associée à l'État espagnol » et l'Union européenne. Le premier chapitre du Titre VI (« Sur le régime de la relation politique avec l'espace européen et international ») du Plan Ibarretxe est intitulé « Sur les relations avec l'Europe » et contient un article visant les relations basques avec l'Union européenne (Article 65 : « Union européenne ») et un article visant deux cas particuliers de coopération européenne⁵⁵.

⁵¹ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, le 27 septembre 2002 lors du débat de politique générale au Parlement basque, **Eusko Legebiltzara/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 41, Vitoria-Gasteiz, session du 27 septembre 2002, p. 36.

⁵² **Eusko Jaularitza/Gobierno Vasco**, « Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi », Ajuria-Enea, le 25 octobre 2003, p. 3.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ L'Article 66 : « La coopération transfrontalière et interrégionale européenne ».

Strictu sensu, les prévisions de cette section européenne du Plan Ibarretxe ne constituaient pas une surprise. Un premier paragraphe de l'Article 65 confirmait l'acceptation basque des prévisions des traités de l'Union européenne, alors que le deuxième indiquait que la Communauté d'Euskadi aurait une représentation directe dans les organes de l'Union européenne et mentionner la possibilité d'une participation active du gouvernement basque aux affaires européennes. Les paragraphes 3-5 concernaient la coopération entre le Gouvernement basque et le Gouvernement espagnol quant à la participation effective de la Communauté d'Euskadi aux affaires européennes, les compétences basques dans l'application des directives communautaires et l'accès des institutions basques au Tribunal de l'union européen.⁵⁶ Un dernier paragraphe article confirmait la constitution d'une circonscription électorale unique pour le Parlement européen.⁵⁷

Techniquement, ces deux articles, no. 65 et no. 66, du Plan Ibarretxe auraient dû améliorer sensiblement la place du gouvernement d'Euskadi sur la scène européenne et institutionnaliser la dimension européenne de la nouvelle communauté basque. Cependant, il faut remarquer que la tentative du président du gouvernement basque restait toujours dans l'espace des relations basco-espagnoles. Ibarretxe proposait un statut de libre association entre Euskadi et l'État espagnol, mais ne voulait pas réglementer *de jure* la relation entre Euskadi et l'Union européenne. Comme remarquait un partenaire politique du PNV, Javier Caño, l'un des idéologues de l'*Eusko Alkartasuna*, une dissidence du PNV devenue à moment donné un parti de la gauche nationaliste basque, il fallait faire la distinction entre un « État libre associé » et un « statut de libre association », car la proposition d'Ibarretxe n'était pas indépendantiste, mais juste un nouveau pacte avec l'État espagnol.⁵⁸ Cet aspect explique aussi la raison pour laquelle la relation entre la nouvelle communauté d'Euskadi et l'Union européenne n'était pas vraiment réglée dans le projet d'Ibarretxe. En dernier lieu, le problème basque était traité dans le cadre espagnol.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 35.

⁵⁸ * * *, « Javier Caño : La propuesta del gobierno vasco es una fórmula posibilista, a medio camino entre nuestros ideales y la situación actual », *Alkartasuna*, no. 27, 2003, p. 14.

Si la position hostile du gouvernement de José María Aznar est parfaitement explicable par le manque d'empathie du Parti populaire envers le nationalisme basque, le *PSOE*, l'autre grand parti espagnol de nos jours, était lui aussi un adversaire irréductible du Plan Ibarretxe. Dans cet ordre d'idées, un document des socialistes espagnols du décembre 2003 identifiait même une évidente incompatibilité entre le Plan Ibarretxe et le projet de Constitution européenne. Selon le *PSOE*, le statut international d'un Euskadi associé à l'État espagnol aurait été ambigu et n'aurait pas pu trouver une place au sein d'une Union européenne composée des États. Ni État souverain, ni région d'un État membre de l'Union, l'Euskadi du Plan Ibarretxe n'aurait été qu'une sorte de « fragment d'État », or, pour être en Europe, il fallait être un État, puisque l'État était l'interlocuteur politique de l'Union.⁵⁹

D'ailleurs, il faut remarquer la réponse de la Commission européenne à la question de la socialiste espagnole Rosa Díez González, posée après le débat du 27 septembre 2002, au Parlement basque, d'une variante préliminaire de la proposition d'Ibarretxe. La question en cause visait la possibilité d'un éventuel soutien européen pour les revendications d'Ibarretxe.

À l'occasion du débat de politique générale qui s'est tenu le vendredi 27 septembre au Parlement de Vitoria, M. Juan José Ibarretxe, président du gouvernement basque, a annoncé qu'il avait été unilatéralement décidé de faire du Pays basque, dans un avenir proche, un État libre associé à l'Espagne ayant, de ce fait, une personnalité propre et indépendante au sein de l'Union européenne. Eu égard à la gravité des implications directes d'une telle annonce et à l'inquiétude qu'elle suscite pour les deux États membres de l'Union européenne que sont l'Espagne et la France, ainsi que pour leurs citoyens, et dans une plus large mesure, pour la stabilité des autres partenaires communautaires engagés dans « la création d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe », aux termes de l'article 1er du traité sur l'Union européenne, la Commission considère-t-elle que le projet de M. Ibarretxe s'inscrit dans le cadre des dispositions dudit traité ?⁶⁰

⁵⁹ **Partido Socialista Obrero Español**, *Dictamen sobre la incompatibilidad entre el Plan Ibarretxe y el proyecto de Constitución europea*, document officiel du *PSOE*, Madrid, décembre 2003, p. 8-9.

⁶⁰ Traduction de la « Question orale pour l'heure des questions de la période de session d'octobre

La réponse de la Commission européenne a été sans équivoque, « claire et catégorique »⁶¹ : « Non, le traité de l'Union ne peut en aucun cas constituer la base juridique couvrant l'initiative de M. Ibarretxe devant le parlement régional basque le 27 septembre dernier. »⁶²

Cependant, cette position européenne d'une neutralité technique ne représentait pas un empêchement pour l'action européenne des Basques. Le Plan Ibarretxe n'était qu'une étape de ce processus d'eupéanisation des options nationalistes basques.

Dans une telle perspective, en novembre 2003, le gouvernement basque, toujours contrôlé par le *PNV*, demandait, en tant que représentant d'une « région à pouvoirs législatifs », que

l'Union européenne prenne tout particulièrement en compte les différentes réalités politiques et culturelles des différents Peuples d'Europe comme facteur fondamental d'une intégration respectueuse de cette diversité enrichissante.⁶³

Dans un document intitulé « Position du Gouvernement basque sur l'avenir de l'Union européenne », le gouvernement basque présentait en novembre 2003 son point de vue par rapport aux changements sur la scène européenne dans le contexte de la présentation du projet du Traité constitutionnel de l'Union européenne lors du sommet européen de Salonique (juin 2003). Tout en réaffirmant son appui pour la construction d'« une Europe fédéralement unie, libre, solidaire et dans laquelle tous les Peuples ayant une identité propre se sentent à l'aise »,⁶⁴ ce document proposait une synonymie entre cette Europe et

2002 posée conformément à l'article 43 du règlement par Rosa Díez González à la Commission, H-0683/02 », *Archives digitales du Parlement européen*, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+QT+H-2002-0683+0+DOC+XML+V0//FR>, page consultée le 1^{er} mars 2012)

⁶¹ Enrique **Serbeto**, « Bruselas rechaza el plan de Ibarretxe por ser incompatible con el Tratado de la UE », *ABC*, 23 octobre 2002.

⁶² *Archives digitales du Parlement européen* (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20021024&secondRef=ANN-01&language=FR&detail=H-2002-0683&query=QUESTION>, page consultée le 1^{er} mars 2012)

⁶³ **Eusko Jauriaritza/Gobierno vasco**, *Position du Gouvernement Basque sur l'avenir de l'Union européenne : novembre 2003*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jauriaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno, 2004, p. 6.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 15.

une Union européenne qui garantisse la cohésion politique entre les États, les Peuples et les Nations qui l'intègrent; une Union européenne où les nations sans État et les régions à pouvoir législatif se verraient reconnaître expressément leur capacité à être des sujets actifs de plein droit dans la réalité politique.⁶⁵

Le Gouvernement basque sollicitait une assurance institutionnelle pour que « les Régions à pouvoir législatif comme Euskadi, soient pleinement impliquées dans le processus de prise de décisions communautaire dès sa toute première phase, comme garantie de protection de leurs propres compétences ».⁶⁶

Devant l'évidence du « net déficit régional » qui caractérisait le projet de la Constitution Européenne, ce document insistait sur « la nécessité d'élaborer une formule avancée pour la reconnaissance expresse des régions à pouvoir législatif ».⁶⁷ Parmi les solutions envisagées, les Basques demandaient le renforcement des régions dans le processus législatif communautaire et dans le tissu institutionnel de l'Union, la reconnaissance expresse des minorités, le renforcement du rôle des parlements régionaux et la reconnaissance de la circonscription régionale aux élections du Parlement Européen⁶⁸ et, finalement, l'acceptation du concept de « statut d'associés de l'Union », qui

concéderait aux régions le droit de se constituer en agents participatifs de la création, du développement et de l'application des différentes politiques ainsi que de participer aux diverses procédures politiques, administratives et judiciaires au sein de l'Union Européenne.⁶⁹

En décembre 2007, un document politique du *PNV*, approuvé lors de la Ve Assemblée générale de ce parti, avançait un autre concept pour définir l'entité nationale basque, celui de « nation et région dotée de compétences législatives et capacité financière ». Ce document trouvait une liaison logique entre la projection extérieure de l'Euzkadi (*sic*) au sein de l'Union européenne et la revendication nationaliste d'une participation directe (des

⁶⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 27

⁶⁷ *Ibid.*, p. 45.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 45-46.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 46.

Basques) aux affaires européennes et, dans un tel contexte, remarquait qu'une telle revendication avait une pertinence spéciale pour le Pays basque, en tant qu'une des « nations et régions dotées de compétences législatives et capacité financière » de l'Union européenne.⁷⁰

Communauté autonome, nationalité espagnole, « simple » région européenne ou « région à pouvoir législatif », « nation et région dotée de compétences législatives et capacité financière », nation sans État... Au-delà de toute discussion sur la forme de présentation européenne de la Communauté autonome du Pays basque, le grand problème européen du gouvernement basque à la fin du XXe et le début du XXIe siècle restait sa participation aux affaires européennes en tant que représentant de la nation basque, une participation qui, immédiatement après le Traité de Maastricht, suggérait une situation kafkaïenne.

Une « situation kafkaïenne »

Le 24 septembre 1993, lors du Debat sur la politique générale du gouvernement basque, José Ardanza Garro, le président du Gouvernement basque, remarquait que l'illusion d'un futur commun européen, stimulé par le Traité de Maastricht, a eu une vie intense, mais courte. Selon lui, « on assiste plutôt à un authentique repli *renationalisateur* »,⁷¹ avec un renforcement du rôle de l'État au détriment de l'Union.

Apparemment, les changements produits au sein l'Union obligeaient la Communauté autonome à ouvrir un authentique dialogue avec l'État pour régler toutes les questions liées à la participation du Pays basque à l'institution communautaire pour défendre ses compétences et intérêts.⁷² Dans un tel contexte, Ardanza remarquait qu'il s'agissait d'une « situation kafkaïenne » :

⁷⁰ EAJ-PNV, *Ponencia política: « La proyección exterior de Euzkadi, un nuevo desafío »*, document politique adopté lors de la Ve Assemblée générale, 1-2 décembre 2007.

⁷¹ Discours de José **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque lors du « Debate sobre política general previsto en el artículo 43 de la ley de Gobierno, de 30 de junio de 1981, y 132 del Reglamento de la Cámara », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 59, Vitoria-Gasteiz, session du 24 septembre 1993, p. 6.

⁷² *Ibid.*, p. 16.

Il est inadmissible de continuer avec cette situation de *statu quo* dans laquelle l'Administration centrale ne nous offre pas en temps utile des informations sur ce qui se passe à Bruxelles, ne nous permet pas d'avoir d'une représentation auprès de la Communauté [européenne] et ne protège pas adéquatement pas les intérêts autonomiques, et ce, si on n'arrive pas à une situation kafkaïenne dans laquelle notre avocat et défenseur devant le Bruxelles est la même personne qui, disons, nous impose les normes fiscaux.⁷³

Dans un tel contexte, Ardanza remarquait l'influence accrue du facteur européen sur l'autogouvernement basque et la pression européenne sur le fonctionnement de l'État des autonomies. En même temps, il croyait que « la variable européenne ouvre une étape nouvelle tant pour l'autogouvernement basque (...) que pour la remodelisation d'un État autonome qui a été conçu et a évolué en dehors de la réalité européenne ».⁷⁴

Comme une solution pratique, Ardanza demandait la reconnaissance du droit du gouvernement basque de disposer d'un bureau de représentation à Bruxelles pour améliorer la communication entre les autorités communitaires et les Basques et, au niveau général, la conception d'une structure de représentation décentralisée et plurielle des communautés autonomes auprès l'Union européenne.⁷⁵ Force est de constater que le *lehendakari* demandait aussi une collaboration accrue avec l'État dans les domaines qui n'étaient pas associés aux compétences exclusives transférées à la communauté autonome, mais qui présentaient un certain intérêt pour les Basques.⁷⁶

Loin d'être une réflexion isolée d'un homme politique un peu déçu devant une Europe qui ne semblait pas répondre aux attentes nationalistes, la question soulevée par Ardanza indiquait une inquiétude et un mécontentement des nationalistes basques envers l'Union européenne. Cependant, il est intéressant de noter que les réactions des nationalistes basques n'étaient pas caractérisées par un pessimisme paralysant. Par contre, comme on va voir, les initiatives européennes des Basques suggèrent plutôt un certain optimisme qui allait favoriser dernièrement l'émergence d'une politique européenne basque hétéroclite,

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 15-16.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁶ *Id.*

basée sur un surprenant mélange d'éléments constructivistes et de Realpolitik.

Construction nationale et « action extérieure »

En proposant un nouvel espace de débat politique au niveau continental, le Traité de Maastricht en 1992 a bouleversé les rapports entre ses États fondateurs et, à l'intérieur de ces États, les relations entre les différentes structures politiques et administratives. Dans le cas de l'État des autonomies, la constitution de l'Union européenne a eu de conséquences majeures, principalement sur les relations entre l'Administration centrale de l'État et les gouvernements des communautés autonomes. Durement affectés par le manque d'empathie des institutions de l'Union européenne envers leur spécificité nationale, les gouvernements des communautés associées aux nationalités historiques traditionnelles (Catalans, Basques et Galiciens) ont été obligés de repenser leurs relations avec l'État espagnol, dans les conditions d'une dévalorisation des résultats du compromis nationaliste de 1978 qui a constitué la base de la reconnaissance institutionnelle de ces nationalités dans le cadre espagnol.

Pour les Basques, la transition du statut de « nationalité » au statut de simple « région » espagnole de l'Union européenne ne pouvait pas être acceptée par un gouvernement dominé par des nationalistes dont l'objectif programmatique était la construction d'un État autonome basque. Dans un tel contexte, l'identification d'une solution pour renforcer le statut de la nation basque, un statut menacé en Espagne et carrément ignoré par l'Union européenne, est devenue le principal objectif nationaliste des gouvernements basques depuis 1992.

L'Union européenne et la construction d'un État national basque

Stephane Paquin remarquait le cas des entrepreneurs identitaires qui cherchent à l'extérieur les ressources qui leur font défaut à l'intérieur pour assurer le renforcement ou la construction d'une nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational.⁷⁷ Comme

⁷⁷ Stéphane **Paquin**, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en

un processus essentiel de toute tentative de construction de la nation, ces nationalistes cherchent une reconnaissance de leur nation sur la scène internationale et, dans les cas des entités nationales autonomes, dominées par des gouvernements plus ou moins nationalistes, cet objectif de politique étrangère constitue la raison d'être d'une vraie paradiplomatie identitaire nationaliste. Le cas de la communauté autonome du Pays basque confirme pleinement la thèse de Paquin.

Si le *lehendakari* Ardanza considérait au début des années 1990 que la défense des intérêts et compétences autonomiques impose une présence basque accrue sur la scène européenne,⁷⁸ le responsable basque pour l'action extérieure, Karmelo Sainz de la Maza Arrola, « l'homme de confiance de José Ardanza »,⁷⁹ proposait effectivement la conception d'une politique extérieure du gouvernement basque envers l'Union européenne, dont la raison ultime aurait été la défense des compétences autonomiques associées au statut de « nationalité » espagnole. Dans ce sens, Sainz de la Maza parlait d'un « nécessaire rôle extérieur qui doit correspondre à l'Euskadi comme expression de sa nationalité » et soulignait que cette politique européenne s'appuie sur « la nécessité de défendre les options et les décisions [du gouvernement basque] comme pouvoir politique compétent et différencié de l'État ».⁸⁰

Dans un tel contexte, il remarquait que cette reconnaissance de l'Euskadi en tant que nationalité dépendait de la reconsidération de deux facteurs principaux dans une Union européenne toujours en construction: la réalité hétérogène du fait régional européen et la décentralisation de l'Union et des États membres.⁸¹

relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no.2-3, 2004, p. 203.

⁷⁸ Discours d'investiture de José Antonio **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 31 janvier 1991, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 4, Vitoria-Gasteiz, session du 31 janvier 1991, p. 16.

⁷⁹ Luis R. **Aizpeolea**, « Las autonomías y el Gobierno crean un organismo para la participación europea », *El País*, 30 octobre 1992.

⁸⁰ Luis R. **Aizpeolea**, « Euskadi exige una política exterior propia », *El País*, 13 décembre 1993.

⁸¹ Karmelo **Sainz de la Maza**, « El futuro de las nacionalidades y regiones en el proceso de construcción europea », dans *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1994, p. 28-29.

Cependant, le contexte n'était pas favorable aux initiatives basques, car les réticences du gouvernement espagnol avaient un impact négatif sur la dimension du projet basque. Dans cet ordre d'idées, le 7 avril 1993, Sainz de la Maza se déclarait inquiet, lors d'une intervention devant la *Commission de suivi de l'Action extérieure du gouvernement basque*,⁸² par rapport à une méfiance de l'État espagnol quant aux actions concrètes du gouvernement basque. Il évoque « une attitude de mutisme, silence et méfiance évidente » de la part de l'État,⁸³ qui « ne doit pas continuer dans l'Europe de nos jours ».⁸⁴

Le projet de Sainz de la Maza était défendu à partir de la reconnaissance de trois principes de base: le principe de la subsidiarité, présenté dans le Traité de Maastricht, le principe de l'ouverture (compris comme une ouverture devant les nouvelles réalités européennes) et le principe du respect de l'ordre des compétences internes. Selon lui, un projet de politique extérieure pouvait viser toutes les compétences attribuées à une communauté territoriale dans le cadre juridique interne de chaque État.⁸⁵ Dans une telle perspective, bien que l'État restât toujours le principal acteur des relations internationales, cette réalité n'empêchait pas la considération des autres acteurs potentiels, tels les communautés territoriales, dont l'activité extérieure aurait dû être perçue comme un complément et un facteur d'enrichissement de la politique extérieure de l'État.⁸⁶ De plus, comme la reconnaissance du droit des nationalités et des régions d'avoir leurs propres politiques extérieures dans les limites de leurs compétences s'inscrivait dans une tendance plus large au niveau européen, le renforcement de la coopération entre les Länder, les cantons, les nationalités

⁸² Présentation faite par Karmelo Sainz de la Maza devant la *Comisión de Seguimiento de la Acción Exterior del Gobierno Vasco*, le 7 avril 1993, lors de la « Comparecencia del Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco, a petición propia, con objeto de informar sobre el Convenio de Cooperación Internacional aprobado en la 28 sesión de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (16-18 de marzo de 1993) », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, IVe législature, session du 7 avril 1993, p. 3-23.

⁸³ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁶ *Id.*

et les régions européennes était dernièrement une forme de construire l'Europe.⁸⁷

Apparemment, la politique européenne suggérée par Sainz de la Maza représentait une solution à la question des rapports entre la construction européenne et la construction de la nation basque. Une telle approche s'appuyait sur la prémisse que le gouvernement basque, toujours formé ou dominé par les nationalistes du *PNV*, vise une reconnaissance institutionnelle européenne d'un État autonome basque qui avait déjà trouvé, dans la formule de la Communauté autonome du Pays basque, une certaine reconnaissance au sein de l'Espagne.

Cependant, si le projet autonomiste du *PNV* de la fin des années 1970 était compatible avec la constitution d'une communauté autonome de la « nationalité » basque, on constate que, vers la fin du XXe siècle, dans le contexte d'une intégration accrue de l'Espagne dans l'Union européenne, le projet autonomiste fait la place à un autre projet nationaliste moins modéré qui ne visait plus strictement le cadre espagnol.

En janvier 2000, l'Assemblée générale du *PNV* adoptait un document qui confirmait une certaine radicalisation du parti et entérinait « noir sur blanc son orientation souverainiste »⁸⁸. Ce document insistait sur le fait que la nation basque, qui comprenait tous les Basques des territoires historiques de la nation basque, est un « sujet politique » « doté d'une personnalité et identité propres ». Un « processus dynamique et démocratique appuyé par la libre participation et décision des citoyens basques », la construction nationale basque était repensée comme un projet européen qui ne se limitait pas à l'environnement franco-espagnol. Dans une telle perspective, les nationalistes demandaient une redéfinition de la présence et de la participation aux affaires européennes.

Dans une première phase, une nécessaire actualisation des droits historiques dans le contexte européen actuel impose la présence directe de la Communauté basque et de la Communauté forale de Navarre dans l'Union européenne, pour répondre aux besoins de la représentation

⁸⁷ *Ibid.*, p. 9 et 12.

⁸⁸ Mariannick **Ithurralde**, *Le Pays basque, la Catalogne et l'Europe : Stratégies politiques des Autonomies basque et catalane*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 110.

et de la défense, tant de son identité singulière que des ses compétences et politiques publiques.

La reconnaissance de l'existence de l'Euskadi-Euskal Herria comme sujet politique implique l'élaboration de mécanismes et décisions nécessaires pour rendre effective cette double reconnaissance par et dans l'Union européenne.⁸⁹

Comment réaliser un tel projet? Autrement dit, comment européeniser un projet de construction nationale dont les dimensions initiales était pourtant « espagnolistes »?

En 2001, Inaki Aguirre Arizmendi, le secrétaire général de l'Action extérieure de la C. A. du Pays basque, reconfirmait la volonté basque d'avoir, un rôle dans la construction européenne.⁹⁰ Cependant, cette ambition n'était pas une nouveauté. En 1995, par exemple, Juan José Ibarretxe, le vice-lehandakari du gouvernement basque à l'époque, faisait une déclaration sans équivoque, devant la *Comisión de Seguimiento de la Acción Exterior del Gobierno Vasco*, quant à l'objectif de politique européenne du gouvernement basque.

En définitif, l'objectif du Gouvernement est que l'Euskadi n'utilise pas une entrée des spectateurs, mais d'interpréter un rôle de protagoniste dans le scénario européen, en ayant une fonction spécialement active dans ce débat, afin d'obtenir une Union plus démocratique, plus participative, plus ouverte et plus proche des citoyens, qui nous permette, lors de son processus d'intégration, la cohabitation entre les différents peuples et cultures.⁹¹

Sous l'influence directe du nationalisme du *PNV*, un parti qui, seul ou en coalition, a formé le gouvernement au Pays basque entre 1979 et 2009, le gouvernement basque a été sérieusement marqué par les changements d'objectif évidents au sein du *PNV* vers la fin

⁸⁹ « Reconocer el ser para decidir », document du PNV adopté lors de l'Assemblée générale du janvier 2000, Pedro Gorospe, « Propuesta de autodeterminación », *El País*, 14 janvier 2000.

⁹⁰ * * *, « "Si los candidatos a la unión tienen niveles de PIB inferiores a la media europea, tendremos que ayudarles" », entrevue avec Iñaki Aguirre, le secrétaire général de l'Action extérieure du Gouvernement basque, *Eurobask*, no. 4, 2001, p. 26.

⁹¹ Présentation faite par Juan José **Ibarretxe Markuartu**, viceprésident du Gouvernement basque, le 17 février 1995, devant la *Comisión de Seguimiento de la Acción Exterior del Gobierno Vasco*, lors de la « Comparecencia del Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Hacienda y Administración Pública, a petición propia, para exponer las líneas generales de actuación de su Departamento », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, Ve législature, session du 17 février 1995, p. 2.

du XXe siècle et au début du siècle suivant. Le gouvernement basque est graduellement devenu l'adepte d'une modification radicale des rapports entre le Pays basque et l'État espagnol, dans le contexte de la manifestation d'une régression autonome prononcée au sein de l'État espagnol, un phénomène politique qui allait avoir d'ailleurs des conséquences tant sur les relations des Basques avec l'Espagne que sur l'évolution de l'« européanisation » du projet nationaliste basque.

La « régression autonome »

On a déjà constaté le fait que, dans le contexte de la présence de l'État espagnol dans les structures européennes, les mécanismes institutionnels de l'Union européenne sont devenus la source d'un phénomène politique paradoxal. Grâce à une reconnaissance de type particulier des réalités nationales des Catalans, Basques et Galiciens, et de l'unité d'une nation espagnole, le compromis nationaliste de 1978 a permis une évolution pacifique de la dictature de Franco à une société moderne et démocratique et a assuré une décentralisation massive de l'appareil administratif espagnol. Dans un tel contexte, la reconnaissance des réalités nationales mentionnées et la généralisation autonome ont facilité la constitution du système des communautés autonomes et la fondation d'un État des autonomies. Après avoir accepté un transfert massif de compétences vers ses entités autonomes à la fin des années 1970 et dans la première partie des années 1980, l'État des autonomies, devenu membre de la Communauté économique européenne le 1er janvier 1986, a connu, après cette intégration européenne, une véritable récupération de ses attributs institutionnels au détriment des communautés autonomes. Accentuée après la constitution de l'Union européenne en 1992, cette récupération de compétences est généralement identifiée dans la terminologie des études visant l'État des autonomies comme « involution autonome » ou « involution démocratique », « régression autonome », etc.

Déjà très mal reçue par les gouvernements de toutes les communautés autonomes, cette involution autonome a été vue par les gouvernements des communautés autonomes associées aux nationalités historiques comme une attaque à l'égard de leur identité

nationale. Au fur et à mesure de la construction de l'Union européenne, ces communautés ont constaté que leur statut spécifique de « nationalité » déjà affecté au sein de l'Espagne par la généralisation autonome du *café para todos*, n'est pas reconnu au niveau européen. Par contre, l'intégration européenne semblait effacer tout signe identitaire et réduire les nationalités espagnoles au statut de simple région européenne.

Dans le cas basque, cette tendance européenne a été observée avec mécontentement lors de ses débuts. On se souvient de la remarque d'Iñaki Goikoetxea González, le secrétaire général de l'Action extérieure basque en avril 1992, peu après la conclusion du Traité de Maastricht, qui, en comparant la position juridique en Europe de la Communauté autonome du Pays basque avec celle d'une banque, était obligé d'admettre que, paradoxalement, la position juridique du Pays basque était « pire que celle d'une banque ou d'une société anonyme »!⁹²

En février 1994, Juan Ibarretxe Markuartu, le secrétaire de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque* à l'époque, notait que le caractère pluriel de l'État espagnol composé de nationalités et régions n'était pas une certitude sur la scène internationale.⁹³

Quelques ans plus tard, en juin 2001, le *lehendakari* Ibarretxe constatait une évolution négative de l'environnement politique espagnol et remarquait l'existence d'un processus de régression autonome généralisé.⁹⁴ Lors de la rentrée politique basque, au début du

⁹² Intervention du député Iñaki **Goikoetxea González** au Parlement basque, devant la *Comisión para el seguimiento des las relaciones entre España y las instituciones de las comunidades europeas en cuanto afecte la Comunidad autonoma vasca*, « Comparecencia del Secretario General de Acción Exterior, a petición propia, para informar sobre los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Maastricht », *Diario de comisiones*, IVe législature, 15 avril 1992, p. 3.

⁹³ Intervention du député Juan José **Ibarretxe Markuartu** lors de la séance du 24 février 1994 de la *Commission parlementaire de suivi de l'action extérieure du Gouvernement basque*, « Comparecencia del Consejero Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco, a petición de la Comisión, de conformidad con la solicitud formulada por el Sr. Barreda de los Ríos, del Grupo Parlamentario Popular, con objeto de que informe sobre los planteamientos sobre participación institucional de Euskadi en la construcción europea que ha sometido al Consejo de Gobierno », *Diario de comisiones*, Comisión de seguimiento de la acción exterior del Gobierno vasco (Parlamento vasco), IVe législature, 24 février 1994, p. 33.

⁹⁴ * * *, « El Gobierno vasco emplaza a Aznar acabar con su "proceso de regresión autonómica », *El País*, 31 août 2001.

septembre 2001, il accusait José María Aznar de mener un « processus de régression autonome sans précédent » dans la vie de l'Espagne postfranquiste. Trouvant inacceptable une telle démarche, Ibarretxe décidait d'intervenir pour freiner l'action du premier ministre: « Si les Basques veulent plus d'autogouvernement ils l'auront, et s'ils veulent moins d'autogouvernement, ils l'auront aussi. »⁹⁵ Une observation était faite un mois plus tard, le 25 octobre 2001, au Parlement, lors du débat sur l'autogouvernement basque: « Toutes ces choses indiquent une situation de régression autonome »⁹⁶...

Dans le même ordre d'idées, un autre parlementaire nationaliste basque, Uribe-Etxebarria Apalategi, constatait en décembre 2002 que

Le gouvernement espagnol s'arroge, avec l'excuse de l'Europe, des compétences que ne lui appartiennent pas et dévalorise le texte du Statut; usurpe les compétences du Statut de Guernica et met des obstacles au progrès de notre société; nous empêche de défendre nos intérêts et d'apporter nos contributions au processus d'intégration européenne, et affecte les possibilités d'évolution de la société basque.⁹⁷

Dans un célèbre discours parlementaire tenu le 27 septembre 2002, Ibarretxe constatait qu'« il est évident qu'il se produit un processus d'involution démocratique et de régression autonome ». ⁹⁸ Si l'« involution démocratique » affectait le fonctionnement de la société, la régression autonome conduisait à un abandon de l'État plurinational, « un modèle consacré par la Constitution de 1978 », et un retour à une conception « uniformizadora y negadora de la personalidad de los pueblos y naciones existentes en su

⁹⁵ Pedro **Gorospe**, « Ibarretxe acusa a Aznar de liderar la mayor "regresión autonómica" de la democracia », *El País*, le 1er septembre 2001.

⁹⁶ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 25 octobre 2001, lors du débat sur l'autogouvernement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 10, Vitoria-Gasteiz, session du 25 octobre 2001, p. 23-25.

⁹⁷ Intervention d'Uribe-Etxebarria **Apalategi** (*Grupo Nacionalistas Vascos*) au Parlement basque, *Diario de comisiones*, Comisión de asuntos europeos y acción exterior (Parlamento vasco), VIIe législature, , session du 23 décembre 2002, p. 19

⁹⁸ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, le 27 septembre 2002 lors du débat de politique générale au Parlement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 41, Vitoria-Gasteiz, session du 27 septembre 2002, p. 5.

seno ».⁹⁹

Ibarretxe proposait un modèle de relations entre les Basques et l'État espagnol, basé sur l'ample concept de la pluralité de l'État et une interprétation ouverte et flexible de la Constitution. Selon lui, ce modèle, « basé sur la libre association et la souveraineté partagée », était compatible avec la conception socialiste sur le fédéralisme asymétrique et le fédéralisme de libre association de la Gauche unie.¹⁰⁰ De plus, il était utilisé et reconnu sur la scène européenne.

Ce modèle constitue la base de la construction européenne et il a été aussi le fondement des États européens et des autres États du monde occidental.¹⁰¹

Autrement dit, il s'agissait d'une proposition qui s'appuyait sur les bases juridiques et politiques utilisées dans l'Europe occidentale pour régler pacifiquement et démocratiquement les conflits associés au fait national.¹⁰² Dans un tel contexte, la question soulevée par Ibarretxe était comment donner une dimension juridique, sociale et politique aux réalités nationales et comment respecter la personnalité de nations qui ne sont pas des États.¹⁰³

Ce projet politique de redéfinition des relations entre la nation basque et l'État espagnol arrivait cependant dans un contexte espagnol extrêmement tendu marqué par une régression autonome évidente pour tous les adversaires du gouvernement de José Maria Aznar. Ainsi, après avoir beaucoup misé dans les années 1998-1999 sur l'idée d'une récupération des compétences « perdues » par l'État espagnol lors de la décentralisation,¹⁰⁴ les socialistes espagnols critiquaient avec virulence la régression autonome favorisée par Aznar et annonçaient le début d'une campagne contre « la régression démocratique et

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ Rosa **Paz**, « El PSOE plantea que el Estadopueda recuperar ls competencias cedidas a las autonomías », *La Vanguardia*, 28 janvier 1998.

autonomique ». ¹⁰⁵ Quant au *PNV*, les nationalistes basques accusaient les autorités centrales d'une lecture restrictive et régressive des Statuts d'autonomie, ¹⁰⁶ qui envoyait la société espagnole dans le passé, vers « une position préconstitutionnelle ». ¹⁰⁷

Malgré les apparences, une telle conjoncture semblait favoriser la (re)definition du « rôle » des Basques dans l'Union européenne puisque le blocage causé par le regression autonome du gouvernement Aznar constituait le meilleur argument en faveur du changement.

Si la régression autonome tendait à obliger le gouvernement basque à reconsidérer la place de l'action extérieure envers l'Europe dans ses projets vers la fin des années 1990, force est de constater que les premiers pas dans cette direction ont été faits avant la signature du Traité de Maastricht.

En mai 1990, par exemple, Juan Ramón Guevara Saleta, le responsable gouvernemental du développement autonome, affirmait que le risque de l'apparition d'un méga-État européen centraliste et bureaucratique est réel et, pour éviter une telle chose, la meilleure solution aurait été la participation des communautés autonomes à la construction fédérale d'une Europe basée sur les principes du fédéralisme et, implicitement, sur le principe de la subsidiarité. ¹⁰⁸ Dans une telle perspective, le haut fonctionnaire basque insistait sur les grandes lignes d'une politique destinée à assurer une présence optimale des Basques sur la scène européenne. Parmi ces lignes, on y retrouvait la coopération avec les autres entités européennes similaires (*Länder*, cantons, régions, etc.), la coopération transfrontalière et

¹⁰⁵ Luis R. **Aizpeolea**, « Zapatero anuncia una ofensiva contra la "regresión democrática y autonómica" », *El País*, 15 septembre 2003.

¹⁰⁶ **EAJ-PNV**, « Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI », Document politique adopté lors de la IV^e Assemblée générale, janvier 2004, p. 11-12.

¹⁰⁷ **EAJ-PNV**, « Gernika, símbolo del autogobierno », *Discurso del presidente del EBB de EAJ-PNV*, Josu Jon Imaz, Casa de Juntas, 23 février 2004, p. 5.

¹⁰⁸ Intervention de Juan Ramón **Guevara Saleta**, le Conseiller à la Présidence, à la Justice et au développement autonome, le 25 mai 1990, devant la *Comisión Especial para el seguimiento de las relaciones entre España y las Instituciones de las Comunidades Europeas en cuanto afecte la Comunidad Autónoma Vasca*, lors de la « Comparecencia del Consejero de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, a petición propia, con objeto de informar acerca de la cooperación transfronteriza y la fachada atlántica », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, III^e législature, session du 25 mai 1990, p. 22.

régionale, l'accès direct aux Tribunaux de justice européens, la création d'une circonscription électorale basque et une représentation directe dans le Parlement européen, etc.¹⁰⁹ De plus, il remarquait qu'une telle présence était nécessaire dans le contexte d'une éventuelle cession de compétences autonomiques vers le grand État européen, mais il n'expliquait pas vraiment le cadre de l'action extérieure basque.

Avec un discours européen plus cohérent, José Ardanza proposait en septembre 1991, lors de la présentation de son programme de gouvernement, une « politique d'action envers l'Europe totalement repensée ».¹¹⁰ Selon lui, les Basques devaient être partout où les intérêts et les compétences autonomiques le demandent et dans une telle situation, le gouvernement devait « doter cette présence, toujours encore extérieure, d'un intense contenu programmatique ».¹¹¹

Pour Ardanza, l'action extérieure basque devait viser principalement les organismes européens dont les décisions auraient pu affecter les intérêts basques. Dans ce sens, il demandait une révision des prévisions statutaires en matière d'action extérieure, afin que la participation basque aux affaires européennes reste toujours dans le cadre légal de l'État des autonomies. En ce qui concerne les objectifs concrets de cette participation basque sur la scène européenne, l'institutionnalisation d'un organe communautaire des régions et nationalités européennes et la constitution d'une circonscription électorale basque pour le Parlement européen représentaient les principales revendications. La coopération transfrontalière, tant dans le cadre de la Communauté de travail des Pyrénées que dans la relation bilatérale avec l'Aquitaine française, la création d'une eurorégion et le renforcement de l'Axe atlantique faisaient partie de la liste des objectifs régionaux du gouvernement basque.¹¹²

L'objectif final, mais non défini, était l'adaptation de la Communauté autonome basque

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 22-23.

¹¹⁰ Discours d'investiture de José Antonio **Ardanza Garro**, le président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 31 janvier 1991, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 4, Vitoria-Gasteiz, session du 31 janvier 1991, p. 17.

¹¹¹ *Id.*

¹¹² *Id.*

aux nouvelles réalités européennes. Une « nation » pour les nationalistes basques et une « nationalité » et une « communauté autonome » pour l'État espagnol, la Communauté autonome basque se retrouvait lors de la signature du Traité de Maastricht au sein d'Union européenne dont l'Acte constitutionnel ne montrait pas vraiment une compréhension de la réalité des entités nationales non souveraines de ses États membres.

Pour trouver une solution au niveau européen, les représentants du Pays avaient déjà entrepris de démarches auprès de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée des régions européennes pour obtenir une reconnaissance européenne du caractère distinct des entités non souveraines dotées de pouvoirs législatifs propres, qui possèdent des compétences exclusives.¹¹³ Mais, malgré la bonne collaboration avec ces organisations européennes, le développement des relations directes entre le Pays basque et les institutions européennes constituait un « aspect prioritaire » du programme du gouvernement basque.¹¹⁴ Comme précisait en octobre 1992 Karmelo Sainz de la Maza Arrola, lors de son intervention devant la *Comisión Especial para el seguimiento de las relaciones entre España y las Instituciones de las Comunidades Europeas en cuanto afecte la Comunidad Autónoma Vasca*, l'objectif principal du gouvernement basque était « le renforcement de la relation, de la participation et de la défense directe de nos intérêts fondamentaux auprès les institutions communitaires ».¹¹⁵

Cependant, étant donné que « la politique d'action extérieure doit être gérée aussi en relation avec l'État »,¹¹⁶ la marge de manoeuvre du gouvernement basque en matière de politique européenne était sérieusement limitée. D'où la question de la nécessité d'une

¹¹³ Intervention de Karmelo **Sainz de la Maza Arrola**, le Conseiller-secrétaire à la Présidence, le 22 octobre 1992, devant la *Comisión Especial para el seguimiento de las relaciones entre España y las Instituciones de las Comunidades Europeas en cuanto afecte la Comunidad Autónoma Vasca*, lors de la «Comparecencia del Secretario General de Acción Exterior, a petición de la Comisión, de conformidad con la solicitud formulada por el Sr. Barrio Baroja, del Grupo Parlamentario Popular, con objeto de que informe sobre el futuro Marco de Actuación de las Regiones Europeas en ARE tras Maastricht, y los planes de actuación y objetivos a conseguir en este foro por la Comunidad Autónoma Vasca », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, IVe législature, session du 22 octobre 1992, p. 4-9.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ *Id.*

politique européenne propre aux Basques, qui devait répondre aux besoins du gouvernement basque. Mais comment concevoir une telle action européenne dans le contexte d'une interprétation rigide du contenu du concept des relations internationales? On se souvient que dans l'État des autonomies les relations internationales étaient une compétence réservée de l'État et, par conséquent, toute forme de politique étrangère était nécessairement contrôlée par l'État.

Un premier obstacle était franchi en 1994, lorsque le Tribunal constitutionnel espagnol admettait que l'activité d'un bureau de représentation basque à Bruxelles ne constituait pas une activité juridiquement associée au concept de « relations internationales ». Cette décision reconnaissait *de facto* et *de jure* le droit des communautés autonomes espagnoles de développer des activités de projection extérieure afin de protéger leurs intérêts dans leurs domaines de compétence autonome.¹¹⁷ De plus, en acceptant l'idée que les relations des communautés autonomes avec l'Union européenne ne constituaient pas de « vraies » relations internationales, mais plutôt des activités appartenant à une « action régionale extérieurement », le Tribunal légitimait l'élaboration des politiques européennes des communautés autonomes. En ce qui concerne la communauté basque, cette décision a directement favorisé la participation du gouvernement basque aux affaires européennes¹¹⁸ et a stimulé la réflexion des nationalistes sur la nécessité d'une conception cohérente de politique extérieure envers l'Union européenne.

On a déjà remarqué le discours d'Ardanza en matière de politique européenne. Karmelo Sainz de la Maza Arrola et Juan José Ibarretxe Markuartu ont été, pendant de la période de l'administration d'Ardanza, deux personnages-clés de cette politique européenne basque qui devait assurer une amélioration de la place et du « rôle » des Basques au sein de l'Union européenne. Cependant, il faut constater qu'il n'y a pas beaucoup de résultats

¹¹⁷ Manuel **Pérez González**, « La "onda regional" en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo) », *Revista de instituciones europeas*, vol. 21, no. 3, 1994, p. 899-916.

¹¹⁸ **Gobierno vasco**, « Acuerdo de 16 de octubre de 1997 de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos por el que se aprueban las medidas de coordinación para desarrollar la intervención del Gobierno Vasco en la elaboración y aplicación de la normativa y de las políticas de la Unión Europea », Vitoria-Gasteiz, 1997, p. 1.

concrets et, dans une telle perspective, il est évident que l'absence d'une stratégie en matière de politique européenne a sérieusement affecté la capacité du gouvernement basque d'atteindre ses objectifs nationalistes dans les années qui précèdent la présentation du Plan Ibarretxe. Par exemple, si le vice-*lehendakari* Ibarretxe, appuyé par la « vocation européiste » des Basques, réclamait en 1995, « une participation plus directe, plus réelle » et « la participation active auprès des institutions communautaires afin de protéger nos intérêts », ¹¹⁹ le même Ibarretxe, devenu un *lehendekari*, demandait en 2002 que « les institutions de la Communauté autonome basque aient une présence directe dans les institutions européennes pour protéger nos compétences exclusives et pour représenter notre identité ». ¹²⁰ Comment expliquer une telle situation ?

D'ailleurs, on constate à partir de 2003-2004 un changement au niveau des attentes européennes des nationalistes basques. Si l'idée européenne restait toujours bien placée dans l'imaginaire nationaliste, il faut remarquer l'émergence d'une certaine option réaliste selon laquelle le problème basque doit être réglé dans le cadre espagnol parce que l'Union européenne, dont la neutralité par rapport à ce problème semblait évidente aux nationalistes, devait accepter toute solution identifiée lors d'une négociation politique entre les Basques et l'État espagnol. Comme suggérait un document du *PNV* en novembre 2004,

Si l'État espagnol accepte la Proposition du Nouveau Statut politique débattue au Parlement basque, l'Union européenne n'aurait aucune objection. L'Europe n'est pas la paroi de retenue du Plan Ibarretxe. Tout ce que l'Espagne éventuellement approuve serait immédiatement

¹¹⁹ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le vice-président du Gouvernement basque, le 26 décembre 1995, lors de la « *Comparecencia del Vicepresidente del Gobierno, a petición propia, a fin de que informe sobre la constitución de la Comisión Bilateral para Asuntos Europeos entre el Gobierno Vasco y el Estado* », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, Comisión de Acción Exterior, Ve législature, Session du 26 décembre 1995, p. 4.

¹²⁰ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, le 27 septembre 2002 lors du débat de politique générale au Parlement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 41, Vitoria-Gasteiz, session du 27 septembre 2002, p. 36.

validé au sein de l'Union européenne.¹²¹

Dans une telle perspective, l'Europe n'était plus la solution et l'Espagne le problème. Conformément à la nouvelle position du *PNV*, l'État espagnol devenait une partie de la solution et l'Union européenne aurait été le garant d'un éventuel compromis entre l'État et les Basques. D'ailleurs,

l'Euskadi n'a pas des problèmes nationaux avec l'Europe. Il a ces problèmes avec les États espagnol et français. Par conséquent, les revendications nationales doivent être soulevées contre ces États parce que tout ce qui sera obtenu à ce niveau ne sera jamais questionné par l'Union européenne, qui a toujours basé sa relation avec les États membres sur le principe de l'autonomie institutionnelle.¹²²

Évidemment, le *PNV*, toujours le partisan d'un « Pays basque libre et maître de son destin », restait un « parti profondément européiste », car « l'européisme avait constitué une authentique signe d'identité » du parti tout au long de son histoire. Dans le contexte des changements constitutionnels de l'Union européenne, le *PNV* comprenait la « nécessité d'adopter une position claire, pondérée et motivée » envers le débat européen sur l'institution d'un nouveau Traité. Il s'agissait finalement d'une « réflexion stratégique » visant la gestion d'un « projet national qui a été toujours pensé dans le cadre européen ».¹²³

Entre constructivisme et *Realpolitik*

On se souvient de la thèse, pensée comme un point d'appui de notre démarche, de Michael Keating. En bref, cette thèse misait sur le fait que le « nouveau nationalisme minoritaire » a abandonné l'idée que l'indépendance d'État et, par conséquent, la constitution de l'État national représentent la dernière étape de tout processus de construction nationale. Selon Keating, ces nouveaux nationalistes n'étaient pas favorables à la sécession, mais par contre ils étaient prêts à négocier, dans un environnement

¹²¹ **EAJ-PNV**, « EAJ-PNV ante el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa », Dictamen final, novembre 2004, p. 13.

¹²² *Ibid.*, p. 12.

¹²³ *Ibid.*, p. 1.

pacifique et démocratique, toutes sortes de variantes de compromis afin de réaliser les objectifs « nationaux ». On pourrait considérer que l'État des autonomies représente un tel type de compromis nationaliste. Tout en respectant les règles du jeu démocratique (évidemment, on fait abstraction des « séparatistes » de l'ETA) les nationalistes basques, guidés par une élite du Parti nationaliste basque, ont négocié la formation d'une entité basque autonome à l'intérieur de l'État espagnol et, finalement, ont obtenu, pour la première fois dans l'histoire basque, la constitution d'une entité regroupant les trois territoires historiques basques Alava, Guipuscoa et Biscaye. Fondée comme expression administrative de la « nationalité » basque, cette entité, la Communauté autonome du Pays basque, est *de facto*, on a déjà mentionné cet aspect, une entité nationale non souveraine basque. Autrement dit, un État national non souverain des Basques. La thèse de Keating est-elle confirmée dans ce cas? Certainement, oui.

Mais cette mise en veilleuse du projet indépendantiste de filiation ararienne a été possible dans les conditions d'un dialogue et d'une négociation entre deux ex-adversaires politiques et, plutôt, idéologiques qui, vers la fin des années 1970, après la fin de la dictature de Franco, ont accepté les règles du jeu démocratique. L'adhésion de l'Espagne à la CEE et, ultérieurement, au début des années 1990, la constitution de l'Union européenne a radicalement changé les données de la question basque. Pour la première fois dans l'histoire basque tous les territoires historiques basques en Espagne se sont retrouvés au sein de la même grande entité administrative, si on considère que l'Union européenne a les caractéristiques d'une entité administrative. Les défis sont énormes pour les nationalistes basques parce que la disparition des frontières entre les États membres de l'Union européenne a créé une situation surprenante: l'espace culturel basque n'est plus fragmenté et l'unité économique de la région basque n'est plus une utopie. Évidemment, la nation basque n'est pas institutionnellement reconnue par l'Union européenne et, du point de vue administratif, le grand Euskadi est toujours divisée entre la France et l'Espagne, entre la Communauté autonome du Pays basque, la Navarre et le département français des Pyrénées-Atlantiques. Dans une telle situation, comment agir ou réagir en tant que « nouveau nationaliste »? Comment (re) définir la question basque? Comment

définir les nouveaux objectifs nationaux et comment trouver la bonne solution à la (nouvelle) question basque?

Le temps des changements

Le Plan Ibarretxe représente la plus importante et, surtout, la plus cohérente tentative des nationalistes basque de définir et de résoudre la nouvelle question basque au début du XXI^e siècle. L'originalité du plan est assurée tout d'abord par trois éléments. Premièrement, il s'agit d'un changement d'échelle. L'espace visé n'est plus limité à l'Espagne et au territoire basque contrôlé par l'État espagnol. Bien qu'un peu ambigu dans ses propos, Ibarretxe cherche une solution globale qui touche la nation basque en entier et, par conséquent, tout l'espace des territoires historiques basques. Deuxièmement, il s'agit d'un changement au niveau des acteurs impliqués. Si la question d'une entité basque à l'intérieur de l'État espagnol a été réglée dernièrement grâce à une négociation bilatérale entre l'État espagnol et les élites basques, le plan Ibarretxe propose une innovation et demande une présence européenne à la table de discussion. Techniquement, il s'agirait d'une négociation en trois: les Basques, l'Espagne et l'Union européenne. Troisièmement, le plan Ibarretxe introduit un élément de surprise. Habituellement, le plan Ibarretxe est vu comme une demande d'obtention d'un Statut de libre association entre l'Euskadi et l'État espagnol. Cependant, pour la majorité des adversaires d'Ibarretxe, le Plan viserait la constitution d'un État basque libre associé avec l'Espagne et, par conséquent, la séparation et l'indépendance *de facto* du Pays basque.¹²⁴ L'élément-surprise est placé dans le préambule du texte du « Statut politique de la Communauté d'Euskadi » (*Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*). Bien que le texte soit rédigé au nom des citoyens des trois territoires historiques réunis dans la C. A. du Pays basque (Alava, Guipuscoa et Biscaye),

¹²⁴ Cependant, pour beaucoup de politologues, le plan ne viserait pas la sécession, mais simplement une réforme des relations entre la Communauté basque d'Euskadi et l'État espagnol. Voir Michael **Keating**, Zoe **Bray**, « Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan », *Ethnopolitics*, vol. 5, no. 4, 2006, p. 348: « Although not calling for secession from Spain, it challenged the basis of Spanish state sovereignty as enshrined in the Constitution of 1978 by claiming the right for residents of Euskadi to vote on their relationship with the Spanish state. »

ce préambule suggère l'exercice du droit du peuple basque de décider son propre avenir. Or, conformément au premier paragraphe du préambule, le « peuple basque » est défini comme

un peuple qui a une identité propre au sein des peuples européens, dépositaire d'un patrimoine social et culturel singulier et qui se situe géographiquement dans sept territoires, articulés actuellement en trois cadres juridico-politiques différents, dans deux États différents.¹²⁵

Dans ce cas, quels seraient les vrais objectifs du Plan Ibarretxe? Et quelle sera la place de l'Union européenne dans la solution de cette question?

Pour mieux comprendre les enjeux de ces questions, il faut remarquer d'abord que le discours nationaliste basque de la période visée par notre thèse contient beaucoup d'ambiguïtés et de concepts flous ou indéfinis. Dans le cas du Plan Ibarretxe, par exemple, la présence du « peuple basque » dans le préambule du texte du Statut alimente les incertitudes quant aux dimensions du projet du *lehendakari*. Ibarretxe était-il donc le représentant de la Communauté autonome du Pays basque ou, éventuellement, le représentant du « peuple basque »? Lors d'une conférence tenue à la *London School of Economics*, en novembre 2002, Ibarretxe se présentait comme le « president of a small nation, or, to be even more suggestive, of one of those emerging "regional states" of which Kenichi Ohmae speaks, also known as "global regions" ». ¹²⁶ En août 2006, à Bilbao, le *lehendakari* réclamait, lors d'un discours d'inauguration des journées sur la réforme des Nations unies, « la participation active au niveau institutionnel » des nations sans État, des régions et des pouvoirs locaux au sein de l'ONU, vu que ces entités étaient des « agents actifs du nouvel ordre mondial » .¹²⁷ Lors d'une autre rencontre, en 2008, à Stuttgart (Allemagne), il défendait les intérêts des « nations sans État » dans l'Union

¹²⁵ **Eusko Jauriaritza/Gobierno vasco**, *Estatuto político de la Comunidad de Euskadi*, Ajuria-Enea, 23 novembre 2003, p. 3.

¹²⁶ **Juan José Ibarretxe**, « The Basque Country in a Globalising World », Lecture publique, 20 novembre 2002, Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science, 2002.

¹²⁷ **EFE** (Bilbao), « Ibarretxe reclama la "participación activa" de las naciones sin Estado dentro de la ONU », *elconfidencial.com*, 1er septembre 2006.

européenne, puisque les « nations sans État » sont « les intermédiaires entre la société et l'Union européenne », mais, en même temps, il soulignait « la nécessité de la présence des régions en Europe et dans le processus de construction européenne », étant donné que « nous, les nations et les régions, nous sommes les authentiques alliés de l'Union européenne ».¹²⁸ En février 2005, le *lehendakari* choquait l'audience au Congrès des députés à Madrid en affirmant, « en tant que représentant du Parlement basque » que « l'Euskadi n'est pas une partie subordonnée de l'État espagnol ».¹²⁹

Dans un tel contexte, Mariano Rajoy Brey, le chef de l'opposition parlementaire dans le Congrès des députés, accusait Ibarretxe d'« habillage rhétorique » et répondait que l'initiative d'Ibarretxe, une « proposition régressive contraire aux tendances de notre temps, qui n'a pas de place dans l'Union européenne »,¹³⁰ était inacceptable parce que

ne respecte pas la Constitution étant donné que ne reconnaît pas la souveraineté nationale, ne tient pas compte de la répartition des compétences établies, n'accepte pas l'égalité des Espagnols, ne garantit pas prééminence des droits individuels. Pour couronner le tout, il n'occupe pas de l'autonomie, sinon de l'indépendance. La libre association à l'État espagnol n'est qu'un habillage rhétorique qui pourrait changer à tout moment pour obtenir une permanence dans l'Union européenne.¹³¹

Quant au premier ministre espagnol, Zapatero, il était sans équivoque: « Ibarretxe, avec sa proposition, confond le pays, le continent et le siècle, parce que nous sommes dans l'Espagne constitutionnelle, dans une Europe unie et au XXI^e siècle.»¹³²

En dépit de toutes ces répliques acides, il faut cependant remarquer qu'Ibarretxe n'était

¹²⁸ * * *, « Las naciones sin Estado somos indispensables para acercar Europa a los ciudadanos », *Noticias de Euskadi* (Boletín de información sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco), no. 72, 2004, p. 1.

¹²⁹ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, président de la C.A. du Pays basque, au Congrès des députés, *DSCD (Pleno y Diputación permanente)*, no. 65, VIII^e législature, 2004 (*sic*), session plénière no. 60, 1^{er} février 2005, p. 3091.

¹³⁰ Intervention de Mariano **Rajoy Brey** (*Grupo parlamentario de Partido Popular*) au Congrès des députés, *DSCD (Pleno y Diputación permanente)*, no. 65, VIII^e législature, 2004 (*sic*), session plénière no. 60, 1^{er} février 2005, p. 3099.

¹³¹ *Ibid.*, p. 3100.

¹³² * * *, « Zapatero: "Ibarretxe se equivoca de país y de siglo" », *EnClave Socialista*, no. 92, 1^{er} octobre 2007, p. 1.

pas un *rara avis* parmi les nationalistes basques et que son discours ne constituait pas une note discordante parmi les membres du *PNV*. Par exemple, madame Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain, la vice-présidente du gouvernement basque, affirmait devant le Parlement basque, le 28 septembre 2005, que

L'Euskadi s'est transformé en une des premières nations sans État qui démontrent, avec des actions concrètes et spécifiques, sa préoccupation pour une présence dans les institutions européennes, pour une collaboration avec les collectivités [basques] de l'extérieur, pour des accords avec les organisations internationales et la mise en marche des programmes dans le domaine de la collaboration pour le développement et de la solidarité.¹³³

Lors d'une autre intervention au Parlement basque, la vice-président exprimait sa conviction que

les nations sans État propre et les régions à compétences législatives propres auront reconnue [dans l'Union européenne] la capacité d'être des sujets actifs, de plein droit, de la réalité politique dans laquelle sont intégrées.¹³⁴

Dans le même ordre d'idées, un autre parlementaire nationaliste basque, Luke Uribe-Etxebarria Apalategi, constatait lors d'une séance de la *Comisión de asuntos europeos y acción exterior* du Parlement basque que « l'Union ne peut pas continuer à ignorer l'existence des nations sans État et des régions dotées de pouvoirs législatifs ».¹³⁵

Apparemment, les différences sémantiques entre les deux termes principaux utilisés par les nationalistes basques pour identifier la Communauté autonome du Pays basque ne

¹³³ « Comparecencia de la vicepresidenta del Gobierno y consejera de Hacienda y Administración Pública, a petición propia, para exponer las líneas generales de actuación de su departamento », *Diario de comisiones*, Comisión de asuntos europeos y acción exterior (Parlamento vasco), VIIIème législature, le 28 septembre 2005, p. 4.

¹³⁴ « Comparecencia de la Vicepresidenta del Gobierno y Consejera de Hacienda y Administración Pública, a petición de la Comisión, a fin de que aporte datos e informaciones acerca de las materias objeto de estudio de la Ponencia para el debate y seguimiento de la Convención sobre el futuro de Europa », *Diario de comisiones*, Comisión de asuntos europeos y acción exterior (Parlamento vasco), VIIe législature, le 2 décembre 2002, p. 24.

¹³⁵ Intervention de Luke Uribe-Etxebarria Apalategi (*Grupo Nacionalistas Vascos*) au Parlement basque, *Diario de comisiones*, Comisión de asuntos europeos y acción exterior (Parlamento vasco), VIIe législature, le 23 décembre 2002, p. 17.

devaient pas constituer un problème spécial. Au-delà de toute dispute sémantique, il faut reconnaître une certaine préoccupation de l'élite nationaliste basque pour une amélioration du statut de leur entité nationale non souveraine. D'ailleurs, cette préoccupation n'était pas une particularité basque. L'Union européenne était en pleine réorganisation et, pour les élites des petites nations non souveraines, il était évident qu'il s'agissait d'un temps de changements sur le Vieux continent. On se souvient du cas des Catalans qui, en décembre 2002, demandaient la reconnaissance au niveau de l'Union européenne des « régions européennes dotées de caractéristiques nationales spécifiques », telle la Catalogne.¹³⁶ Au Pays basque, trois mois plus tôt, en septembre 2002, lors du débat de politique générale au Parlement basque, Juan José Ibarretxe proposait un nouveau modèle de relations entre l'Euskadi et l'Union européenne. Si, au niveau des rapports avec l'État espagnol, le *lehendakari* préférait un statut de « libre association de la Communauté d'Euskadi », il misait pour les relations européennes de l'Euskadi sur une solution similaire à la solution proposée par Alain Lamassoure dans son *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*¹³⁷ publiée en avril 2002. Si Lamassoure parlait d'une reconnaissance du statut de « région partenaire de l'Union » pour les régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne, Ibarretxe parlait de la reconnaissance d'un statut de « région ou nation associée » pour Euskadi.

Définitivement, nous proposons que notre spécificité, et celle des autres nations et régions européennes, ait une référence explicite dans la nouvelle Constitution européenne. En même temps, (...) nous demandons pouvoir avoir voix propre (*voz propia*) dans le monde et dans les organismes internationaux, avec la capacité de signer des traités internationaux pour promouvoir nos intérêts économiques, culturels et institutionnels, pour la défense de notre

¹³⁶ Intervention de Ferran **Requejo** au Parlement catalan, le 13 décembre 2002 devant la *Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat* lors de la « Compareixença dels senyors Casimir de Dalmau i Ferran Requejo perquè informin dels treballs que fa la Convenció Catalana per al Debat sobre el futur d'Europa (tram. 357-00347/06) », *DSPC*, VIe législature, série C - no. 419, septième période, session no. 20, 13 décembre 2002, p. 11.

¹³⁷ **Parlement européen**, « Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres » (2001/2024(INI)), Rapporteur: Alain Lamassoure Commission des affaires constitutionnelles, le 24 avril 2002, A5-0133/2002.

identité comme peuple.¹³⁸

Bien que très présente dans le discours nationaliste, la revendication d'une « propre voix » sur la scène internationale n'a pas bénéficié d'une définition acceptable de la part des nationalistes, au Pays basque ou ailleurs. En Espagne, où le nationalisme basque était habituellement perçu comme une source potentielle de conflits, cette revendication ne pouvait pas être une surprise, vu la longue liste de revendications basques. Une « voix propre » pour le Pays basque suggérait plutôt une nouvelle situation conflictuelle, car, pour une société espagnole déjà confrontée au spectre sécessionniste au Pays basque, la nouvelle demande d'Ibarretxe ne pouvait être qu'une autre formule plus ou moins indépendantiste.

Dans le même ordre d'idées, Arnaldo Otegi Mondragón, le représentant de l'extrême gauche nationaliste de Batasuna, affirmait en octobre 2001, au Parlement basque,

Nous n'avons pas notre propre voix, mais nous souffrons toutes ces conséquences. Et il est évident, c'est une nouvelle constatation qu'on a un autre objectif: pour avoir une propre voix en Europe, il faut être un État, il faut être indépendant; sinon, aucune chance, aucune chance. Et cela a été évident.¹³⁹

Si Otegi voyait la « propre voix » comme une formule qui cachait un projet indépendantiste, en confirmant les réserves de la majorité de la classe politique espagnole (et « espagnoliste »), il faut cependant remarquer que le gouvernement basque n'a jamais offert une définition de la *voz propria*, en dépit de l'utilisation fréquente de ce concept dans le discours officiel basque.

¹³⁸ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, le 27 septembre 2002 lors du débat de politique générale au Parlement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 41, Vitoria-Gasteiz, session du 27 septembre 2002, p. 36.

¹³⁹ Intervention du député Arnaldo **Otegi Mondragón** (*Grupo Parlamentario Batasuna*) au Parlement basque le 25 octobre 2001, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 10, Vitoria-Gasteiz, session du 25 octobre 2001, p. 41.

« *Voz propria en Europa* »

Pour Iñaki Aguirre Arizmendi, le secrétaire général de l'Action extérieure de la Communauté autonome du Pays basque, « avoir propre voix » sur la scène européenne signifiait, en 1999, obtenir les mêmes prérogatives européennes que celles déjà obtenues par les « régions fortes » de l'Union européenne (Flandre, Bavière, Salzbourg, etc.). Selon Aguirre, ces régions sont déjà arrivées là où les Basques doivent arriver dans un futur proche.¹⁴⁰ Dans une telle situation, il semble que la *voz propria* n'était pas associée à l'idée d'un État indépendant.

Dans une autre perspective, Carlos Samaniego Pérez, un parlementaire basque adversaire des nationalistes et un critique du concept de « propre voix » en matière de politique européenne, trouvait cette expression imprécise (« voix propre, unique, indépendante ») et, par conséquent, inutilisable, parce que, en réalité, aucune région européenne ne possède une telle voix dans l'Union européenne. Dans un tel espace de l'ambiguïté conceptuelle, pourquoi le cas de l'Euskadi aurait dû être « particulier et différent »?¹⁴¹

Cependant, malgré les réticences des hommes politiques basques qui ne sympathisaient pas avec la cause nationaliste, pour les nationalistes basques et pour un gouvernement basque dominés par les nationalistes, la « propre voix » n'était pas une simple expression. Dans une telle perspective nationaliste, pour protéger les intérêts nationaux de l'Euskadi, les Basques devaient avoir leur propre voix à Madrid et dans l'Union européenne.

En mars 2004, par exemple, lors des élections générales espagnoles, le *PNV* réclamait la présence d'une « force nationaliste basque solide » dans le Parlement espagnol qui

¹⁴⁰ Isabel C. **Martínez**, « "Buscaré el acuerdo con Madrid para tener voz propia en Europa" », entrevue avec Iñaki Aguirre, le secrétaire général de l'Action extérieure du Gouvernement basque, *El País*, 2 août 1999.

¹⁴¹ Intervention du député Carlos **Samaniego Pérez** (*Grupo Parlamentario Popular*) devant la *Comisión de asuntos europeos y acción exterior*, le 7 avril 1993, lors de la « Comparecencia de D. Carlos Samaniego Pérez, Diputado Foral del Departamento de Administración Foral y Local y Desarrollo Comarcal, a petición de la Comisión, a fin de que aporte datos e informaciones acerca de las materias objeto de estudio de la Ponencia para el debate y seguimiento de la Convención sobre el futuro de Europa », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, VIIe législature, session du 19 novembre 2002, p. 38.

dénonce avec fermeté et, surtout, avec sa propre voix les obstacles à « la défense libre et pacifique de la cause nationale de l'Euskadi ». ¹⁴² De plus, cette « force » aurait dû participer à l'activité des assemblées parlementaires internationales, vu que la « présence directe », avec sa propre voix, dans ces organisations permettait la libre expression des « options politiques du peuple basque ». ¹⁴³ La raison d'être de cette initiative, qui était associée à un vaste projet politique visant la « restauration de la qualité démocratique sérieusement détériorée dans l'État espagnol », était au bout du compte la manifestation d'une « grave régression démocratique » provoquée par le gouvernement du Parti populaire de José María Aznar. ¹⁴⁴

Un an plus tard, en février 2005, lors des élections autonomiques, le *PNV*, coalisé avec *Eusko Alkartasuna*, proposait un « nouveau contrat social » avec l'Euskadi et l'un des éléments importants de la dimension européenne de ce contrat était l'obtention d'une « propre voix » pour l'Euskadi à l'intérieur de l'Union européenne, ¹⁴⁵ avec une « représentation directe auprès des organes de l'Union européenne », ¹⁴⁶ une « circonscription électorale unique lors des élections pour le Parlement européen » ¹⁴⁷ et une propre politique extérieure. ¹⁴⁸ Cet objectif faisait partie d'une longue série de revendications nationalistes d'une nouvelle Euskadi: la reconnaissance du peuple basque comme un peuple ayant sa propre identité, le respect du droit à l'autodétermination du peuple basque, une nouvelle relation avec l'État basé sur la libre association, etc. ¹⁴⁹

Le 15 mars 2005, la « Stratégie d'action extérieure de la Communauté autonome du Pays

¹⁴² **EAJ-PNV**, *Programa Elecciones Generales (14 de Marzo de 2004)*, programme électoral pour les élections générales 2004, p. 6.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 9-14.

¹⁴⁵ **Coalición PNV-EA**, *Nuestro Contrato Social con Euskadi - « Acuerdo-Programa de la Coalición PNV-EA con la Sociedad Vasca »*, 28 février 2005, programme électoral pour les élections autonomiques 2005, p.5.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 21.

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 22.

¹⁴⁹ *Id.*

d'Euskadi »¹⁵⁰ appelait au concept de « propre voix » pour définir une des lignes principales de ce document programmatique de la politique extérieure basque. Le point de départ de cette démarche d'envergure était l'existence du « Peuple basque », qui « est un peuple avec une propre identité dans l'ensemble des peuples européens, dépositaire d'un patrimoine historique, social et culturel singulier ». En acceptant l'idée que le peuple basque n'a jamais été un peuple isolé et que, par contre, il a formé partie de l'Europe dès ses origines, la Communauté autonome d'Euskadi, en tant que partie intégrante du peuple basque, « a le droit de disposer d'une propre voix en Europe et dans le monde ».¹⁵¹

La stratégie d'action extérieure proposée par le gouvernement basque définissait les objectifs et les grandes lignes d'action de la politique extérieure du gouvernement basque et établissait les structures et les ressources nécessaires à améliorer l'impact politique de l'Euskadi au sein de l'Union européenne et sur la scène internationale.¹⁵² Comme le remarquait Castro Ruano, cette stratégie d'action extérieure visait dernièrement la réalisation d'« une politique extérieure basque intégrale », étant donné que tous les champs de l'action politique des autorités basques devaient gagner une dimension extérieure.¹⁵³

L'un des objectifs majeurs de cette initiative était le positionnement de l'Euskadi comme sujet actif dans le contexte européen et international.¹⁵⁴ En même temps, le texte évoquait une revendication historique du gouvernement basque concernant la participation directe aux affaires communautaires.¹⁵⁵ Dans ce contexte, la liste comprenait les principales revendications en matière de politique européenne soulevées par les gouvernements basques après le Traité de Maastricht: la représentation directe auprès des organes de

¹⁵⁰ EAJ-PNV, « Gobierno vasco aprueba la Estrategia de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi », Note de presse du PNV, 15 mars 2005.

¹⁵¹ Lehendakaritza - Secretaría General de Acción Exterior, *Estrategia de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, 2005, p. 10.

¹⁵² *Ibid.*, p. 6-7.

¹⁵³ José Luis De Castro, *Las regiones en las relaciones internacionales: Los siguientes pasos. La Estrategia de Acción Exterior del Gobierno Vasco*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, 2006, p. 7.

¹⁵⁴ Lehendakaritza - Secretaría General de Acción Exterior, *Estrategia...*, p. 20.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 22.

l'Union européenne, l'accès au Tribunal européen de Justice, un contrôle sur l'exécution du droit communautaire, la constitution d'une circonscription électorale unique pour les élections au Parlement européen, etc.¹⁵⁶

Cependant, si la stratégie voulait la transformation de la Communauté autonome d'Euskadi en acteur international,¹⁵⁷ ce document reste muet quant à la définition de la place et du rôle de cette communauté à l'intérieur de l'Union européenne. De plus, il est intéressant de noter l'absence de toute allusion à l'existence de la nation basque. Bien que le texte souligne la participation de l'Euskadi, en tant qu'« un des principaux moteurs », à l'activité d'un réseau régional international composé de gouvernements régionaux et des nations sans État, la dimension nationale de l'action extérieure basque est absente.

En septembre 2007, lors du débat de politique générale au Parlement basque, Ibarretxe revenait en force en proposant au Premier ministre espagnol la réalisation d'un pacte politique entre l'Euskadi et l'État espagnol (jusqu'au juin 2008), basé sur le principe éthique du rejet de la violence et le principe démocratique du respect de la volonté de la société basque.¹⁵⁸ Le *lehendakari* établissait « une feuille de route claire avec des conséquences politiques concrètes », « à l'intérieur d'un processus profondément démocratique et transparent ».¹⁵⁹ Son objectif était la réalisation d'un pacte de cohabitation entre l'Euskadi et un État espagnol plurinational qui devait accepter et reconnaître, du point de vue culturel, politique et juridique, les nations espagnoles.¹⁶⁰ Selon Ibarretxe, la société basque devait se prononcer en octobre 2008 sur le nouveau Statut politique de l'Euskadi et, indirectement, sur la normalisation des relations entre les Basques et l'État espagnol.¹⁶¹ Plus tard, en 2010, lors d'une consultation finale, les Basques devaient exercer

¹⁵⁶ *Id.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 34.

¹⁵⁸ Discours de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 28 septembre 2007, lors du débat sur la politique générale, *Discurso del Lehendakari, Debate sobre política general, Pleno del Parlamento Vasco, 28 de septiembre de 2007*, p. 60.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 59.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 58.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 60.

leur droit à l'autodétermination pour déterminer l'avenir de la communauté basque.¹⁶²

Cette initiative basque était lancée dans un contexte européen marqué par les conflits ethniques des Balkans et par l'intervention de l'Union européenne dans les conflits, plus ou moins violents, qui opposaient les Monténégrins et les Kosovars aux Serbes. En juin 2006, le Monténégro avait obtenu son indépendance, après une consultation populaire tenue en mai, sous la surveillance de l'Union européenne.¹⁶³ Quant au Kosovo, cette province serbe albanophone était en train de proclamer son indépendance et de devenir un nouvel État sur la carte de l'Europe.

Si les Monténégrins et les Kosovars avaient demandé l'appui européen pour régler leurs problèmes nationaux, le Pays basque a choisi une autre voie. Au lieu d'internationaliser la question basque et trouver des solutions au sein de l'Union européenne, Ibarretxe et ses alliés politiques ont choisi un retour sur la scène politique espagnole. Le projet d'Ibarretxe, devenu le sujet de sa thèse doctorale¹⁶⁴ après son départ de la présidence du gouvernement basque, misait sur un modèle basque de développement humain durable, qui, basé sur l'association entre un principe éthique et un principe démocratique, devait assurer la réglementation de la question basque.¹⁶⁵

En 2012, l'*ex-lehendakari* proposait une variante améliorée de ce modèle: la protection du projet politiquement légitime d'une nation basque en Europe était liée à la construction d'un modèle développement humain durable au Pays basque.¹⁶⁶ De plus, la dimension européenne et internationale de ce modèle était accentuée:

¹⁶² *Ibid.*, p. 62-63.

¹⁶³ Sur l'importance de ce type d'événements sur le nationalisme catalan dans la période antérieure à la proclamation de l'indépendance du Monténégro, voir Jordi **Pujol**, *El procés d'independència dels nous Estats europeus*, Discours tenu au Palau de la Música Catalana, Barcelone, 5 mai 2004, Centre d'estudis Jordi Pujol, 2004, 31 p.

¹⁶⁴ Juan José **Ibarretxe Mancuartu**, *Principio Ético, Principio Democrático y Desarrollo Humano Sostenible: fundamentos para un modelo democrático*, San Sebastian, Université du Pays basque, 2010, 644 p.

¹⁶⁵ A. **Vicente**, A. **Iparraguirre**, « Ibarretxe resuscita su plan », *El Diario vasco*, 26 octobre 2010.

¹⁶⁶ Juan José **Ibarretxe Mancuartu**, « *The Basque Case* »: *A Comprehensive Model for Sustainable Human Development*, George Mason University, School for Conflict Analysis and Resolution, février 2012, p. 173.

the Basque People exist and that, therefore, it is their role to decide their own future freely and democratically and to have their own place on the European and world stage. [...]

The Basque People – the Basque Country or Euskal Herria –, Basque Culture, the Basque language – Euskera –, must have their place in Europe and in the world.¹⁶⁷

Trois ans après la fin de la période d'Ibarretxe et après l'échec du Plan Ibarretxe, la réconsideration du projet de construction nationale basque confirmait un certain réalisme de la part des nationalistes basques. Dans la dernière période du gouvernement d'Ibarretxe, les approches de type constructiviste étaient presque abandonnées et de nouvelles solutions plus réalistes et définies grâce à un vocabulaire moins radical indiquaient un changement au niveau des attentes des élites nationalistes basques. Comme soulignait Ibarretxe lors de la présentation de son modèle de développement,

in an unfinished and imperfect Europe characterised by convinced and militant Europeanism, where it can be "very windy and very cold" for everyone, the Basque People and Basque Autonomous Community have claimed active protagonism, their own place and their own voice.¹⁶⁸

Bien que l'appel aux concepts assez imprécis tels que la « propre voix » soit resté une constante du discours européen du gouvernement basque dominé par le *PNV*, l'action extérieure basque envers l'Union européenne est graduellement devenue au début du XXI^e siècle une formule politique cohérente qui, comme on va le voir dans le chapitre consacré à l'analyse comparative des actions extérieures des entités nationales non souveraines espagnoles, allait avoir un impact évident sur la scène européenne.

Conclusions

Dans ce chapitre, on a constaté que, dans le contexte de la participation de l'Espagne au projet d'intégration européen, l'idée européenne a perdu beaucoup de son auréole mythique et, techniquement, la fiction d'une Europe démocratique a fait place dans le

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 176.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 159.

discours européen des nationalistes à une Union européenne, un rassemblement des États, dont les règles du jeu n'offraient pas une large marge de manoeuvre aux petites nations non souveraines. L'espace de l'Union européenne était graduellement devenu un champ de bataille du nationalisme basque.

L'objectif majeur, parfois imprécisément défini, du nationalisme basque était l'adaptation de la Communauté autonome basque aux nouvelles réalités européennes. Une « nation » pour les nationalistes basques et une « nationalité » et une « communauté autonome » pour l'État espagnol, la Communauté autonome basque se retrouvait lors de la signature du Traité de Maastricht au sein d'Union européenne dont l'Acte constitutionnel ne montrait pas vraiment une compréhension de la réalité des entités nationales non souveraines de ses États membres.

Le grand problème européen du gouvernement basque à la fin du XXe et le début du XXIe siècle était sa participation aux affaires européennes en tant que représentant de la nation basque. Adepte d'une modification radicale des rapports entre le Pays basque et l'État espagnol, dans les conditions d'une régression autonome prononcée au sein de l'État espagnol, ce gouvernement a essayé de repenser la place et le rôle des Basques au sein de l'Union européenne afin d'assurer une reconnaissance institutionnelle de la nation basque et une participation directe de l'entité administrative basque aux affaires européennes.

L'« européanisation » du projet nationaliste basque a été d'abord marquée par l'initiative constructiviste d'Ibarretxe, qui représente la plus importante et surtout la plus cohérente tentative des nationalistes basques de définir et de résoudre la nouvelle question basque. Si la question de la constitution d'une entité autonome basque au sein de l'État espagnol avait été réglée dernièrement grâce à une négociation bilatérale entre cet État et les élites basques dans les premières années de la « Transition » démocratique, le plan Ibarretxe demandait une présence européenne afin d'identifier à l'échelle européenne une solution à un problème basque qui n'était plus une affaire espagnole. Son échec allait favoriser un changement en matière de politique extérieure au niveau du gouvernement basque et l'émergence d'un discours européen apparemment plus réaliste et cohérent, mais l'objectif final du projet nationaliste associé au Plan Ibarretxe restait toujours assez vague.

VII. GALICE : « REGION DE EUROPA »

« Galice est une communauté humaine avec des caractéristiques bien définies par la géographie, par l'histoire, par l'économie, par un style propre d'être et de vivre. [...] Galice, antique royaume, pays bien défini, a une propre personnalité à tous les niveaux, qui tend d'une manière spontanée vers une autonomie que ne pouvait pas être uniquement administrative, mais qui intègre aussi tous les éléments d'une vraie organisation politique et culturelle. »¹

Manuel Fraga Iribarne

À côté des nations « interdites », des nations « mortes » et des nations « avortées » de l'Europe occidentale des années 1970, Sergio Salvi remarquait aussi dans son célèbre ouvrage sur le phénomène nationaliste occidental l'existence d'une autre catégorie particulière de nations, celle des « fausses nations » : « les régions qui se croient des nations sans l'être vraiment et où existent des instances séparatistes assez fortes et diffuses ».² Selon Salvi, on aurait pu facilement identifier dans cette catégorie, parmi d'autres, la Sicile, « qui fait partie de la nation italienne », la Corse, « qui fait également partie de la nation italienne, bien qu'elle appartienne à l'État français », et la Galice, « qui fait partie de la nation portugaise, bien qu'elle appartienne à l'État espagnol ».³

Même si les affirmations de Salvi sur l'appartenance de la Galice à la nation portugaise sont accueillies à bras ouverts par les partisans d'une « Portugalicie » (*Portugaliza*), une sorte de Grand Portugal qui devrait réunir, en bonne logique du nationalisme romantique du XIXe siècle, tous les espaces lusophones ibériques au sein d'un seul État national *portugallego*, l'histoire de la Galice offre aussi un bon nombre d'arguments tant aux adeptes de l'existence d'une nation galicienne séparée qu'aux apôtres d'une nationalité galicienne

¹ Manuel Fraga Iribarne, *De Galicia a Europa: España y su urgente regionalización frente a los retos del nuevo milenio*, Barcelone, Planeta, 1991, p. 11-12.

² Sergio Salvi, *Le nazioni proibite. Guida a dieci colonie interne dell'Europa occidentale*, Firenze, Vallecchi, 1973, p. XVIII.

³ *Id.*

conçue comme partie d'une grande nation espagnole. Avec de telles prémisses, il faut reconnaître qu'il y a toujours un risque que les conclusions de toute discussion sur le nationalisme galicien de nos jours soient placées sous le signe de la contestation.

Auto-identifiée comme « nationalité historique » dans le Statut d'autonomie de 1981 qui a permis la constitution de la Communauté autonome de Galice, la Galice représente un cas particulier dans l'histoire moderne et contemporaine espagnole. Moins nationaliste que les autres nationalités historiques traditionnelles espagnoles, la Catalogne et l'Euskadi, la Galice a réussi cependant à construire une entité autonome dont la principale raison d'être est constituée par l'existence d'une spécificité nationale galicienne. Bien qu'une partie de la population galicienne mise sur l'idée d'une nation galicienne, une autre partie de la société reste favorable à une appartenance de la Galice, en tant que nationalité, à la grande nation espagnole et manifeste un fort sentiment régionaliste. Divisée entre les nationalistes et les régionalistes, la société galicienne a trouvé cependant un élément de consensus: le *galléguisme*, le sentiment d'appartenir à un espace culturel unique, la Galice. Apparemment, les nationalistes et les régionalistes se sont retrouvés dans le même champ, fait qui a sensiblement compliqué les choix politiques des Galiciens vers la fin du XXe siècle.

Si les communautés autonomes catalanes et basques, deux créations nationalistes, se sont montrées vulnérables devant les vagues de changements institutionnels provoqués par l'intégration européenne et principalement par l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes en 1986 et sa participation à la constitution de l'Union européenne en 1992, la Galice n'a pas été vraiment affectée par la non-reconnaissance de sa spécificité nationale par l'Union européenne.

Dans une telle situation, cette transition du statut d'entité nationale non souveraine à celui de « simple » région européenne n'a pas été perçue comme un échec par l'*establishment* galléguiste. Par conséquent, on n'assiste pas à une refondation à la Catalane des rapports avec l'Union européenne. Avec une longue domination du *Parti populaire de Galice* du régionaliste Manuel Fraga et un parti nationaliste fragile, le *Bloque nationaliste galicien*, la Galice n'a pas connu un projet nationaliste cohérent visant à utiliser les relations avec

l'Union européenne dans un processus de construction nationale.

Pour exposer notre proposition, ce chapitre a été divisé en 3 parties. Une première partie expose les principaux enjeux des rapports entre le nationalisme galicien et le galléguisme, tandis qu'une deuxième partie est réservée à la « nouvelle frontière » de Manuel Fraga, le maître incontestable de la politique européenne de la *Xunta* de Galicie entre 1990 et 2005. Une troisième partie vise la période du gouvernement d'Emilio Pérez Touriño, le président de la *Xunta* entre 2005 et 2009, et propose une relecture des grandes lignes de la politique européenne de la coalition formée par les socialistes du *PSdeG-PSOE* et les nationalistes du *BNG* afin de mieux comprendre la modération nationaliste de l'action européenne des Galiciens après 2005. Enfin, une conclusion va mettre en évidence les idées principales de ce chapitre et permettra la transition vers la partie dédiée à la paradiplomatie.

Les incertitudes d'une « nationalité imaginée »

L'actuel territoire de la Communauté autonome de Galice était à la fin du XVIIIe siècle l'unité territoriale espagnole la plus peuplée, soit l'unique région espagnole dont la population dépassait un million habitants.⁴ Selon un rapport de l'Instituto Nacional de Estadística, cette communauté autonome avait au début de l'année 2012 2.778.913 habitants.⁵ Conformément à l'Instituto Español de Emigración, plus de 1,2 million de Galiciens ont migré vers les Amériques entre 1901 et 1950 1.241.377.⁶ Entre 1951 et 1960, cette émigration transocéanique galicienne était de 226.116⁷, alors que de 1960 et 1968 la migration totale atteignait 279.027 personnes.⁸ *Secretaría para las relaciones con las comunidades gallegas* identifiait dans les années 1990-1993 une communauté de 250.000

⁴ Honorio **Ferreiro Delgado**, « Contexto histórico-político de Galicia en la primera mitad del siglo XIX », *Revista de estudios políticos*, no. 212, 1977, p. 328.

⁵ * * *, « Galicia, la comunidad que más población pierde en España », *La Voz de Galicia*, 19 avril 2012.

⁶ Valentín **Paz-Andrade**, *La Marginación de Galicia*, Madrid, Siglo veintiuno de España editores, 1970, p. 56.

⁷ *Ibid.*, p. 57.

⁸ *Ibid.*, p. 59.

Galiciens en Europe et une autre de 550.000 en Amérique Latine (290.000 en Argentine,⁹ où 55 % des immigrants espagnols de la période 1850-1930 sont arrivés de la Galice,¹⁰ 100.000 en Venezuela, 95.000 au Brésil).¹¹ De plus, il faut noter que Vigo, la ville galicienne la plus peuplée de nos jours, avait moins de 300.000 habitants en 2010.¹² Dans une telle situation, on pourrait effectivement dire que la Galice représente un cas particulier parmi les trois nationalités historiques espagnoles.

Nationalisme et *galleguismo*

Un territoire de langue romane localisé dans le nord-ouest de la Péninsule ibérique, la Galice est le produit direct de la romanisation d'une population autochtone qui, après la fin de la province romaine Gallaecia (410 apr. J.) sous les coups des envahisseurs germaniques, allait constituer la base ethnique du Royaume de Galice, une entité politique territoriale associée depuis 1230 aux rois de Castille. Alors qu'une région méridionale de la Galice constituera le noyau d'un nouveau royaume, le Royaume de Portugal, qui gagnera son indépendance au XIIIe siècle, la Galice sera graduellement intégrée aux possessions des rois de Castille et un peu plus tard, aux rois d'Espagne, pour que la réorganisation administrative de l'État espagnol du novembre 1833 marque la disparition définitive du Royaume de Galice. Divisé entre quatre provinces: La Corogne, Lugo, Orense et Pontevedra,¹³ l'espace galicien conservera cependant ses caractéristiques culturelles unitaires et cette unité apparente sera la principale raison d'être de l'émergence d'un mouvement identitaire galicien, le *galleguismo*, pensé au début de son histoire, dans les années 1840, comme un « simple *provincialismo* », étant donné que ses représentants

⁹ Carlos **Conde Martínez**, *La acción exterior de las comunidades autónomas: La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 194

¹⁰ Xosé **Núñez Seixas**, « Introduction », dans Xosé **Núñez Seixas**, éd., *La Galicia Austral: La inmigración gallega en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2001, p. 11.

¹¹ **Conde martinez**, *op. cit*, p. 194.

¹² J. **Pastoriza**, « Vigo pierde habitantes y el censo se sitúa cerca de los 3000.000 », *Faro de Vigo*, 16 avril 2010.

¹³ *Gaceta de Madrid*, no. 154 du 3 décembre 1833, p. 657.

concevaient la Galice comme une province unitaire.¹⁴

Évoluant peu à peu vers le régionalisme dans la deuxième partie du XIXe siècle, le galléguisme connaîtra une nouvelle métamorphose dans le contexte d'une profonde crise identitaire au sein de la société espagnole dans la première partie du XXe siècle. Cependant, l'apparition d'un courant nationaliste qui misait sur l'idée d'une nation galicienne différente de la nation espagnole et proposait des solutions nationalistes à la solution du problème galicien n'allait pas briser les rêves autonomistes des régionalistes. Dans les années 1930, les régionalistes galiciens seront les artisans d'un projet politique qui devait conduire à constitution d'une Galice autonome au sein d'une république fédérative espagnole. Un projet de statut d'autonomie de 1931 proposait la constitution d'un « État libre au sein de la République fédérale espagnole », sans aucune prétention indépendantiste, mais plutôt comme une solution irlandaise à la question galicienne.¹⁵ Un peu plus tard, un autre projet autonomiste utilisait un ton plus modéré que le précédent et proclamait que « la Galice est un État autonome au sein de la République fédérale espagnole ».¹⁶ Finalement, la variante approuvée en juin 1936 lors d'un plébiscite de la communauté galicienne stipulait que « la Galice s'organise comme région autonome au sein de l'État espagnol », conformément à la Constitution de la République espagnole et au Statut d'autonomie.¹⁷

Cette tentative allait finalement échouer devant la riposte dure du régime de Franco, mais, bien qu'éphémère, cette expérience autonomiste a encouragé l'émergence des projets nationalistes qui, toujours dans le contexte d'un clivage évident sur l'échiquier politique

¹⁴ Juan Pablo **Fusi Aizpúrua**, « Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX », *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, no. 22, p. 24.

¹⁵ Francisco **Caamaño Domínguez**, « El Estatuto gallego de 1936 », dans Luis **Ortega Álvarez**, éd., *Las reformas administrativas en la II República: V Seminario de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 2009, p. 243-244.

¹⁶ Alfonso R. **Castelao**, « Antecedentes sobre la autonomía gallega », dans Alfonso R. **Castelao**, *Sempre en Galiza* (Obra completa, 2), Madrid, Ediciones AKAL, 1984, p. 454.

¹⁷ « Estatuto de Galicia que la Asamblea regional de ayuntamientos celebrada en Santiago de Compostela durante los días 17, 18 y 19 de diciembre de 1932, acordó proponer a la votación de los electores, conforme al Artículo 12 de la Constitución », Santiago de Compostela, Tipografía « El Eco de Santiago », 1932, p. 1.

galicien entre les régionalistes et les nationalistes, trouveront une expression dans la constitution d'une communauté autonome galicienne lors de la « Transition » démocratique.

A la fin de la Deuxième Guerre mondiale les objectifs fondamentaux du nationalisme étaient, selon le nationaliste Alfonso Castelao, dans l'ordre, l'autonomie intégrale de la Galice afin qu'elle puisse se fédérer avec les autres peuples espagnols, la constitution d'une République fédérale espagnole qui se confédérerait avec le Portugal, la formation d'une confédération ibérique pour adhérer à une Union européenne, la création des États unis d'Europe pour constituer l'union mondiale.¹⁸ Cependant, la mort de Franco et le début de la « Transition » espagnole ont changé beaucoup les plans des nationalistes galiciens. L'idée de la constitution d'une autonomie galicienne au sein de l'Espagne n'en a pas été moins préservée et, ainsi, en 1981, grâce au Statut d'autonomie validé par l'électorat galicien en 1980, la Galice, auto-identifiée comme « nationalité historique », devenait une communauté autonome au sein de l'État espagnol.¹⁹

La « nationalité historique » galicienne et la Communauté autonome de Galice

En novembre 1918, un premier rassemblement nationaliste galicien réclamait, parmi d'autres objectifs nationalistes, l'autonomie intégrale pour toutes les nations ibériques (Castille, Catalogne, Euskadi, Galice et, si possible, Portugal) et la constitution ultérieure d'une fédération ou d'une confédération entre ces nations dotées de structures législatives et exécutives propres et possédant de très larges compétences autonomiques, sauf celles réservées expressement à la fédération (la défense, les relations extérieures, les douanes, etc.).²⁰

Après le moment de la deuxième République espagnole, avec l'adoption du statut

¹⁸ A. D. **Rodríguez Castelao**, *Sempre en Galiza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1996, p. 433.

¹⁹ *Loi Organique 1/1981* du 6 avril 1981 du Statut d'autonomie pour la Galice, *BOE*, no. 101, 28 avril 1981, p. 8897.

²⁰ Justo **Beramendi González**, « El galleguismo político (1840-1936) », dans Jesús de **Juana**, Julio **Prada**, coord., *Historia contemporánea de Galicia*, Barcelone, Editorial Ariel, 2005, p. 501.

d'autonomie de 1936, le nationalisme autonomiste galicien est visiblement entré dans une phase d'affaiblissement et le début de la « Transition » démocratique a surpris les élites nationalistes galiciennes. Les difficultés causées par l'absence d'un programme nationaliste cohérent ont été amplifiées par l'émergence d'une élite locale régionaliste et espagnoliste très énergique. Parmi les leaders de cette élite, on va retrouver vers la fin des années 1980 un certain Manuel Fraga, un ex-ministre de Franco et un des pères de la Constitution de 1978. Bien qu'adversaire de l'utilisation constitutionnelle du concept de nationalité pour identifier les communautés territoriales espagnoles à fort caractère national (Catalogne, Pays basque et Galice), Fraga allait accepter les règles du jeu démocratique en devenant président de la *Xunta de Galicia*, le gouvernement galicien. Cependant, ses convictions régionalistes et sa présence dans le champ des régionalistes ont conduit à une minimisation des effets politiques de la reconnaissance de la nationalité historique galicienne comme source de légitimité de la Communauté autonome de Galice. Dans une telle situation, comparativement à l'évolution des nationalismes basques ou catalans, le nationalisme galicien présentait dans les années 1980-1990 une image un peu étrange, bien que le Statut d'autonomie de la Communauté autonome de Galice de 1981 parle ouvertement de l'existence d'une nationalité historique galicienne. Comme le soulignait Ramon Maiz, l'incontestable déficit politique du nationalisme galicien a placé la Galice de la fin du XXe siècle dans une catégorie intermédiaire parmi les nations sans État de l'Europe, « between those nationalities with hegemonic nationalism (Basque country and Catalonia) and those others where their political manifestation is practically irrelevant (Brittany, Occitany, or Corsica) ». ²¹

Les relations spéciales avec l'Espagne, « cette grande réalité historique, intégrée par l'histoire et par la foi », étaient traditionnelles, étant donné que la Galice, selon Fraga, « une communauté vieille et nouvelle en même temps », a été l'une des premières régions espagnoles qui aient proposé « une doctrine régionaliste comme facteur basique de

²¹ Ramón **Máiz**, « The open-ended construction of a nation: the Galician cas in Spain », dans Justo G. **Beramendi** et alii, eds., *Nationalism in Europe. Past and Present* (Actas do Congreso Internacional "Os Nacionalismos en Europa. Pasado e Presente", Santiago de Compostela, 27-29 de Setembro de 1993), vol. 2, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1994, p. 206.

reconstruction de l'État national ». ²² Galléguiste et antinationaliste, Fraga était sûr qu'« on peut être galléguiste sans être nationaliste, qui est une trahison de l'Espagne et de la Constitution ». ²³

Cette adhésion de Fraga aux idées du courant galléguiste allait faciliter aussi le développement des relations avec l'autre État ibérique, le Portugal, avec lequel la Galice partageait une longue histoire et un espace linguistique et culturel. Dans un tel contexte, on pourrait dire que Fraga est un des hommes politiques dont l'activité est directement liée à la constitution et à l'évolution de l'Eurorégion Galice-Nord du Portugal. D'ailleurs, selon Fraga, « la priorité par excellence de l'action extérieure autonome [de la Galice] est la consolidation de l'Eurorégion que partageons avec la région Nord du Portugal ». ²⁴

Quant au nationalisme galicien, le principal parti nationaliste de la période postfranquiste, le *Bloque nacionaliste galicien (BNG)*, a eu une évolution marginale une bonne période de temps, ²⁵ son existence étant associée par un de ses leaders historiques, Xosé Manuel Beiras, à l'existence d'un nationalisme pensé comme un « processus de libération nationale et sociale ». ²⁶ C'est seulement lors des élections de 1997 que le *BNG* va devenir la principale force de l'opposition parlementaire en Galice, en délogeant le *Parti des socialistes de Galice (PsdeG-PSOE)*, et, par conséquent, une possible alternative au régionalisme promu par Manuel Fraga. ²⁷

²² Discours de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice, le 10 octobre 2000, lors du « Debate de política xeral: Informe do Sr. presidente da Xunta de Galicia para expoñe-la situación política da Comunidade Autónoma de Galicia, debate e propostas de resolución (doc. no. 15474) », *DSPG*, no. 116, Ve législature, session plénière, 10 octobre 2000, p. 8929.

²³ * * *, « Fraga dice que ser nacionalista es una traición a España y a la Constitución », *Voz de Galicia*, 29 août 2008.

²⁴ « Decreto 85/1999, de 8 de abril, por el que se modifica el Decreto 4/1997, de 9 de enero, por el que se crea la Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior », *DOG*, no. 68, 12 avril 1999, p. 4118

²⁵ Margarita **Gomez-Reino Cachafeiro**, « El nacionalismo minoritario, de la marginalidad al gobierno: la trayectoria del Bloque Nacionalista Galego (1982-2007) », *Papers: Revista de sociologia*, no. 92, 2009, p. 119-142.

²⁶ Xosé Manuel **Beiras**, « BNG i el context gallec », *Debat nacionalista*, no. 32, 1998, p. 70.

²⁷ Sur l'évolution idéologique du BNG, voir, par exemple, Margarita **Gómez-Reino**, « The Bloque Nacionalista Galego: From Political Outcast to Success », dans Lieven **De Winter**, Margarita

Manuel Fraga : Une « Nouvelle frontière » pour la Galice

Ex-ministre de Franco, Manuel Fraga Iribarne était naturellement loin d'être un personnage apprécié par tout le monde dans l'Espagne postfranquiste et, de ce point de vue, la Galice ne constituait pas une exception. Blâmé ouvertement par les républicains et les partisans de la gauche pour son activité politique pendant la dictature de Franco, Fraga, qui, en octobre 1976, lors du lancement de *l'Alliance populaire*, déclarait que son association avec le terme « franquiste » ne le déshonore pas,²⁸ avait sans doute ses sympathisants parmi les Galiciens et les élections parlementaires galiciennes de 1989 le confirment pleinement.

Bien que membre fondateur du nouveau *Parti populaire*, conçu en janvier 1989 sur les ruines de *l'Alliance populaire*, Fraga quittait la politique à l'échelle nationale et se lançait à la fin de l'an 1989 dans la politique régionale visant la fonction de président de la *Xunta* de Galicia. Appuyé par une coalition entre le *PP* galicien et les *Centristas de Galicia*, une petite organisation nationaliste modérée, Fraga et son équipe allaient obtenir une surprenante majorité absolue de voix, résultat qui marquait le moment zéro d'une longue période de domination fraguiste dans l'histoire de Galice.²⁹ Avec une majorité absolue dans le parlement régional (38 sièges d'un total de 75), le *PP* devenait ainsi le maître incontestable de l'espace parlementaire galicien, alors que Manuel Fraga Iribarne, le no. 1 du *PP* galicien, était nommé Président de la *Xunta de Galicia*.³⁰

Comme le remarquait à l'époque un journaliste de *l'ABC*, « la Galice a été la récompense

Gómez-Reino, Peter Lynch, eds., *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, vol. 1, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006, p. 167-196.

²⁸ * * *, « Fraga, portavoz de Alianza Popular, en su primera rueda de prensa : "Esperamos serenos y optimistas el veredicto final del pueblo español" », *ABC*, le 22 octobre 1976.

²⁹ **Xunta electoral de Galicia**, « Resolución pola que se fan publicos os resultados xerais e por circunscricions provincias des eleccions o Parlamento de Galicia celebradas o día 17 de decembro de 1989, segundo os datos que figuran nas actas do escrutino xeral remitidos polas xuntas electorais provincias, asi como a relacion de deputados proclamados electos porc ada unha delas », *DOG*, no. 28, 8 février 1990, p. 1144-1148.

³⁰ Xosé **Hermida**, « Fraga, elegido presidente de la Xunta de Galicia », *El País*, 1^{er} février 1990; A. **Maneiro**, A. J. **Padin**, « Fraga pide, tras ser elegido presidente de la Junta, que no se trabe a las autonomias », *ABC*, 1^{er} février 1990.

tellement cherchée par Manuel Fraga, ex-ministre, ambassadeur, académicien, universitaire et candidate à présidence du gouvernement à quatre reprises ».³¹

Le 29 janvier 1990, Fraga, un candidat à la présidence de la *Xunta*, proposait, lors de son intervention au Parlement de Galice,³² une nouvelle politique pour cette communauté autonome,³³ tout en opposant « une irréversible et définitive autoidentification à une utopique autodétermination »,³⁴ et réclamait, ni plus ni moins, « une nouvelle frontière pour la Galice ».³⁵

Conscient du fait que la Galice a besoin d'une rapide modernisation culturelle, sociale et économique pour atteindre le niveau de développement des régions européennes,³⁶ Fraga, un adversaire déclaré tant du nationalisme galicien et que du centralisme espagnol, soulignait que son concept d'autonomie ne pouvait pas être associé aux politiques visant « la création de mini-États et d'autant moins de nouveaux centralismes ».³⁷

Au début de l'année 1990, ses principaux objectifs étaient la réalisation d'une « vraie autonomie », d'un vrai autogouvernement » à l'intérieur du jeu constitutionnel, et, après, « faire la Galice », « avec toutes les conséquences ».³⁸ De plus, il misait sur la promotion gouvernementale de la « vraie autodétermination » de la Galice, un projet politique qui se traduisait par la promotion de « son identification, de son image extérieure, de sa juste participation à la solidarité nationale européenne (*sic*) ».³⁹ Dans ses mots, Manuel Fraga voulait mettre la Galice sur la carte, espagnole et européenne, de la modernité et, en mars

³¹ * * *, « De Génova 13, al Palacio de Rajoy », *ABC*, 1er février 1990.

³² Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, « Proposta de candidato a Presidente da Xunta de Galicia, presentación do seu programa de goberno e elección, de conformidade co disposto no artigo 153 do Estatuto de autonomía », *DSPG*, no. 3, IIIe législature, session plénière no. 3, 29 janvier 1990, p. 27-57.

³³ *Ibid.*, p. 30.

³⁴ *Ibid.*, p. 31.

³⁵ *Ibid.*, p. 35.

³⁶ *Id.*

³⁷ *Ibid.*, p. 32.

³⁸ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne** au Parlement de Galicie, le 31 janvier 1990, lors du débat sur la « Proposta de candidato a Presidente da Xunta de Galicia, presentación do seu programa de goberno e elección, de conformidade co disposto no artigo 153 do Estatuto de autonomía », *DSPG*, no. 4, IIIe législature, session plénière no. 4, 31 janvier 1990, p. 82.

³⁹ *Id.*

2002, il allait constater que cet objectif fut atteint.⁴⁰

Lors d'une intervention au Parlement galicien en octobre 2002, Manuel Fraga remarquait que la participation de la Galicie aux affaires européennes, en tant que communauté autonome espagnole et région européenne, rendait difficile toute politique isolationniste et, dans un tel contexte, la *Xunta* était obligée de développer une action extérieure planifiée et cohérente dans les limites établies par la Constitution espagnole. Selon Fraga, la systématisation de l'action extérieure galicienne devait renforcer la capacité de la *Xunta* de gérer les implications des facteurs externes sur la réalité économique et socioculturelle de la Galice.⁴¹

Apparemment, le régionalisme promu par le président de la *Xunta* et l'absence de toute influence nationaliste dans la conception de l'action extérieure galicienne n'affectaient pas la capacité de la Galicie d'avoir une présence active sur la scène internationale. Comme remarquait un observateur avisé de la vie politique galicienne, Domingo Bello Janeiro, le directeur de l'École galicienne d'administration publique,

dans le cas galicien, on constate l'absence d'une doctrine nationaliste qui inspire l'action du gouvernement, ce que n'empêche pas l'existence d'une notion originale de la personnalité politique de la communauté. Cette notion présuppose une modalité particulière d'insertion régionale dans l'environnement international (...).⁴²

Selon Fraga, il ne s'agissait pas de la projection globale d'une nation sans État.⁴³ Mais comment insérer une région, « un fragment d'État » tel que la Galice,⁴⁴ dans un

⁴⁰ Lourdes **Mendéz**, « Galicia, región de Europa: dimensiones europeístas del imaginario culturalista de la Xunta », *Revista de Antropología Social*, no. 12, 2003, p. 94.

⁴¹ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne** (président de la *Xunta de Galicia*) au Parlement galicien, le 8 octobre 2002, lors du « Debate de política xeral: informe do Sr. President da Xunta de Galicia para expoñe-la situación política da Comunidade Autónoma de Galicia, debate e propostas de resolución », *DSPG*, série Plénum, no. 34, VIe législature, session plénière, 8 octobre 2002, p. 2394.

⁴² Domingo **Bello Janeiro**, « La Comunidad Autónoma de Galicia en un estado descentralizado », travail présenté lors de VIIe Congrès international du CLAD sur la réforme de l'État et de l'administration publique, Lisbonne, 8-11 octobre 2002, p. 16.

⁴³ Carlos **Conde Martínez**, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de Gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 83.

⁴⁴ Manuel **Fraga Iribarne**, *De Galicia a Europa...*, p. 12..

environnement toujours dominé par des États et leurs intérêts?

« Une région à vocation européenne »

En Galice, au sein de l'État espagnol, la trajectoire politique de Fraga était plus ou moins prévisible. Son régionalisme de conviction suggérerait l'existence d'un projet régionaliste destinée à assurer à la Galice un développement social et économique maximal dans les limites constitutionnelles. Mais à l'extérieur, dans la CEE et, ultérieurement, dans l'Union européenne? Quelle place à envisager pour la Galice dans le processus d'intégration européenne?⁴⁵

« La Galice se présente comme une región à vocation européenne », ⁴⁶ affirmait Fraga en 1991, une région qui, vu les ressources humaines de la société galicienne, pourrait se placer parmi les régions européennes les plus dynamiques.⁴⁷ Dans un tel contexte, il réclamait, en février 1991, un meilleur protagonisme des régions européennes dans la construction européenne.⁴⁸

Cependant, bien que le BNG ne représentait pas une force au Parlement galicien à l'époque, les députés nationalistes ne perdaient jamais l'occasion d'attaquer les positions gouvernementales. Camilo Nogueira Román, pas encore un membre marquant du BNG, accusait le régionalisme de Fraga d'être une forme de nationalisme espagnol surgie après l'échec du projet national espagnol.⁴⁹ Si ce nationalisme espagnol était nocif pour la Galice,

⁴⁵ Pour l'action extérieure de la Galice dans les premières années de la période de Fraga, voir Jorge **Pueyo Losa**, « Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado », *Dereito*, vol. III, no. 6, 1994, p. 9-46.

⁴⁶ Manuel **Fraga**, « Galicia, su presencia en Europa », *Noticias de la CEE*, no. 72, 1991, p. 9.

⁴⁷ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, « Proposta de candidato a Presidente da Xunta de Galicia, presentación do seu programa de goberno e elección, de conformidade co disposto no artigo 153 do Estatuto de autonomía », *DSPG*, no. 3, IIIe législature, session plénière no. 3, 29 janvier 1990, p. 35.

⁴⁸ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice le 19 février 1991, lors du « Debate de política xeral coa comparencia do Excmo. Sr. presidente da Xunta de Galicia para expoñe-lo proceso evolutivo da Autonomía, a actual situación da Comunidade Autónoma de Galicia e a súa articulación e desenvolvemento futuro (doc. núm. 3313) », *DSPG*, no. 56, 1991, IIIe législature, session plénière no. 56, 19 février 1991, p. 3853.

⁴⁹ Intervention du député Camilo **Nogueira Román** (*Partido Socialista Galego-Esquerda galega*) au

le régionalisme espagnol, lui aussi, aurait été, selon Nogueira, « une chose sans avenir ».⁵⁰ D'ailleurs, ce projet nationaliste espagnol n'intégrait pas avec priorité les intérêts et les aspirations de la Galice,⁵¹ et, par conséquent, était inacceptable pour les Galiciens. Dans un tel contexte, Nogueira affirmait que « l'avenir de la Galice n'était pas celui d'une région espagnole, mais celui d'une nation de l'Europe sans frontières ».⁵² Contrairement à Fraga, qui misait sur une Galice régionaliste, Nogueira parlait d'un « projet historique » pour une Galice, en tant que nation européenne, d'une « alternative politique » pour la Galice en tant que « société nationale » et, finalement, de l'autodétermination de la Galice.⁵³

En mars 1992, Fraga constate que la Galicie a une participation active au processus de construction européenne et aux efforts européens de réalisation d'un nouvel équilibre entre l'Union européenne, les États membres et les communautés territoriales, « avec une présence claire à Bruxelles et à Madrid ».⁵⁴

En novembre 1993, Fraga remarquait que la Galice est devenue « une région active dans le processus d'unification européenne »⁵⁵ et il saluait l'évolution du fait régional en Europe et la constitution du Comité des régions de l'Union européenne.⁵⁶ Selon Fraga, « le galléguisme (...) était synonyme de l'européisme ».⁵⁷ Dans ce contexte, il proposait une

Parlement de Galice le 20 février 1991, lors du « Debate de política xeral... (doc. núm. 3313) (continuación) », *DSPG*, no. 57, 1991, IIIe législature, session plénière no. 57, 20 février 1991, p. 3896-3897.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 3931.

⁵¹ *Ibid.*, p. 3897.

⁵² *Id.*

⁵³ *Ibid.*, p. 3899.

⁵⁴ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galicie le 10 mars 1992, lors du « Debate de política xeral coa comparencia do Excmo. Sr. presidente da Xunta de Galicia para expoñe-lo proceso evolutivo da Autonomía, a actual situación da Comunidade Autónoma de Galicia e a súa articulación e desenvolvemento futuro (doc. núm. 3313) », *DSPG*, no. 6, 1992, IIIe législature, session plénière no. 104, 10 mars 1992, p. 523.

⁵⁵ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, candidate à la présidence de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galicie le 29 novembre 1993, lors du « Proposta de candidato á Presidencia da Xunta de Galicia, presentación do seu programa de goberno e elección », *DSPG*, no. 3, 1993, IVe législature, série Plénum, session plénière, 29 novembre 1993, p. 32.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 55-56.

⁵⁷ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice le 5 octobre 2004, lors du « Debate de política xeral: informe do Sr. presidente da Xunta de Galicia para expoñer a situación política da Comunidade Autónoma de Galicia, debate e propostas de

ligne de gouvernement galléguiste, guidée par un galléguisme constructif, compréhensif de la réalité espagnole et européenne et ouvert aux nouveaux courants culturels.⁵⁸

Au début des années 1990, avant la création de l'Union européenne, Fraga remarquait que la participation des régions aux institutions européennes (de la CEE) était devenue un des sujets d'actualité. Selon lui, le cas de l'Espagne était « singulièrement intéressant » puisque l'Espagne avait déjà construit un État des autonomies, à l'intérieur duquel les grandes communautés territoriales possédaient une évidente autonomie. Cependant,

à l'heure de la participation aux décisions européennes, la situation est devenue précaire. Les régions autonomes espagnoles constatent que leurs compétences réservées grâce à leur statut sont transférées à Bruxelles.⁵⁹

Le Traité de Maastricht allait changer visiblement les rapports entre la communauté galicienne et l'Union européenne. Si la constitution du Comité des régions était perçue comme un facteur de progrès, l'involution autonome causée par le transfert de compétences vers l'Union européenne et les tentatives de l'État espagnol d'utiliser les affaires européennes pour récupérer une série de compétences ont provoqué la réaction de Fraga en septembre 1994. Lors de son intervention au Parlement galicien, Fraga avertissait du fait que la cession de souverainetés vers les institutions européennes ne devait pas impliquer une récupération de compétences par le pouvoir central. De plus, il réclamait une compatibilité entre la présence européenne de l'État espagnol et le système autonome et une reconnaissance constitutionnelle d'un droit à l'autonomie des régions et des nationalités espagnoles qui ait une équivalence dans le rôle de l'État espagnol dans l'espace européen.⁶⁰

resolución (doc. núm. 17646) », *DSPG*, no. 122, 2004, VIe législature, série Plénum, session plénière du 5 octobre 2004, p. 8.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 53.

⁵⁹ « Galicia en sus raíces », discours prononcé par Manuel **Fraga Iribarne** lors de la conclusion du Congrès international de la culture galicienne, Saint-Jacques-de-Compostelle, le 27 octobre 1990, dans **Fraga Iribarne**, *De Galicia a Europa...*, p. 109-110.

⁶⁰ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice le 20 septembre 1994, lors du « Debate de política xeral: informe do Excmo. Sr. presidente da Comunidade Autónoma, debate e propostas de resolución (doc. núm. 2761) », *DSPG*, no. 31,

D'ailleurs, il allait demander régulièrement la participation directe des organes galiciens auprès des institutions européennes.⁶¹ En octobre 2002, Manuel Fraga réclamait encore une fois une meilleure intégration des régions et des nationalités au niveau européen,⁶² cette requête venant dans le contexte d'une involution autonome évidente. Comme soulignait le nationaliste Xosé Beiras Torrado au Parlement de Galice en avril 2001, « les signes de l'involution se sont aggravés pendant la période de deux derniers gouvernements dans l'État espagnol » et, pour éviter le pire, il fallait utiliser tous les mécanismes institutionnels afin que la Galice bénéficie du statut de nationalité historique tant au sein de l'État espagnol qu'à l'intérieur de l'Union européenne.⁶³

En février 2002, répondant à une question de Beiras Torrado sur la présence participative de la Communauté autonome de Galice au sein des institutions de l'Union européenne, Fraga remarquait que les propositions visant la participation européenne doivent être mieux préparées et toujours en respectant le principe de loyauté constitutionnelle.⁶⁴

Régionaliste convaincu et non-nationaliste, Fraga a marqué sans aucune équivoque la conception de ces politiques d'action extérieure envers l'Union européenne. Un bon exemple est constitué par le « Livre blanc de l'action extérieure », conçu tant comme une sorte de guide pour l'avenir de la politique extérieure galicienne que comme une explication de la raison d'être de la présence de la Galice en Europe et dans le monde.

1994, IVe législature, série Plénum, session plénière du 20 septembre 1994, p. 2251.

⁶¹ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, candidate à la présidence de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galicie le 1er décembre 1997, lors du « Proposta de candidato á Presidencia da Xunta de Galicia; presentación do seu programa de goberno e elección, de conformidade co disposto no artigo 15.3 do Estatuto de autonomía », *DSPG*, no. 3, 1997, Ve législature, série Plénum, session plénière, 1er décembre 1997, p. 38.

⁶² Intervention de Manuel **Fraga Iribarne** (président de la *Xunta de Galicia*) au Parlement galicien, le 8 octobre 2002, lors du « Debate de política xeral: informe do Sr. President da Xunta de Galicia para expoñe-la situación política da Comunidade Autónoma de Galicia, debate e propostas de resolución », *DSPG*, série Plénum, no. 34, VIe législature, session plénière, 8 octobre 2002, p. 2395.

⁶³ Intervention du député Xosé **Beiras Torrado** (*Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego*), au Parlement de Galice le 5 avril 2001, lors de la « Solemne conmemoración do XX aniversario da aprobación do Estatuto de autonomía para Galicia », *DSPG*, no. 144, 2001, Ve législature, série Plénum, session plénière du 5 avril 2001, p. 11177.

⁶⁴ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, le 20 février 2002, au Parlement galicien, *DSPG*, no. 9, 2002, VIe législature, série Plénum, session plénière du 20 février 2002, p. 399.

Rédigé par des experts indépendants,⁶⁵ ce document programmatique réclamait une participation autonome de la Galice aux affaires européennes,⁶⁶ puisque « la Galice est l'Europe, du point de vue géographique, sociologique ou culturel, mais aussi politique, institutionnel, économique ou social. »⁶⁷ Bien que la raison d'être d'une action extérieure galicienne envers l'Union européenne était évidemment régionaliste, il faut remarquer que certaines revendications de la *Xunta* sont similaires aux revendications nationalistes des Catalans ou des Basques. Par exemple, la revendication de sa voix (*a súa voz*) sur la scène européenne, la constitution d'une circonscription électorale européenne unique pour la Galice⁶⁸ ou la participation aux affaires européennes dans les domaines associés aux compétences exclusives de la Communauté autonome.⁶⁹ La grande différence entre les cas catalan et basque et le cas galicien est perceptible au niveau de l'objectif final: si les Catalans et les Basques visaient une reconnaissance institutionnelle européenne de leur spécificité nationale, les Galiciens misaient sur le fait régional.

La Galice forme part intégrante du groupe de ces États dont la structure est, du point de vue constitutionnel, fédérale, autonome ou d'une décentralisation spéciale, contenant des collectivités territoriales à des compétences législatives et un certain degré de capacité exécutive. (...) La Galice réclame, dans le cadre de l'Union, une meilleure reconnaissance de ces collectivités.⁷⁰

Cinq ans plus tard, en 2004, la Galice allait devenir la première communauté autonome qui participait avec *a súa voz* aux séances du Conseil des ministres de l'Union européenne,⁷¹ mais la revendication d'un meilleur statut pour les communautés à des compétences législatives allait rester dans l'agenda européen de la *Xunta*.

⁶⁵ Voir la présentation faite par Manuel Fraga, dans Xulio **Ríos Paredes**, coord., *Libro Branco da Acción Exterior de Galicia*, Saint-Jacques-de-Compostelle, Xunta de Galicia, 2005, p. 4.

⁶⁶ **Ríos Paredes**, *Libro Branco...*, p. 42.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 40.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 42.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 41.

⁷¹ Domingos **Sampedro**, « Galicia será la primera comunidad con voz propia en un Consejo de la UE », *La Voz de Galicia*, 13 décembre 2004.

Une Bavière espagnole

Selon Manuel Fraga, les Galiciens sont un peuple espagnol et européen dès ses origines. Si Jordi Pujol parlait d'une présence catalane à l'intérieur de l'empire de Charlemagne, Fraga remarque que son pays a été une composante de la première organisation générale européenne, soit l'Empire romain, étant donné que le territoire de la Galicie actuelle a été conquis par deux des fondateurs de l'Empire, Jules César et Octave Auguste. Après la dissolution de l'Empire, la Galicie s'est intégrée à l'unité de la monarchie espagnole et, de ce fait, la Galice se retrouve parmi les régions qui ont constitué sans interruption le Royaume d'Espagne depuis mille cinq cents ans. « Notre constante adhésion à l'Espagne et à l'Europe n'est pas donc une chose récente, mais très ancienne, et une histoire transformée ainsi en une naturalité radicale » (*naturaleza radical*).⁷²

Dans un tel contexte, bien que loin de la cohérence et l'idéalisme du projet de *lehendakari* Ibarretxe visant un nouveau statut pour la Communauté autonome du Pays basque, Manuel Fraga a eu, lui aussi, un projet de reconstruction d'une communauté territoriale. Selon Fraga, la Galice, une communauté autonome dont la légitimité institutionnelle était fournie par l'existence d'une nationalité historique galicienne, devait se transformer en une sorte de Bavière espagnole. En avril 2008, le président de la *Xunta*, Emilio Pérez Touriño, remarquait que « le rêve de Fraga de transformer la Galice en une Bavière conservatrice s'est évanoui ».⁷³ Cette disparition était réelle, mais force est de constater que pendant les années de la présidence de Fraga, le projet d'une Bavière espagnole ne fut pas un simple rêve.

Comme remarquait un adversaire politique de Fraga, le projet de Fraga était un peu utopique:

⁷² Manuel **Fraga Iribarne**, *Nuevo Orden Mundial*, Barcelone, Ed.Planeta, 1996, p. 168-169

⁷³ * * *, « El sueño de Fraga de convertir a Galicia en una Baviera conservadora se ha esfumado », entrevue avec Emilio Pérez Touriño, *LaVozdeGalicia.es*, 12 avril 2008, (http://www.lavozdegalicia.es/galicia/2008/04/13/0003_6729613.htm, page consultée le 4 mai 2011)

Fraga a vu la Bavière un modèle auquel le progrès et les transformations s'harmonisaient avec la tradition sans aucune rupture. Mais cette chose était impossible en Galice, toute notre histoire est conflictuelle et la Galice actuelle, tout le XXe siècle, est une grande rupture.⁷⁴

La presse madrilène parlait d'une Opération Bavière,⁷⁵ dont le grand objectif devait être la construction d'un refuge politique pour Fraga selon le modèle de la Bavière de Franz Josep Strauss, un défenseur de l'État libre de Bavière et, en même temps, un patriote sincère dans le service de la grande patrie ».⁷⁶

Admirateur déclaré du modèle bavarois,⁷⁷ Fraga misait sur un régionalisme inspiré du cas de l'État libre de Bavière: « il n'est pas l'unique modèle possible, mais il est l'un des plus proches de la Communauté autonome de Galice ».⁷⁸ Selon Fraga, « le régionalisme constitue la clé de la théorie sociale et de la pratique politique de notre temps », car il serait une « doctrine dynamique », « une doctrine réaliste, loin de toute utopie et de toute démagogie », et « réellement autonomiste ».⁷⁹

Dans ce contexte, le choix de la Bavière pourrait être explicable, mais il faut remarquer que, contrairement aux initiatives d'Ibarretxe, le projet bavarois de Fraga n'a pas existé vraiment. Plutôt un exercice intellectuel qu'un projet faisable, l'Opération Bavière n'a eu aucune conséquence directe dans la vie politique galicienne. D'ailleurs, la Bavière n'a pas été l'unique référence régionale de Fraga. L'Alsace a représenté aussi, à un moment donné, un autre modèle, efficace et constructif, à contempler.⁸⁰

En mars 2004, le Parti socialiste ouvrier espagnol de José Zapatero gagnait les élections

⁷⁴ Suso de Toro, « El modelo de Fraga », *El País*, 23 mars 2008.

⁷⁵ * * *, « "Operación Baviera" », *El País*, 26 octobre 1987.

⁷⁶ Manuel **Fraga Iribarne**, « In memoriam », *El País*, 4 octobre 1988.

⁷⁷ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne** au Parlement de Galice, le 31 janvier 1990, lors du débat sur la « Proposta de candidato a Presidente da Xunta de Galicia, presentación do seu programa de goberno e elección, de conformidade co disposto no artigo 153 do Estatuto de autonomía », *Diario de Sesións* (Parlamento de Galicia), no. 4, IIIe législature, session plénière no. 4, 31 janvier 1990, p. 88.

⁷⁸ Manuel **Fraga Iribarne**, « En el surco del regionalismo bávaro », dans Nicasio **Salvador Miguel**, éd., *Letras de la España contemporánea. Homenaje a José Luis Varela*, Alcalá de Henares, Centro de Estudios Cervantinos, 1995, p. 152.

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ *Id.*

générales avec un programme qui promettait, parmi d'autres, le respect des identités plurielles des Espagnols et stimulait la participation des communautés autonomes en tant que sujets politiques aux affaires espagnoles et européennes.⁸¹ Les socialistes formaient le gouvernement à Madrid. Cette victoire socialiste définissait un nouveau contexte pour la politique galicienne en ouvrant de nouvelles perspectives dans la vie politique cette communauté autonome.⁸² En termes électoraux, les résultats obtenus par le *PSOE* en Galice (10 mandats de députés), derrière le *PP* (12 mandats), mais avant le *BNG* (2 mandats), indiquaient la possibilité que Fraga et son parti perdent la majorité absolue dans le Parlement galicien.⁸³ Un an plus tard, en juin 2005, le *PP* perdait effectivement cette majorité absolue et, incapable de former un gouvernement minoritaire, Fraga cédait le pouvoir à une alliance formée par les socialistes du *PsdeG-PSOE* et les nationalistes du *BNG*. Le secrétaire général du *PsdeG-PSOE*, Emilio Pérez Touriño, devenait en août 2005 le nouveau président de la *Xunta de Galicia*, après les 15 ans de fraguisme.

Touriño : l'Europe, « notre cadre de référence historique »

La présidence de Touriño a signifié un grand changement dans les relations entre la Galicie, en tant qu'une entité nationale non souveraine, et l'Union européenne. Si pour Fraga, la Galice n'était qu'une composante de la grande nation espagnole, pour Touriño et ses alliés nationalistes du *BNG* l'existence d'une personnalité nationale galicienne était incontestable. Dans une telle situation, le régionalisme promu par Fraga comme stratégie d'intégration de la Galice à l'Union européenne était abandonné en faveur d'une nouvelle approche nationaliste.

Pour Touriño, l'Europe était par excellence « notre cadre de référence historique »⁸⁴ et, par

⁸¹ **Partido Socialista Obrero Español**, *Merecemos una España mejor*, programme électorale – Élections générales 2004, p. 31.

⁸² Francesc **Pallarés**, Ignacio **Lago**, « Las elecciones autonómicas de 2005 en Galicia », dans *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelone, Instituto de derecho público, 2005, p. 733.

⁸³ *Ibid.*, p. 734.

⁸⁴ Intervention de Emilio **Pérez Touriño**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice, le 29 juin 2006, lors de la « Comparecencia do señor presidente da Xunta de Galicia, por petición propia, para debater sobre a reforma do vixente Estatuto de autonomía de Galicia (07/CPP-0117

conséquent, il proposait dès le début de sa présidence une amélioration majeure des relations avec l'Union européenne afin que les intérêts nationaux de la Galice soient préservés en Espagne et en Union européenne. Convaincus par le fait que « la Communauté autonome de Galice est une communauté à caractère national dans le cadre d'un État plurinational », ⁸⁵ le *PSdeG-PSOE* et le *BNG* signaient en juillet 2005 un accord de coopération gouvernementale qui, parmi d'autres objectifs, visait une recomposition des relations avec l'Union européenne. Conformément à cet accord, le nouveau gouvernement galicien devait améliorer la participation de la Galice aux affaires européennes afin « de sauvegarder ses compétences et de promouvoir ses intérêts ». En même temps, la représentation de la Galice dans les structures de l'Union aurait dû obtenir un « caractère public » et, au niveau régional, le développement de la coopération avec le Nord du Portugal devait conduire au renforcement de l'eurorégion. ⁸⁶ L'alliance réclamait une présence des institutions galiciennes dans les organes de l'Union européenne lorsqu'il s'agissait des affaires relatives aux compétences exclusives de la Galice et une projection et une représentation institutionnelle de la Galice dans les pays avec lesquels la Galice avait des liaisons culturelles et politiques. ⁸⁷

En novembre 2005, Touriño précisait, lors d'une conférence de la *REGLEG* à Munich, en Allemagne, les doléances européennes de la Galice. Selon lui, dans le contexte de la réforme des relations avec l'État espagnol, la Galice devait obtenir une meilleure participation au processus de formation de la volonté nationale espagnole dans l'*UE*, la possibilité d'utiliser la langue galicienne dans les institutions européennes et la participation des représentants de la Communauté autonome de Galice aux délégations espagnoles auprès du Conseil des ministres de l'Union européenne. ⁸⁸

(9243) », *DSPG*, no. 47, VIIème législature, 29 juin 2006, session plénière, p. 38.

⁸⁵ *PSdeG-PSOE* et *BNG*, *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE et BNG*, Saint-Jacques-de-Compostelle, 25 juillet 2005, p. 3.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁸⁸ * * *, « Nota de prensa : Emilio Pérez Touriño propón que as rexións teñan un peso específico dentro do Comité de Rexións e avoga por potenciar o protagonismo das asembleas lexislativas », *galiciadigital.com*, 22 novembre 2005.

Comme le remarquait un parlementaire galicien en mars 2006, il s'agissait d'un changement radical dans la « politique extérieure galicienne », qui gagnait ainsi une clarté évidente.⁸⁹

Dans un tel contexte, en juin 2006 le *PSdeG-PSOE* et le *BNG* concluaient un accord visant l'établissement d'un nouveau cadre des relations entre la Galice, l'État et l'Union européenne. Le document, intitulé « Accord sur les critères pour un Statut de tous », représentait de facto une formule de réforme du Statut d'autonomie galicienne de 1981 et, tout en misant sur la reconnaissance explicite du « caractère national » de la Communauté autonome de Galice, suggèrait une amélioration de la place de la Galice en Espagne et en Union européenne selon les modèles basque et catalan.⁹⁰

« Pourquoi Malte et non pas la Galice? »

La collaboration entre les socialistes et les nationalistes était la clé de toute initiative européenne de la *Xunta* et les différences idéologiques entre les deux partis auraient pu constituer un obstacle dans la définition de la nouvelle action extérieure du gouvernement galicien. En répondant en juin 2005 à la question de la compatibilité entre le *PsdeG-PSOE* et le *BNG*, Touriño était sans équivoque:

Nous avons des idéologies différentes. Eux sont nationalistes ; nous, « galléguistes ». Mais pour faire un pacte de gouvernement, il ne faut pas renoncer à l'idéologie. Que le *BNG* parle de la Galice comme d'une nation ou de l'autodétermination, cela ne me préoccupe pas, car il y a un autre terrain de jeu bien plus vaste au service de tous les Galiciens. Mais n'oubliez pas que les Galiciens ne sont ni divisés ni préoccupés par le fait de savoir s'ils doivent être ou non une nation. Notre problème n'est pas un problème d'identité, mais celui d'être dans le wagon de queue de l'Espagne, et là, les deux partis ensemble, nous avons un très vaste terrain à défricher.⁹¹

⁸⁹ Intervention de Rego González (*Grupo Parlamentario Socialista*) au Parlement de Galice le 21 mars 2006, *DSPG*, no. 33, VIIe législature, série Plénum, session plénière, 21 mars 2006, p. 14.

⁹⁰ * * *, « Pacto de BNG y PSdeG por la nacionalidad de Galicia », *El Periodico de Extremadura*, 18 juin 2006.

⁹¹ Anabel Díez, « El problema de Galicia no es de identidad sino estar en el furgón de cola »,

Évidemment, ce terrain à défricher était autant espagnol qu'européen et, si les difficultés idéologiques ne semblaient pas vraiment insurmontables au niveau du débat sur la réforme du Statut d'autonomie de la Galice et des rapports entre la Galice et l'État espagnol, les différences de perspective entre le *PSdeG-PSOE* et le *BNG* étaient significatives. Principalement grâce au député Camilo Nogueira, qui avait représenté le *BNG* dans le Parlement européen dans la législature 1999-2004, le *BNG* avait déjà gagné une évidente célébrité parmi les défenseurs des droits des nations non souveraines sur la scène européenne, une position qui contrastait de manière flagrante avec l'attitude plutôt réservée des socialistes galiciens sur la scène européenne lors des polémiques sur la reconnaissance nationale de la Galice.

En 2001, par exemple, Nogueira demandait, en tant que représentant de son pays, la Galice, que ce « pays » soit « pleinement reconnu comme celle des États de l'Union de l'Europe sans frontières que nous partageons tous ». ⁹² En même temps, Nogueira, en tant que membre de l'Intergroupe des Nations sans État dans le Parlement européen, demandait aussi « la reconnaissance politique de la diversité nationale et culturelle qui constitue, au-delà des États, un élément fondamental du caractère européen ». ⁹³

Dans cette diversité, les nations sans État que nous représentons plongent leurs racines historiques et linguistiques, ainsi que leurs dimensions démographiques et économiques qui sont comparables à celles des États membres. Nous demandons que notre réalité politique, civique et démocratique, ainsi que les compétences exécutives, législatives et judiciaires, qui nous distinguent, soient reconnues dans la participation du Conseil européen, comme nous reconnaissons aussi la participation d'États fédérés, de Länder, de régions constitutionnelles dont le caractère est différent, mais dont les compétences sont identiques. Nous demandons que cette réalité soit intégrée dans la déclaration de Laeken. Nous demandons que ces réalités soient incluses dans la future constitution. Nous voulons, en tout cas, que nos

entrevue avec Emilio Pérez Touriño, candidat à la Présidence de la Xunta de Galicia, *El País*, 29 juin 2005.

⁹² Intervention en séance plénière de l'europarlementaire espagnol Camilo **Nogueira Román**, 4 juillet 2001, Parlement européen – 5^{ème} législature, *Compte rendu session Strasbourg 4 juillet 2001*, P5_CRE(2001)07-04(7).

⁹³ *Id.*

gouvernements et nos parlements soient présents à la convention chargée d'élaborer les propositions pour la constitution de l'Union européenne.⁹⁴

Conscient cependant de la différence entre une « nation sans État » et une entité administrative et du fait que son « pays », la Galice, est techniquement une communauté autonome de l'État espagnol, Nogueira a soulevé aussi la question de « la reconnaissance et le respect des pouvoirs politiques et législatifs des entités internes des États membres (nationalités, États fédérés, communautés autonomes, régions administratives) dans leurs relations avec les institutions de l'Union européenne en matière exécutive, législative et judiciaire », ⁹⁵ une démarche restée sans réponse de la part des structures européennes.

En 2003, Nogueira, « en tant qu'Européen et représentant politique d'un État-nation comme la Galice », demandait que la nouvelle Constitution de l'Union européenne « respecte la diversité nationale et culturelle qui constitue le tissu de l'Europe » et se demandait « pourquoi la Slovaquie, le Luxembourg, l'Estonie ou Malte sont reconnus comme des nations européennes et non pas la Galice, l'Écosse ou la Catalogne. »⁹⁶

Selon lui, « l'Union européenne constitue aujourd'hui une union de souveraineté partagée sans précédent » et « les nations sans État, telle la Galice, souhaitent avancer grâce à leur participation à ces institutions ». ⁹⁷ Dans un tel contexte, il posait la question suivante :

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ Intervention de l'eurodéputé espagnol Camilo **Nogueira Román**, dans la Séance du 4 juillet 2001, « Question orale pour l'heure des questions de la période de session de juillet 2001 posée conformément à l'article 43 du règlement par Camilo Nogueira Román au Conseil; Objet: Reconnaissance des compétences politiques et législatives des nationalités et des régions reconnues par la Constitution », Parlement européen – 5^e législature, *Compte rendu session Strasbourg 4 juillet 2001*, H-0547/01.

⁹⁶ Intervention en séance plénière de l'eurodéputé espagnol Camilo **Nogueira Román**, 4 juin 2003, lors des discussions sur la « Préparation du Conseil européen de Thessalonique des 20 et 21 juin 2003 et réunion de la Troïka et des pays participant au pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », Parlement européen – 5^{ème} législature, *Compte rendu session Strasbourg 4 juin 2003*, P5_CRE(2003)06-04(2).

⁹⁷ Intervention en séance plénière de l'eurodéputé espagnol Camilo **Nogueira Román**, 14 janvier 2003, Parlement européen – 5^e législature, *Compte rendu session Strasbourg 14 janvier 2003*, P5_CRE(2003)01-14(3).

« Pourquoi Malte et non pas la Galice ? Pourquoi Chypre et non pas l'Écosse ? »⁹⁸

Lors d'une autre intervention au Parlement européen, le représentant du *BNG* avertissait que,

dans le futur, sans qu'il s'agisse d'un problème de souveraineté et encore moins de séparatisme, nous nous demanderons non seulement pourquoi la Slovaquie peut présider un Conseil "pêche" auquel ne peuvent participer la Galice, l'Andalousie ou les Canaries, mais également pourquoi l'on reconnaît à Malte ou au Luxembourg, avec raison, leur caractère historique national et pas à la Galice, au Pays basque, à la Catalogne, à l'Écosse, au Pays de Galles ou à la Flandre.⁹⁹

En 2004, lors des élections parlementaires européennes, Nogueira se demandait encore une fois pourquoi Chypre peut être membre de plein droit de l'Union européenne et non pas l'Écosse ou la Galice. « Pourquoi les droits des nations sans État sont-ils niés ? »¹⁰⁰

Dans un tel contexte, pour mieux comprendre les enjeux de la proposition de Touriño visant la conception d'une nouvelle action extérieure galicienne envers l'Union européenne, force est de souvenir que, tandis que Camilo Nogueira militait pour la reconnaissance européenne d'une nation européenne, Touriño parlait du besoin d'une « institutionnalisation de la participation de la *Xunta* de Galice »¹⁰¹ aux affaires de l'Union européenne sans miser beaucoup sur l'idée d'une reconnaissance européenne de la nation galicienne. Tout en se revendiquant d'un galleguisme d'ouverture,¹⁰² Touriño a choisi de jouer la carte du régionalisme pendant toutes ses années d'opposition parlementaire. Pour lui, l'amélioration de la place de la Galice au sein de l'Union européenne était directement

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Intervention en séance plénière de l'europarlementaire espagnol Camilo **Nogueira Román**, 16 janvier 2002, lors des discussions sur le « Programme de la présidence espagnole », Parlement européen – 5e législature, *Compte rendu session Strasbourg 16 janvier 2002*, P5_CRE(2002)01-16(6).

¹⁰⁰ * * *, « Camilo Nogueira, número un do BNG ao Parlamento europeo: "Sen poder político propio, os nosos problemas en Europa non acharán solución" », entrevue avec Camilo Nogueira, *Be-Ne-Ga: Voceiro do Bloque Nacionalista Galego*, deuxième époque, no. 8, mai 2004, p. 3.

¹⁰¹ Intervention d'Emilio **Pérez Touriño** (*Socialistas de Galicia*) au Parlement de Galice le 19 février 2002, *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, no. 8, VIe législature, série Plénum, session plénière, 19 février 2002, p. 362.

¹⁰² * * *, « Touriño pide apoio a su partido para construir un proyecto galleguista », *La Voz de Galicia*, 3 juin 2000.

associée à la reconnaissance de la légitimité des régions, particulièrement des régions à compétences législatives, étant donné que « les régions, les communautés autonomes, nous sommes l'Europe ». ¹⁰³ Devenu président de la *Xunta* en 2005, Touriño allait changer un peu son discours en proposant une « voie galicienne » dans les rapports de la Galice avec l'Espagne ¹⁰⁴ et avec l'Union européenne, basée sur les principes d'identité et solidarité interterritoriale. ¹⁰⁵ « Galicia veut participer pleinement à la construction de l'Espagne », ¹⁰⁶ mais, tout en renforçant le concept de « nation espagnole », il aurait fallu reconnaître l'existence d'une diversité nationale au sein d'une Espagne connue comme une « nation de nations ». ¹⁰⁷

La *Nazón de Breogán* et l'Union européenne

En décembre 2005, Touriño soutenait que la *vía gallega* (la « voie galicienne ») avait tant une dimension identitaire qu'une dimension sociale et économique.

En Galice, nous vivons l'identité nationale avec tranquillité, car c'est un élément de cohésion. Nous nous sentons galiciens et espagnols, il n'y a ici aucun problème de cohabitation, il n'y a aucun facteur de tension dérivé de nos marques identitaires, même si certains voulaient qu'il en soit ainsi. ¹⁰⁸

Si le programme idéologique du *PsdeG-PSOE* explique pleinement la composante socio-économique de la « voie galicienne », l'appel à l'identité nationale galicienne représente

¹⁰³ Intervention d'Emilio Pérez Touriño, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice, le 8 octobre 2002 lors du « Debate de política xeral: informe do Sr. President da Xunta de Galicia para expoñe-la situación política da Comunidade Autónoma de Galicia, debate e propostas de resolución », *DSPG*, Série Plénum, No. 34, VIème législature, Session plénière, 8 octobre 2002, p. 2426.

¹⁰⁴ A. Aycart, « Touriño abre la vía gallega como aportación al debate sobre el Estado Autonomico », *ABC*, 4 septembre 2005.

¹⁰⁵ * * *, « Touriño explica en Madrid a "vía galega" para a reformulación do estado », *Vieiros*, 27 septembre 2005 (<http://www.vieiros.com/nova.php?Ed=1&id=45220>).

¹⁰⁶ Aycart, *op. cit.*

¹⁰⁷ Carlos E. Cué, « Touriño apuesta por la vía gallega para España como nación de naciones », *El País*, 28 septembre 2005.

¹⁰⁸ Xosé Hermida, « La identidad nacional es en Galicia un factor de cohesión », entrevue avec Emilio Pérez Touriño, le président de la *Xunta de Galicia*, *El País*, 19 décembre 2005.

une concession faite aux partenaires nationalistes du *BNG*. Selon Touriño, la Galice était « un pays à forte composante d'identité nationale ». ¹⁰⁹

Dans un tel contexte, le président de la *Xunta* réclamait en juin 2006, lors d'une intervention au Parlement galicien, l'institutionnalisation de la participation de la Galice aux décisions qui portent atteinte aux intérêts galiciens, tout en respectant le cadre d'une loyauté et une collaboration institutionnelle. ¹¹⁰ Il s'agissait d'une « présence directe au sein de l'Union européenne » d'une Galice qui affirmait ainsi « sa condition nationale et sa personnalité culturelle » à l'intérieur de l'Union. ¹¹¹

Bien que Touriño ne précisât pas les contours d'une telle affirmation de la « condition nationale » galicienne sur la scène européenne, cette initiative confirmait cependant un changement d'optique au niveau de la *Xunta* et préparait le terrain pour une autre initiative nationaliste du secrétaire général du *PSdeG-PSOE*. Le 28 juillet 2006, Touriño proposait la reconnaissance de la Galice dans le préambule du nouveau Statut d'autonomie comme *nazón de Breogán* (« nation de Bréogan »), selon le dernier vers du poème d'Eduardo Pondal qui constitue l'hymne galicien. ¹¹² Entre la « nation » revendiquée par le *BNG* et la « nationalité historique » du texte du statut d'autonomie galicien de 1981, les socialistes galiciens préféraient la « nation de Bréogan », un mythique roi de la Galice celte.

Si l'utilisation du légendaire roi celte peut être vue comme un point d'appui dans un processus de renforcement identitaire, son utilisation dans le champ de relations internationales de la CA de Galice semble une opération délicate. L'Union européenne se montrait incapable de saisir le caractère national d'une Galice accepté par l'Espagne comme une « nationalité historique ». Comment l'Union européenne aurait-elle

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ Intervention d'Emilio Pérez Touriño (*Socialistas de Galicia*) au Parlement galicien le 8 octobre 2002 lors du « Comparecencia do señor presidente da Xunta de Galicia, por petición propia, para debater sobre a reforma do vixente Estatuto de autonomía de Galicia », (07/PPP-0117 (9243), *DSPG*, série Plénum, no. 47, VIIe législature, 29 juin 2006, session plénière, p. 9.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹¹² Érika Montañés, « Touriño escoge "nazón de Breogán" como formula para definir a Galicia en el Estatuto », *ABC*, 28 juillet 2006.

reconnaître la « nation de Bréogan »?

En juillet 2005, lors de son intervention au Parlement galicien en tant que candidat à la présidence de la *Xunta*, Emilio Pérez Touriño trouvait que l'identité de « notre communauté » n'est pas un problème pour la Galice et la majorité des Galiciens. Selon lui, la Galice représentait « une nationalité historique, une communauté nationale qui forme part d'un État qui se reconnaît comme plurirégional, plurinational et plurilingue ». ¹¹³ À l'époque, Touriño réclamait principalement une présence de la *Xunta* dans les organes de l'Union européenne, à l'intérieur de la délégation espagnole, lorsqu'il s'agissait des affaires qui portaient atteinte aux compétences exclusives de la communauté autonome, et une représentation extérieure institutionnelle de la Galice. ¹¹⁴

La victoire socialiste de 2004 a rendu possible une vieille revendication des socialistes galiciens, affirmait un parlementaire du *PSdeG-PSOE* en mars 2006: la participation des communautés autonomes espagnoles à l'élaboration des politiques européennes, un thème majeur pour les socialistes vu qu'« il change essentiellement le rôle de la Galice au sein de l'Union européenne ». ¹¹⁵

Les socialistes galiciens avaient déjà réclamé une présence directe des autonomies ¹¹⁶ et de la Galice ¹¹⁷ au sein de l'Union européenne. Le programme électoral du *BNG* du 2005 parle aussi d'une présence directe galicienne en Europe et de la constitution d'une circonscription galicienne lors des élections pour le Parlement européen. ¹¹⁸ L'accord de gouvernement survenu entre *PSdeG-PSOE* et *BNG* du juillet 2005 allait confirmer les grandes lignes d'une

¹¹³ « Proposta de candidato á Presidencia da Xunta de Galicia, presentación do seu programa de goberno e elección », *DSPG*, série Plénum, no. 2, VIIe législature, 29 juillet 2005, session plénière, p. 6.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁵ Intervention de José Manuel **Lage Tuñas** (*Grupo Parlamentario Socialista*) au Parlement de Galice le 21 mars 2006, *Diario de Sesións do Parlamento de Galicia*, no. 33, VIIe législature, série Plénum, session plénière, 21 mars 2006, p. 54.

¹¹⁶ * * *, « Maragall y Pérez Touriño defienden la presencia de las autonomías en la Unión Europea », *El País*, 8 juin 2001.

¹¹⁷ * * *, « Touriño pide la participación plena de Galicia en el seno de la Unión Europea », *ABC*, 16 mai 2004.

¹¹⁸ **Bloque Nacionalista Galego**, *Programa de Goberno – Eleccións ao Parlamento de Galiza, xuño 2005*, p. 269-270.

initiative paradiplomatique dont l'un des objectifs majeurs était l'assurance d'une participation directe de la CA de Galice aux affaires de l'Union européenne.

Dans un tel contexte, la *Xunta* publiait en 2007 un vrai document programmatique destiné à donner un plus de cohérence à l'action extérieure de la Galice et, plus particulièrement, à la dimension européenne de cette politique extérieure. Il s'agissait de la « Stratégie d'action extérieure de Galice », un projet appuyé par Santiago Gomez-Reino Lecoq, le secrétaire général des Relations extérieures de la *Xunta*, et dirigé par Fernando Gonzalez Laxe, l'ex-président de la *Xunta de Galicia*.

Selon Touriño, cette stratégie devait contribuer à l'amélioration de la présence internationale de la Galice sur la scène internationale, en assurant une projection extérieure de la « personnalité » galicienne et en défendant la réalité et la spécificité de Galice sur la scène internationale¹¹⁹ et dans le cadre européen.¹²⁰ Force est de constater avant tout que les relations de la Galicie avec l'Union européenne présentaient une particularité évidente: comme le remarquait Gomez-Reino Lecoq, ces relations ne pouvaient pas être considérées comme de vraies « relations internationales ». Dans un tel contexte, la participation de la *Xunta* aux affaires européennes était associée à une sorte de prolongement externe des compétences internes plutôt qu'à une politique extérieure, vu que l'objectif déclaré de cette participation était le renforcement des compétences autonomiques de la Galice.¹²¹

Dans un monde dominé d'une compétition plus ou moins évidente entre les différentes entités politiques et culturelles, la Galice, en tant qu'une communauté autonome et une « entité culturelle non dominante », devait concevoir une politique extérieure propre pour préserver son identité différenciée.¹²² Cependant, malgré une allusion vague à l'existence d'une identité nationale de la Galice,¹²³ la composante identitaire semblait carrément

¹¹⁹ Emilio Pérez Touriño, « Prologue », dans *Xunta de Galicia, Extratexia de Accion Exterior de Galicia*, juillet 2007, p. 3.

¹²⁰ *Xunta de Galicia, Extratexia..*, p. 51-54.

¹²¹ Touriño, *op. cit.*, p. 4.

¹²² *Xunta de Galicia, Extratexia..*, p. 23.

¹²³ *Ibid.*, p. 24.

secondaire dans une stratégie qui misait sur une cohérence d'ordre technique. Selon les auteurs du document, la politique extérieure de la Galice se projetait sur deux axes: un premier axe est basé sur le principe de l'autogouvernement et était représenté par une « action extérieure propre » qui devait protéger les valeurs et les intérêts galiciens, tandis qu'un deuxième axe était associé au principe du gouvernement partagé et impliquait la participation de la Galice avec sa propre voix à la politique internationale et européenne de l'État des autonomies.¹²⁴

Bien qu'acceptée par les deux partenaires du gouvernement galicien, la *Stratégie d'action extérieure* ne répondait pas cependant aux questions habituellement associées aux revendications traditionnelles des nationalistes du BNG et aux revendications nationalistes conjoncturelles des années 2005-2007 des galléguistes du PSdeG. Le renforcement de la nation galicienne et sa reconnaissance européenne ne représentaient pas des objectifs de la politique extérieure de la *Xunta*. Par contre, comme le suggérait le socialiste Fernando González Laxe, le directeur du projet de la *Stratégie d'action extérieure galicienne*, les concepteurs de l'action extérieure de la Galice devaient chercher la collaboration avec les structures similaires de l'État espagnol « afin d'éviter les dysfonctions, les confrontations et la para-diplomatie (*sic*) », avec l'objectif de « protéger les intérêts galiciens » et « développer l'image extérieure de la Galicie » tout en respectant le cadre de cohérence et d'unité des actions de l'État espagnol.¹²⁵ Dans cette situation, il est évident qu'une politique galicienne envers l'Union européenne misant sur l'unité d'action de la politique étrangère espagnole ne constituait pas un élément d'appui pour un projet de construction nationale qui aurait dû assurer une *voz propia* de la Galice dans l'Union européenne. Si González Laxe parle de la nécessité d'une *voz propia* galicienne dans le cadre européen et sur la scène internationale, un tel concept n'a aucune connotation nationaliste dans l'optique du gouvernement de Touriño. La « propre voix » de la Galice, une sorte de « région sans État »¹²⁶ européenne, ne serait qu'une « simple » voix d'une communauté

¹²⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁵ Fernando **González Laxe**, « Una visión amplia de la nueva acción gallega en la política exterior », *Revista electrónica de estudios internacionales*, no. 16, 2008, p. 12.

¹²⁶ *Id.*

autonome espagnole.

D'ailleurs, cette modération se produisait dans le contexte d'une évolution du BNG vers une revalorisation de la Déclaration de la Barcelone de 1998 qui visait la reconnaissance institutionnelle du caractère plurinational, pluriculturel et plurilingue de l'État espagnol.¹²⁷

Pourrait-on interpréter cette espagnolisation ou intériorisation du combat nationaliste comme un élément d'une *Realpolitik* du principal représentant politique des nationalistes galiciens ou, éventuellement, comme un signe de fatigue de ces nationalistes devant une Union européenne incapable de saisir l'existence des nations non souveraines au sein de ses structures? Enfin, l'Europe était-elle toujours un « cadre de référence historique » ou le conflit entre les nationalistes et l'État espagnol regagnait-il sa dimension ibérique?

Conclusions

Nationalité historique et nation, communauté autonome et région dotée de pouvoirs législatifs, la Galice reste toujours un cas particulier sur l'échiquier politique espagnol. L'adhésion de l'Espagne à la CEE et, ultérieurement, la participation de l'Espagne à la construction de l'Union européenne a obligé la Galice d'établir son propre agenda politique européen et d'établir des relations avec d'autres communautés territoriales européennes et, indirectement, avec l'Union européenne.

L'élection de Manuel Fraga comme président de la *Xunta* de Galicia en 1990 et sa longue domination de la vie politique galicienne ont eu des conséquences majeures sur la physionomie de l'action européenne promue par la *Xunta* de Galicia. Fraga, un adversaire acharné du nationalisme galicien, a imposé une ligne de conduite européenne qui misait sur l'idée que la Galice doit toujours manifester une loyauté constitutionnelle. Dans une telle situation, la présence de la Galice dans les différentes structures régionales européennes a été utilisée pour le renforcement d'une Galice régionale et régionaliste sur la scène européenne, dont le présent et l'avenir étaient associés tant avec l'État espagnol

¹²⁷ * * *, « Por un modelo de Estado plurinacional : O programa electoral do BNG contempla unha Segunda Transición para o recoñecimento das nacións », *Be-Ne-Gá ao día*, première époque, no. 28, février 2008, p. 5.

qu'avec l'Union européenne.

« Une région à vocation européenne », la Galice participe activement au processus de construction européenne et aux efforts européens de réalisation d'un nouvel équilibre entre l'Union européenne, les États membres et les communautés territoriales, « avec une présence claire à Bruxelles et à Madrid ».

Par rapport à la période de Fraga, la présidence de Touriño a signifié un grand changement dans les relations entre la Galicie, en tant qu'une entité nationale non souveraine, et l'Union européenne. Si pour Fraga, la Galice n'était qu'une composante de la grande nation espagnole, pour Touriño et ses alliés nationalistes du *BNG* l'existence d'une personnalité nationale galicienne était incontestable. Dans une telle situation, le régionalisme promu par Fraga comme stratégie d'intégration de la Galice à l'Union européenne était abandonné en faveur d'une nouvelle politique extérieure qui aurait dû correspondre au nationalisme des partis du gouvernement de coalition dirigé par Emilio Pérez Touriño. Cependant, en dépit des attentes nationalistes, cette politique extérieure envers l'Union européenne de la Galice de Touriño est restée cantonnée dans une approche principalement régionaliste.

VIII. VERS UNE « PARADIPLOMATIE INTELLIGENTE »

« Il faut maintenir les liaisons affectives et solidaires qu'on a toujours eues (...) avec les peuples sans État, en Europe, mais nous ne pouvons pas continuer à faire partie des peuples qui n'ont pas un espoir réel d'apparaître sur les cartes politiques. On n'a pas intérêt à continuer de figurer comme les premiers parmi les derniers, car nous voulons être parmi les premiers. C'est pour cette raison que nous devons nous associer avec les États de l'Union, avec lesquels, en bref, il faut s'entendre pour obtenir notre État. Il faut que la Catalogne maintienne des relations fluides avec tous les États européens, les institutions européennes et les principales puissances mondiales, sans exception.

Il faut que la Catalogne dispose de ce qu'elle n'a jamais disposée: une propre politique extérieure, (...). Avec une paradiplomatie intelligente, semblable à celle que le Gouvernement du Québec pratique depuis quelques temps.»¹

Josep Lluís **Carod-Rovira**

Brian Hocking remarquait que « ce que l'on définissait auparavant (généralement pour des raisons politiques) comme des luttes de pouvoir autour de la compétence en matière de politique étrangère est considéré aujourd'hui, à juste titre, comme des conflits de compétence générés par des processus doubles : la localisation des forces économiques, politiques et sociales mondiales, et l'internationalisation des problèmes de politique intérieure ».² Si le premier processus est moins significatif dans le cas d'un conflit nationaliste, l'idée de l'internationalisation des problèmes de politique intérieure présente un point de départ intéressant pour notre approche. Comme on va voir, l'involution autonome n'est pas réellement un facteur purement interne, vu que sa principale cause réside à l'extérieur de l'État. De plus, étant donné les implications externes de cette involution, on ne pourrait pas parler d'un « simple » problème de politique intérieure. Par

¹ Josep-Lluís **Carod-Rovira**, *Un país, un futur*, Discours tenu à Barcelone, le 27 avril 2005, p. 13.

² Brian **Hocking**, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études internationales*, vol. 25, no. 3, 1994, p. 419.

contre, l'internationalisation du conflit est causée par une internationalisation préalable des sources de conflit.

Pour essayer de comprendre ce paradoxe, on a divisé ce chapitre en trois sections. La première section propose une discussion sur les différences entre la paradiplomatie et la protodiplomatie pour mieux comprendre les enjeux de la conception et le développement d'une politique extérieure dans le cas d'une entité nationale non souveraine. L'accent sera mis sur la définition et les limites du concept de paradiplomatie identitaire, conçu pour faciliter l'étude du comportement des régions sur la scène internationale. De plus, on va identifier les caractéristiques de la protodiplomatie nationaliste, un concept employé pour décrire les politiques extérieures des entités en quête de reconnaissance internationale en tant qu'État souverain et indépendant. Une deuxième partie vise la raison d'être d'une action extérieure européenne dans les cas des nationalités historiques espagnoles (Catalans, Basques et Galiciens). On propose d'abord l'élucidation de la place de l'involution autonome dans la genèse d'une politique extérieure, tandis que l'ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne sera traitée dans la partie finale de cette section. Une troisième section suggère que, dans le contexte d'une Union européenne perçue comme un nouvel espace de négociation pour les nationalistes, le « deuxième meilleur choix » représente toujours le meilleur choix pour des nationalistes placés dans une position d'outsider. De plus, on va essayer d'expliquer la genèse de la « paradiplomatie intelligente », présentée comme une sorte de Realpolitik dont les objectifs sont évidemment nationalistes et plus ou moins ouvertement indépendantistes.

Entre paradiplomatie et protodiplomatie

Tout en maintenant nos réserves quant à l'utilisation du concept de nation sans État pour analyser l'activité internationale des élites nationalistes des nations non souveraines européennes, force est de constater que, à partir de la fin des années 1980, on assiste à l'émergence et à l'évolution d'un corpus d'ouvrages dont le sujet principal est représenté par la politique étrangère des macrocommunautés territoriales du monde occidental. Bien que ces entités soient habituellement vues comme des régions par les spécialistes du

domaine, il faut souligner que l'utilisation du terme de « régions » cache *de facto* l'existence d'une réalité territoriale beaucoup plus hétérogène. On y retrouve parmi ces régions tant des « simples » unités administratives d'un État plus ou moins décentralisé, telles que la majorité des régions de la République française et de la République italienne, que des collectivités territoriales à statut spécial, dotées de pouvoirs législatifs et d'un certain degré d'autonomie, telles que les communautés et les régions belges ou les Länder allemands et autrichiens. Une autre catégorie spéciale est constituée par les communautés autonomes espagnoles, dont certaines ont une évidente personnalité nationale, historique, culturelle, etc. Au Royaume-uni, les *countries* du Royaume peuvent occuper une place dans le Comité des régions de l'Union européenne à côté des *counties*, un autre type de région britannique. Dans une telle situation, bien que l'étude des activités internationales des « régions » ait déjà produit une vraie littérature de spécialité vers la fin du XXe siècle, une première synthèse des relations internationales des régions est réalisée au début du notre siècle.³

Habituellement, pour décrire les relations internationales des régions, on a recours au terme de « paradiplomatie », un néologisme qui signifierait stricto sensu une « diplomatie parallèle ». D'ailleurs, certains auteurs parlent carrément d'une « diplomatie parallèle ».⁴ De plus, au début de son histoire, loin d'être unanimement acceptée par les politologues et les historiens, la « paradiplomatie » a connu la compétition d'une série de concepts plus ou moins apparentés. Parmi ces concepts, on y retrouve les propositions de Brian Hocking, « multilayered diplomacy »,⁵ « catalytic diplomacy »⁶ ou « multistakeholder diplomacy »,⁷

³ Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, p. 193 p.

⁴ Zidane **Zeraoui**, « La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones », *Desafíos*, vol. 23, no.1, 2001, p. 59-96.

⁵ Brian **Hocking**, « Managing Foreign Relations in Federal States: Linking Central and Non-Central International Interests », dans Brian **Hocking**, éd., *Foreign Relations and Federal States*, London-New York, Leicester University Press, 1993, p. 68-89.

⁶ Brian **Hocking**, « Catalytic Diplomacy: Beyond "Newness" and "Decline" », dans Jan **Melissen**, éd., *Innovation in Diplomatic Practice*, New York, Palgrave Macmillan, 1999, p. 21-47.

⁷ Brian **Hocking**, « Multistakeholder Diplomacy: Forms, Functions, and Frustrations », dans Jovan **Kurbalija**, Valentin **Katrandjiev**, eds., *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*, Msida-Genève, DiploFoundation, 2007, p. 13-29.

et de Louise Diamond, avec sa « multi-track diplomacy »,⁸ etc.

En 1984, Ivo Duchacek, un des politologues qui ont étudié les phases initiales du phénomène paradiplomatique, identifiait deux formes d'activité internationale des gouvernements appartenant aux entités administratives des États fédérés : le « régionalisme transfrontalier » (*transborder regionalism*) et la « microdiplomatie globale » (*global microdiplomacy*). Il appliquait le terme de régionalisme transfrontalier aux « various formal institutions or compacts and informal networks, which have brought contiguous subnational authorities into binational or trinational cooperative associations along and across national boundaries ».⁹ En ce qui concerne l'autre type d'activité internationale, Duchacek utilisait le concept de microdiplomatie globale, « for lack of a better term », pour décrire « that pattern of subnational micro-diplomacy that searches for cooperative contacts and compacts far beyond the immediate neighborhood and establishes relations with distant centers of economic and political power ».¹⁰

Dans son ouvrage *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Duchacek analyse, parmi d'autres, l'activité des gouvernements non centraux sur la scène internationale et identifie quatre types de « diplomatie non centrale » : a) la microdiplomatie régionale transfrontalière; b) la microdiplomatie transrégionale; c) la paradiplomatie globale; 4) la protodiplomatie.¹¹ Dans une autre étude consacrée aux relations internationales des États fédérés, *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, il identifie trois catégories de paradiplomatie : a) la paradiplomatie régionale transfrontalière; b) contacts paradiplomatiques et transrégionaux (ou macrorégionaux); c) la paradiplomatie globale.¹² Dans les deux ouvrages, l'utilisation

⁸ Louise **Diamond**, John W. **McDonald**, *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, troisième édition, West Hartford, Kumarian Press, 1996, 182 p.

⁹ Ivo **Duchacek**, « The International Dimension of Subnational Selfgovernment », *Publius: The Journal of Federalism*, Center for Study of Federalism/North Texas State University, vol. 14, no. 4, 1984, p. 9.

¹⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹¹ Ivo D. **Duchacek**, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Boulder-London, Westview Press, 1986, p. 240.

¹² Ivo D. **Duchacek**, « Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans Hans **Michelmann**, Panayotis **Soldatos**, édés., *Federalism and International*

du critère géographique plutôt qu'un critère fonctionnel et la minimisation du facteur nationaliste comme potentielle cause d'une activité paradiplomatique réduit sensiblement l'utilité des concepts proposés par Duchacek dans l'espace du monde occidental où, comme le remarquait Michael Keating, l'activité internationale d'une entité fédérée contrôlée par des nationalistes n'implique pas automatiquement l'émergence d'un processus sécessionniste. D'ailleurs, les incertitudes de Duchacek quant à la présence internationale des communautés territoriales de l'Europe occidentale¹³ nous obligent d'avoir certaines réserves par rapport à l'utilisation de ses concepts dans l'étude des relations entre des entités nationales non souveraines et l'Union européenne.

Un autre politologue, Panayotis Soldatos, qui analyse la paradiplomatie des États fédérés, constate l'existence de deux éléments constitutifs de la paradiplomatie développée par les entités d'une fédération : la paradiplomatie globale et la paradiplomatie régionale¹⁴. La paradiplomatie globale serait évidente lorsqu'une activité d'entité fédérée concerne des aspects d'ordre global du système international, alors que la paradiplomatie régionale viserait des activités associées à des sujets d'importance restreinte.¹⁵ La paradiplomatie régionale pourrait avoir une dimension macrorégionale (dans les cas où les communautés impliquées ne sont pas limitrophes)¹⁶ ou microrégionale (dans les cas des acteurs limitrophes).¹⁷ Cependant, bien que les ouvrages consacrés par Soldatos à l'élucidation du comportement international des composants des États fédérés représentent une contribution essentielle à l'étude des relations internationales des régions, il faut noter que Soldatos, lui aussi, accorde une importance réduite au phénomène nationaliste qui, de façon plus ou moins évidente, pourrait être un facteur déterminant dans la genèse et

Relations: The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 16.

¹³ Par exemple, il remarque l'activité internationale des « deux composants territoriaux de la Belgique, les communautés wallonne et flamande » et par de la communauté de Madrid, « which, as a semiautonomous region, has established formal links with Quebec », **Duchacek**, *The Territorial...*, p. 248.

¹⁴ Panayotis **Soldatos**, « An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-Policy Actors », dans Hans **Michelmann**, Panayotis **Soldatos**, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 37.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

l'évolution d'une activité paradiplomatique. En fait, Soldatos suggère que, par contre, certains déterminants de la paradiplomatie pourraient conduire au régionalisme et, parfois, au nationalisme, « which in turn can lead to paradiplomacy ».¹⁸

Panayotis Soldatos attirait l'attention sur la distinction entre les « causes déterminantes » de la paradiplomatie et le concept de condition favorable de ce type de politique étrangère. Selon lui,

favorable conditions may include personality of the leaders, historical and cultural ingredients, socio-political climate, important geographic position and resources, supportive paradiplomacy of the federated unit's cities, and legislation promoting, for example, foreign investment.¹⁹

Dans une telle situation, quelle sera la vraie cause de l'activité internationale d'une entité contrôlée par un gouvernement nationaliste? Pourquoi développerait un tel gouvernement un projet paradiplomatique et, en même temps, quelles seront les vrais objectifs d'une telle démarche?

La paradiplomatie identitaire

Une possible solution à ces questions pourrait être identifiée grâce à l'utilisation d'un concept qui nous permettrait une interprétation nuancée des activités paradiplomatiques. Un tel concept, celui de paradiplomatie identitaire, proposé par Stéphane Paquin dans son ouvrage de synthèse *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*,²⁰ semble constituer une solution intéressante aux problèmes causés par la tentative des entités nationales non souveraines

¹⁸ *Ibid.*, p. 46.

¹⁹ *Ibid.*, p. 51.

²⁰ Voir le chapitre consacré à la paradiplomatie identitaire dans Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, p. 73-94. Pour une première définition de ce concept, voir Stéphane **Paquin**, « Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire », *Bulletin d'histoire politique*, vol.1, no. 10, 2002, p. 23-24, et l'étude de cas de Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, 133 p.

d'accès au système de relations internationales. Tout en remarquant que le nationalisme représente une « caractéristique commune » aux « gouvernements subétatiques les plus actifs en relations internationales (Flandre, Wallonie, Québec, Catalogne, Pays basque) », Paquin souligne que les mouvements nationalistes responsables d'une telle présence accrue des entités mentionnées sur la scène internationale « mettent en oeuvre ainsi une paradiplomatie identitaire, c'est-à-dire une politique étrangère sur le plan subétatique dont un des objectifs avoués est le renforcement de la nation minoritaire dans le cadre d'un État fédéral ou à structure décentralisée ».²¹

Dans un autre texte publié en 2004, Paquin offre une définition légèrement modifiée de la paradiplomatie identitaire, qui serait « une paradiplomatie ou une politique étrangère au niveau subétatique, dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational ».²²

« Un des objectifs avoués » ou simplement « l'objectif fondamental » de la politique étrangère conçue par les nationalistes, le renforcement ou la construction d'une nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational ou d'un État fédéral ou à structure décentralisée, serait ainsi le grand objectif de la paradiplomatie identitaire et, par conséquent, les stratégies internationales élaborées par les « certains leaders subétatiques » sont inévitablement associées aux politiques de construction nationale qui caractérisent tout projet nationaliste.²³ Selon Paquin, « la paradiplomatie identitaire diffère de la protodiplomatie en ce sens que son objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance ».²⁴

Si Stéphane Paquin parle d'un renforcement de la nation minoritaire dans le cadre d'un État fédéral ou à structure décentralisée et d'une paradiplomatie identitaire

²¹ Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations...*, p. 73.

²² Stéphane **Paquin**, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no.2-3, 2004, p. 203. Pour une meilleure compréhension de l'évolution de la réflexion de Paquin, voir aussi un autre texte de Paquin, « La paradiplomatie identitaire des petites nations. Une emphase sur le cas du Québec et de la Catalogne », dans Joseph-Yvon **Thériault**, Sophie **Touzé**, dir., *Petites sociétés et minorités nationales : enjeux politiques et perspectives comparées*, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 2005, p.125-142.

²³ Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations internationale...*, p. 73.

²⁴ Stéphane **Paquin**, *La paradiplomatie identitaire...*, p. 204.

catégoriquement non indépendantiste, Ferran Requejo propose, par contre, une autre grille de lecture du phénomène de l'internalisation d'une cause nationaliste. Requejo, qui part de l'expérience historique du nationalisme catalan, affirme que « l'indépendantisme a deux phases: l'indépendantisme et l'indépendance » et pour obtenir l'indépendance il faut assurer, parmi d'autres conditions, un procès d'internationalisation du projet nationaliste.²⁵ Autrement dit, pour obtenir l'indépendance il faut développer en préalable une stratégie de politique extérieure pour placer la cause nationaliste sur la scène internationale. Il s'agirait évidemment d'une entreprise nationaliste, dont l'objectif, plus ou moins lointain, est identifié sans équivoque: « L'objectif est l'indépendance. »²⁶ Une paradiplomatie indépendantiste? Peut-on parler toujours d'une « vraie » paradiplomatie dans une telle situation ?

Pour Michael Keating, la réponse est positive. Bien que le nationalisme puisse être un facteur déterminant d'une action extérieure d'une région, le caractère paradiplomatique d'une telle entreprise est toujours assuré. Selon lui,

In those cases where regions encapsulate a sense of distinct national identity and a nation-building project, external projection is qualitatively different from those cases where it is motivated only by functional considerations. In the former, paradiplomacy is used in a highly political manner, either to prepare the ground for eventual independence, or as an element in stateless nation-building.²⁷

Entre la thèse de Paquin et la proposition de Requejo, Jean-François Payette, qui mise sur

²⁵ Ferran **Requejo**, « Las dos fases de la independencia », *La Vanguardia*, 27 février 2012. Voir aussi l'intervention de Ferran Requejo lors de la journée consacrée à « Autogovern, federalisme i dret a decidir. Els casos d'Escòcia i el Quebec », Barcelone, 29 juin 2012 (voir Ignacio **Sánchez Cuenca et alii**, « Democràcia i llibertats nacionals », dans *Autogovern, federalisme i dret a decidir. Els casos d'Escòcia i el Quebec*, Barcelone, Fondation Rafael Campans, 2012, p. 9), et Beñat **Zaldua**, « Todavía no tenemos el alex Salmond catalán », entrevue avec Ferrán Requejo, *Gara*, 29 avril 2012.

²⁶ Xavier **Borràs**, « Cal aconseguir que la unitat d'acció entre els partits catalanistes respongui a un full de ruta secessionista clar », entrevue avec Ferrán Requejo, *La Veu: Butlletí de Reagrupament Independentista*, no. 13, mars 2012, p. 5.

²⁷ Michael **Keating**, « Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies », dans Francisco **Aldecoa**, Michael **Keating**, éd., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London-Portland, Frank Cass, 1999, p. 13.

une interprétation particulière de la paradiplomatie identitaire, utilise le cas du Québec pour mettre au point la thèse d'une paradiplomatie identitaire qui, un « instrument efficace s'il en est un et qui pourrait fournir au Québec la doctrine susceptible d'augmenter et de maximiser, le plus massivement que l'on puisse concevoir, sa puissance politique à l'étranger en tant que province »,²⁸ devrait préparer les acteurs internationaux à recevoir le Québec au sein de la communauté internationale dans le cas d'une éventuelle victoire des souverainistes lors d'un referendum sur la souveraineté.²⁹ Dans son *Introduction critique aux relations internationales du Québec*, Payette souligne que, bien que restant toujours non indépendantiste, la paradiplomatie identitaire aurait parmi ses objectifs finaux la préparation de la reconnaissance internationale d'un Québec devenu souverain après une consultation populaire et la préparation de la place du Québec dans la communauté internationale.³⁰ Ainsi, contrairement à Paquin, qui considère que « la paradiplomatie identitaire diffère de la protodiplomatie en ce sens que son objectif n'est pas la réalisation de l'indépendance »,³¹ Payette identifie une certaine portée indépendantiste de la paradiplomatie identitaire.

Pour surmonter les difficultés conceptuelles et méthodologiques causées par l'existence de ces deux explications radicalement opposées et leurs variantes, certains politologues et historiens utilisent le concept de protodiplomatie et, plus particulièrement, le concept de paradiplomatie nationaliste pour étudier le comportement pro-indépendantiste des gouvernements nationalistes dans les cas des entités non souveraines.

La protodiplomatie nationaliste

En opposant la « paradiplomatie », dont les objectifs sont plutôt économiques, sociaux et culturels, à la « protodiplomatie », Ivo Duchacek utilise ce dernier concept pour étudier

²⁸ Jean-François **Payette**, *Introduction critique aux relations internationales du Québec : Esquisse d'un modèle formel de politique étrangère pour les États subétatiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 86.

²⁹ *Ibid.*, p. 87.

³⁰ *Id.*

³¹ Stéphane **Paquin**, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no.2-3, 2004, p. 203.

« the conduct of international relations by a noncentral government that aims at establishing a fully sovereign state ». ³² Selon lui, « the protodiplomacy represents diplomatic preparatory work for a future secession and for the international diplomatic recognition of such an occurrence ». ³³

Ce type de raisonnement, qui oppose la paradiplomatie à la protodiplomatie, a été relativement bien reçu par les politologues et les historiens. Par exemple, Françoise Massart-Piérard utilise cette différenciation dans ses études sur les relations internationales des communautés et des régions belges :

« Paradiplomatie » est un néologisme qui se rapporte à l'action extérieure des gouvernements subétatiques qui veulent s'imposer comme des interlocuteurs légitimes auprès d'autorités étrangères. Le terme de « protodiplomatie » a une signification différente. Il veut rendre compte du fait que l'objectif poursuivi par la collectivité fédérée qui la pratique est la reconnaissance par la communauté internationale de son identité politique justifiant l'accomplissement de son indépendance, ou en tout cas (...) l'obtention de soutien à l'étranger devant faciliter la reconnaissance de l'entité en tant qu'éventuel État souverain. ³⁴

En Amérique du nord, Louis Bélanger, qui identifie une transition du gouvernement du Québec de la paradiplomatie vers la protodiplomatie, mise, lui aussi, sur cette différence majeure entre ces deux types de relations extérieures des entités fédérées :

La paradiplomatie désigne ici l'activité internationale des gouvernements non souverains, ou sous-nationaux, qui atteint le niveau des relations intergouvernementales, alors que la protodiplomatie désigne plus spécifiquement une même activité lorsqu'elle est poursuivie dans le but d'obtenir des appuis à l'étranger en vue de la reconnaissance d'un éventuel État souverain. ³⁵

³² Ivo **Duchacek**, *Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations* », dans Ivo **Duchacek** et alii, éd., *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988, p.22.

³³ *Id.*

³⁴ Françoise **Massart-Piérard**, « Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, no.2, 2005, p. 123, note 2.

³⁵ Louis **Bélanger**, « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la Francophonie

Dans une telle situation, si la protodiplomatie semble associée à la sécession et à la constitution d'un nouvel État souverain, soit à un projet plus ou moins nationaliste, quelles seraient les relations entre le nationalisme et l'émergence d'une activité paradiplomatique ou protodiplomatique? Michael Keating affirmait qu'une activité extérieure d'un gouvernement nationaliste n'implique pas nécessairement l'existence d'un projet sécessionniste. Dans un tel cas, quelle serait l'essence de ce type d'initiative? Pourrions-nous parler d'une paradiplomatie identitaire ou d'une protodiplomatie initiale? Si le gouvernement nationaliste en cause conçoit une stratégie, évidemment nationaliste, pour représenter à l'extérieur ses intérêts, sans miser sur l'idée d'une sécession, comment définit ce type de politique « étrangère »?

André Lecours et Luis Moreno, qui ont étudié les rapports entre la paradiplomatie et les stratégies de construction nationale de certains gouvernements régionaux nationalistes du monde occidental, ont remarqué que

la tendance des théoriciens de la paradiplomatie à percevoir le fédéralisme comme la plus importante variable explicative relative à l'activité internationale des régions entraîne une compréhension incomplète, voire inexacte du phénomène, car elle marginalise l'importance du nationalisme dans l'explication de l'étendue, de la portée et de l'intensité de certains cas de paradiplomatie.³⁶

Or Lecours et Moreno, qui ont réalisé l'importance de l'étude des rapports entre le nationalisme et l'activité internationale de ce type de gouvernements, ne parlent pas de la protodiplomatie. Par contre, leur questionnement vise la paradiplomatie. La paradiplomatie pourrait-elle être une stratégie de construction nationale?³⁷

multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politique et Société*, vol. 16, no. 1, 1997, p. 40, note 1.

³⁶ André **Lecours**, Luis **Moreno**, « Paradiplomatie et nationalisme: le cas basque », dans Jean **Tournon**, Ramon **Maiz**, eds., *Ethnicisme et politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 277.

³⁷ Pour une très intéressante discussion sur la relation entre la paradiplomatie et les stratégies de construction nationale, voir André **Lecours**, Luis **Moreno**, « Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy ? », dans Alain-G. **Gagnon et alii**, eds., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 267-292.

Un fin connaisseur du nationalisme espagnol d'aujourd'hui, l'historien espagnol Xosé Núñez Seixas utilise le terme de « protodiplomatie nationaliste » pour définir l'action extérieure nationaliste des gouvernements et administrations autonomiques et suggère que ces actions extérieures sont équivalentes, dans le discours politique interne de ces nationalismes associés à certaines communautés autonomes espagnoles, à des relations extérieures authentiques.³⁸ De plus, Núñez Seixas, dont les arguments s'appuient sur les résultats des études de cas européens, parle du fait que ces gouvernements jouent habituellement la carte pragmatique du « régionalisme » et s'appuient sur le principe de subsidiarité pour promouvoir leurs intérêts au sein de l'Union européenne.³⁹ Dans ce cas, faut-il parler d'une sorte de protodiplomatie dissimulée? D'un projet pseudonationaliste? Ou simplement d'un type particulier de politique étrangère, moins offensif que les apparences ne le suggèrent?

D'ailleurs, comme le remarquait Inaki Aguirre en 1999, le secrétaire général de l'Action extérieure du Gouvernement basque, le concept de politique étrangère est devenu un concept désuet. Selon lui, plutôt que parler de la diplomatie, il faudrait parler de la « défense extérieure de tous nos intérêts, économiques et identitaires ».⁴⁰ De plus, en Europe, pour compliquer un peu les choses, la dimension purement externe de cette entreprise était mise en doute par le processus d'intégration européenne. Au Pays basque, par exemple, le gouvernement de la Communauté autonome basque considérait au début des années 1990, avant la constitution de l'Union européenne, que les changements en cours sur la scène européenne présentaient déjà les caractéristiques de politique interne et, par conséquent, avaient peu de choses en commun avec « la politique extérieure ou les relations internationales ».⁴¹ Selon Jesús Gamallo Aller, le responsable des affaires

³⁸ Xosé M. Núñez Seixas, « Nacionalismos y política exterior », dans Juan Carlos Pereira Castañares, éd., *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 213.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Isabel C. Martínez, « "Buscaré el acuerdo con Madrid para tener voz propia en Europa" », entrevue avec Iñaki Aguirre, le secrétaire général de l'Action extérieure du Gouvernement basque, *El País*, 2 août 1999.

⁴¹ Discours d'investiture de José Antonio Ardanza Garro, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 31 janvier 1991, *Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco, Bilkura*

étrangères de la Galice après la présidence de Touriño, les relations européennes, soit les relations établies à l'intérieur de l'Union européenne, ne sont pas de vraies relations internationales.⁴² Quant à Manuel Fraga, pour lui, les affaires européennes n'étaient pas des relations internationales au sens traditionnel du terme.⁴³

Dans une telle situation, comment définir les relations des entités nationales non souveraines avec l'Union européenne? Faut-il parler de la paradiplomatie ou de la protodiplomatie? Dans ce cas, quels seraient *de facto* les objectifs finaux d'une action européenne? Ces entités nationales disposées à avoir leur *voz propria* auprès des institutions de l'Union européenne voulaient-elles vraiment la sécession et la construction d'un propre État national?

Dernièrement, paradiplomatie ou protodiplomatie? La question reste toujours d'actualité dans le cas des régions européennes ou celui des « nations sans État », et, plus particulièrement, dans le cas des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale. Une réponse sans équivoque est exclue étant donné les limites d'une littérature de spécialité qui, comme le remarquait André Lecours, a deux grands points de faiblesse:

the first, and most important, is the absence of a general theoretical perspective that can explain how regional governments have acquired international agency, and what shapes their foreign policy, international relations, and negotiating behavior; the second is a lack of focus on constructing general analytical frameworks that can guide the study of paradiplomacy.⁴⁴

Egunkaria/Diario de sesiones, IVe législature, no. 4, Vitoria-Gasteiz, session du 31 janvier 1991, p. 16.

⁴² Luis **Pousa**, « El gallego favorece el comercio entre Galicia y Portugal », entrevue avec Jesús Gamallo Aller, le responsable des affaires étrangères de la Galice, *El Correo Gallego*, 11 octobre 2009.

⁴³ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice le 20 septembre 1994, lors du « Debate de política xeral: informe do Excmo. Sr. presidente da Comunidade Autónoma, debate e propostas de resolución (doc. núm. 2761) », *DSPG*, no. 31, 1994, IVe législature, série Plénum, session plénière du 20 septembre 1994, p. 2251.

⁴⁴ André **Lecours**, « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, 2002, p. 92.

La raison d'être d'une « action extérieure » européenne

La politique extérieure des gouvernements nationalistes appartenant aux entités non souveraines telles que la Catalogne et le Pays basque représente une composante importante d'un ample processus de construction nationale, dont la dernière étape a commencé lors de l'établissement des autonomies nationales par l'Espagne post franquiste. Comme le remarquait Antoni Monreal dans le cas de de la *Generalitat* catalane, cette politique extérieure « est avant tout un élément de construction politique de la nation et un élément extrêmement polémique », étant donné que « la conception étatiste de la nation, propre à la culture des forces politiques qui ont formé les premiers gouvernements espagnols, impliquait que toute fonction extérieure soit réservée aux organes de l'administration centrale de l'État ».⁴⁵ Si la politique extérieure d'une telle entité faisait partie d'un projet politique nationaliste, il était certain que la politique européenne des Catalans ou des Basques présentait les mêmes caractéristiques nationalistes. Cependant, les choses sont beaucoup plus complexes qu'on ne le pense.

Selon Paquin, on l'a déjà vu, le principal objectif de la politique extérieure de ces nationalistes est facilement identifiable: le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational ou d'un État fédéral ou à structure décentralisée. « L'objectif des entrepreneurs identitaires est d'aller chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne, en plus de tenter de se faire reconnaître comme nation au niveau international, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation. »⁴⁶ On est tout à fait d'accord avec cette observation. La politique extérieure d'une entité nationale non souveraine est directement associée au nationalisme du gouvernement régional en cause et, par conséquent, aux projets de construction nationale proposés par de tels gouvernements nationalistes. Cependant, il faut remarquer un aspect particulier des cas visés par notre thèse: la Catalogne, le Pays basque et la Galice sont des entités

⁴⁵ Antoni **Monreal**, « Autonomia, procés d'integració europeu i projecció exterior de Catalunya », dans * * *, *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelone, Generalitat de Catalunya, 2005, p. 293.

⁴⁶ Stéphane **Paquin**, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no.2-3, 2004, p. 203.

nationales non souveraines qui, grâce à la participation de l'État espagnol à la construction européenne, font partie de l'Union européenne. D'où quelques choses importantes à souligner: a) tout d'abord, il faut remarquer que ces entités non souveraines ont déjà obtenu une reconnaissance nationale à l'intérieur de leur propre État en tant que nationalités espagnoles; b) les mécanismes et les structures initiales de l'Union européenne n'ont pas permis une reconnaissance du fait national catalan, basque ou galicien au sein de l'Union; ce fait national est ignoré par le Traité fondateur de l'Union et, par conséquent, ces entités non souveraines ne sont, dans la terminologie européenne, que des « simples » régions d'un État membre de l'Union européenne; c) les relations entre ces entités, nationales ou régionales, et l'Union européenne se transforment graduellement en une affaire interne et, dans une telle situation, bien qu'on parle d'une « action extérieure » européenne, ces relations avec l'Union deviennent à moment donné un élément de politique intérieure. Autrement dit, dans le cas de la Catalogne, du Pays basque et de la Galice, leur politique extérieure envers l'Union européenne cesse d'être une politique ou action extérieure dans le sens classique du terme au fur et à mesure de la construction d'un espace politique européen. Alors, quelle serait la vraie raison d'être de cette politique européenne particulière?

Toute discussion sur la raison d'être de l'action européenne des entités nationales non souveraines doit tenir compte de deux éléments majeurs. Le premier a une dimension espagnole évidente: il s'agit de l'involution autonome. L'autre élément appartient à l'espace de l'Union européenne: l'ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne.

L'involution autonome

Dans une étude visant la politique étrangère en Espagne, Francisco Aldecoa et Noé Cornago notent que l'intégration européenne a causé une érosion de l'autorité des gouvernements régionaux en Europe, ce qui a produit une mobilisation politique des élites régionales en faveur d'une participation régionale accrue aux affaires européennes.

The initial erosion of regional governments' authority across Europe as a result of integration

soon provoked the political mobilization of regional elites in Spain, as it did in countries like Austria, Belgium, and Germany. This subnational mobilization has facilitated the establishment of both formal and informal mechanisms for regional participation in the EU's political process, creating the basis for policy learning and domestic administrative adaptation in member states.⁴⁷

Si le compromis nationaliste post franquiste a permis l'identification de la formule des « nationalités » comme une solution pacifique et non conflictuelle à la question des relations entre l'État espagnol et ses minorités nationales, la participation de l'Espagne à la construction européenne a favorisé un changement d'échelle pour les gouvernements nationalistes appartenant aux nationalités espagnoles. Techniquement, les principales conséquences de ce changement ont été l'affaiblissement du poids des « nationalités » sur l'échiquier politique espagnol et leur absence virtuelle sur la scène européenne, étant donné le manque d'empathie de l'Union européenne pour le fait national représenté par des composants de ses États membres.

Dans un tel contexte, ce qui est généralement connu sous le nom d'involutions ou régression autonome, soit un processus de récupération de la part de l'État des compétences réservées aux gouvernements des communautés autonomes en vertu de leurs Statuts d'autonomie, devient dans le cas des nationalités espagnoles un processus politique qui a tant une dimension interne, espagnole, qu'une dimension externe, européenne. Dans le cas des Catalans, des Basques et des Galiciens, les conséquences négatives de la perte de compétences à l'intérieur de l'État des autonomies sont amplifiées par la transformation de leurs communautés autonomes en simples régions européennes. Solution espagnole à un problème espagnol, le compromis nationaliste espagnol ne fonctionne pas au niveau européen et, par conséquent, les nationalités espagnoles ne sont pas reconnues au sein de l'Union européenne. Loin d'être une « simple » question d'image, cette non-reconnaissance européenne du fait national catalan, basque ou galicien représente pour les gouvernements régionaux les signes d'un échec de leurs projets de

⁴⁷ Francisco **Aldecoa**, Noé **Cornago**, « Kingdom of Spain », dans Hans **Michelmann**, éd., *Foreign Relations in Federal Countries*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's Press, 2009, p. 247.

construction nationale et une sorte de *casus belli* en matière de politique étrangère. Pour reprendre la remarque de Stéphane Paquin, « l'objectif de tout entrepreneur identitaire est la reconnaissance ».⁴⁸ Or, dans le cas de ces nationalités espagnoles, cet objectif semblait compromis dans les premières années de l'histoire d'une Union européenne à l'intérieur de laquelle la position juridique d'une nationalité espagnole aurait été « pire que celle d'une banque ou d'une société anonyme »!⁴⁹

Ressenties comme un échec partiel d'un projet de construction nationale qui avait permis cependant la constitution d'une entité nationale non souveraine à l'intérieur de l'Espagne après la mort de Franco, l'involution autonome, avec sa conséquence politique directe, la recentralisation de l'État espagnol, ont été le principal argument des gouvernements nationalistes affectés en faveur d'une implication directe dans le processus d'intégration européenne.⁵⁰

On l'a déjà vu dans le cas de la Catalogne, pendant la période des gouvernements contrôlés par Jordi Pujol (1980-2003), l'involution autonome, qui a apparu, « même du lendemain du compromis constitutionnel »,⁵¹ comme une conséquence de la lutte sourde entre les nationalistes catalans et un État central dominé par des élites espagnolistes hostiles à la décentralisation de l'Espagne. Pour Pujol, « la politique d'involution autonome a été claire »⁵² dès le début et l'adhésion de l'Espagne aux structures européennes en 1986 ne faisait que compliquer une situation déjà complexe, utilisée

⁴⁸ Stéphane **Paquin**, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, p. 77.

⁴⁹ Intervention du député **Goikoetxea González** au Parlement basque, devant la *Comisión para el seguimiento de las relaciones entre España y las instituciones de las comunidades europeas en cuanto afecte la Comunidad autónoma vasca*, « Comparecencia del Secretario General de Acción Exterior, a petición propia, para informar sobre los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Maastricht », *Diario de comisiones*, IVe législature, 15 avril 1992, p. 3.

⁵⁰ Francesc **Morata**, « European Integration and the Spanish "State of the Autonomies" », *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 4, no. 4, 2007, p. 508.

⁵¹ * * *, « Jordi Pujol : "Tot el sistema institucional espanyol grinyola, està tocat" », entrevue avec Jordi Pujol, *Catalunya oberta*, le 19 août 2010, (<http://www.catalunyaoberta.cat/index.php/entrevista/view/23>, page consulté le 12 mai 2012)

⁵² Discours de Jordi Pujol, le président de la *Generalitat*, « Debat general sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya », *DSPC*, IIe législature, série P - no. 81, septième période, session plénière no. 66, première réunion, 11 février 1987, p. 3722.

« comme un subterfuge contre l'autonomie ». ⁵³ Dans le contexte de la constitution de l'Union européenne, cette tendance involutionniste devenait plus qu'évidente au sein de la société espagnole, mais Pujol avertissait en 1994 qu'il ne s'agissait pas uniquement d'une crise dans les relations entre les communautés autonomes et l'État central. Selon le dirigeant catalan, l'involution autonome avait aussi une dimension européenne explicite, car, grâce à des politiques plus ou moins cohérentes, les États membres de l'Union européenne visaient l'affaiblissement des institutions européennes. Dans un tel contexte, Pujol craignait que l'État espagnol puisse utiliser le facteur européen pour récupérer une partie des compétences déjà cédées aux communautés lors de la constitution de l'État des autonomies. ⁵⁴

Au Pays basque, la régression autonome a été ressentie par les nationalistes basques bien avant la constitution de l'Union européenne, dans les années de la participation de l'Espagne aux affaires de la CEE. Devant les risques réels de l'apparition d'un méga-État européen centralisateur et d'une éventuelle cession de compétences autonomiques vers le cette structure européenne, le gouvernement basque invoquait au début des années 1990 la nécessité d'une reconsidération de la place de l'action extérieure envers l'Europe dans ses projets et, dans ce contexte, il réclamait une participation accrue des communautés autonomes à la construction fédérale d'une Europe basée sur les principes du fédéralisme. ⁵⁵ Ultérieurement, le *lehendakari* José Ardanza donnait une certaine cohérence à une politique européenne basque destinée à protéger les intérêts basques sur la scène européenne. ⁵⁶ Dans les conditions d'un retour en force de l'État espagnol stimulé par les

⁵³ *Ibid.*, p. 3726.

⁵⁴ Intervention de Jordi **Pujol i Soley**, Président de la *Generalitat* de Catalogne, **Cortes Generales**, DSS, Ve législature, Commissions, no. 128, Commission générale des Communautés autonomes, session du 26 septembre 1994, p. 13.

⁵⁵ Intervention de Juan Ramón **Guevara Saleta**, le Conseiller à la Présidence, à la Justice et au développement autonome, le 25 mai 1990, devant la *Comisión Especial para el seguimiento de las relaciones entre España y las Instituciones de las Comunidades Europeas en cuanto afecte la Comunidad Autónoma Vasca*, lors de la « Comparecencia del Consejero de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autónomo, a petición propia, con objeto de informar acerca de la cooperación transfronteriza y la fachada atlántica », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Batzordearen Bilkuren Aldizkaria/Diario de comisiones*, IIIe législature, session du 25 mai 1990, p. 22.

⁵⁶ Discours d'investiture de José Antonio **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au

ambiguïtés institutionnelles de l'Union européenne⁵⁷ et conscient du fait que l'involution autonome n'est pas conjoncturelle,⁵⁸ Ardanza demandait la conception d'une vraie politique basque envers l'Union européenne,⁵⁹ qui devait correspondre aux particularités nationales de l'Euskadi.⁶⁰

Pendant les années de l'Administration de José María Aznar (1996-2004), la situation allait empirer étant donné la volonté de l'État espagnol de récupérer ses compétences « perdues » lors de la décentralisation autonome.⁶¹ Dans ce contexte, le régionalisme accepté par le gouvernement Ardanza comme une modalité optimale d'intégration de la communauté basque dans les structures européennes⁶² était graduellement affaibli par les initiatives nationalistes du successeur d'Ardanza, Juan José Ibarretxe. Conscient du fait que la régression autonome conduisait à un abandon de l'idée d'une Espagne plurinationale et à la négation de la personnalité nationale des Basques,⁶³ Ibarretxe allait proposer, comme on l'a déjà vu dans le chapitre consacré au Pays basque, un nouveau modèle de relations entre les Basques et l'État espagnol, « basé sur la libre association et la souveraineté partagée » et compatible avec les mécanismes juridiques et politiques utilisés dans l'Europe occidentale pour régler pacifiquement et démocratiquement les conflits

Parlement basque, le 31 janvier 1991, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 4, Vitoria-Gasteiz, session du 31 janvier 1991, p. 17.

⁵⁷ Discours de José **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque lors du « Debate sobre política general previsto en el artículo 43 de la ley de Gobierno, de 30 de junio de 1981, y 132 del Reglamento de la Cámara », **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 59, Vitoria-Gasteiz, session du 24 septembre 1993, p. 12.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁶⁰ Luis R. **Aizpeolea**, « Euskadi exige una política exterior propia », *El País*, 13 décembre 1993.

⁶¹ Rosa **Paz**, « El PSOE plantea que el Estadopueda recuperar ls comptencias cedidas a las autonomías », *La Vanguardia*, 28 janvier 1998.

⁶² Discours d'investiture de José Antonio **Ardanza Garro**, le Président du Gouvernement basque, au Parlement basque, le 31 janvier 1991, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, IVe législature, no. 4, Vitoria-Gasteiz, session du 31 janvier 1991, p. 12

⁶³ Intervention de Juan José **Ibarretxe Markuartu**, le président du Gouvernement basque, le 27 septembre 2002 lors du débat de politique générale au Parlement basque, **Eusko Legebiltzarra/Parlamento vasco**, *Bilkura Egunkaria/Diario de sesiones*, VIIe législature, no. 41, Vitoria-Gasteiz, session du 27 septembre 2002, p. 5.

associés au fait national.⁶⁴ Placée dans un contexte européen, l'initiative d'Ibarretxe constituait *de facto* la principale raison d'être d'une action extérieure basque envers l'Union européenne qui devait faire ainsi partie d'un processus de construction nationale.

Dans le cas de la Galice, la liaison entre l'involution autonome et la construction d'une politique européenne nationaliste destinée à protéger au niveau européen les intérêts de l'entité nationale galicienne a été moins évidente dans la période des années 1990-2005. Cette situation est facilement expliquée par la présence de Manuel Fraga à la tête de la Xunta de Galicia cependant ces années. Comme on l'a déjà vu, Fraga fut un opposant féroce à l'introduction du concept de nationalité dans la définition constitutionnelle de la nation espagnole. Bien que devenu à moment donné le président du gouvernement d'une communauté autonome galicienne qui s'autoidentifiait comme « nationalité historique », Fraga est resté un adversaire de l'idée d'une identité nationale galicienne différente par rapport à la nation espagnole. Dans une telle situation, la relation d'une Galice dominée par Fraga et ses partisans du Parti populaire et l'Union européenne ne pouvait pas être influencée par le nationalisme galicien. Cependant, l'involution autonome causée par le transfert de compétences vers l'Union européenne et les tentatives de l'État espagnol d'utiliser les affaires européennes pour récupérer une série de compétences était perçue par Fraga comme une menace à l'égard de l'identité régionale de la Galice. Dans ce contexte, Fraga réclamait au milieu des années 1990 une meilleure compatibilité entre la présence européenne de l'État espagnol et le système autonome et, par conséquent, une confirmation constitutionnelle des compétences autonomiques des régions et des nationalités espagnoles dans l'espace européen.⁶⁵ Fraga allait soutenir cette idée d'une meilleure intégration des régions et des nationalités au niveau européen tout au long de la période de ses mandats présidentiels,⁶⁶ mais comme remarquait un de ses ennemis

⁶⁴ Ibid., p. 37.

⁶⁵ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement de Galice le 20 septembre 1994, lors du « Debate de política xeral: informe do Excmo. Sr. presidente da Comunidade Autónoma, debate e propostas de resolución (doc. núm. 2761) », *DSPG*, no. 31, 1994, IVe législature, série Plénum, session plénière du 20 septembre 1994, p. 2251.

⁶⁶ Intervention de Manuel **Fraga Iribarne**, président de la *Xunta de Galicia*, au Parlement galicien, le 8 octobre 2002, lors du « Debate de política xeral: informe do Sr. President da Xunta de Galicia

nationalistes du BNG en 2001, pour éviter le pire causé par l'aggravation de l'involution autonome, cette intégration européenne de la Galice devait être moins régionaliste et la Galice aurait dû bénéficier du statut de nationalité historique tant au sein de l'État espagnol qu'à l'intérieur de l'Union européenne.⁶⁷

Déjà très mal reçue par les gouvernements de toutes les communautés autonomes, cette l'involution autonome a été vue par les gouvernements des communautés autonomes associées aux nationalités historiques comme une attaque à l'égard de leur identité. Une identité nationale pour les Catalans et Basques, mais uniquement régionale pour la Galice de la période Fraga. Au fur et à mesure de la construction de l'Union européenne, ces communautés ont constaté que leur statut spécifique de « nationalité », déjà affecté au sein de l'Espagne par la généralisation autonome du *café para todos*, n'est pas reconnu au niveau européen. Par contre, l'intégration européenne semblait effacer tout signe identitaire et réduire les nationalités espagnoles au statut de la simple région européenne.

Loin d'être une « simple » déficience d'ordre technique causée par les ambiguïtés d'une construction européenne très complexe, l'involution autonome, avec toutes ses conséquences politiques, a été reçue comme une sérieuse menace par les gouvernements nationalistes des entités nationales non souveraines de l'Union européenne. De plus, déjà directement affecté par cette involution, le compromis nationaliste qui a permis la reconnaissance des particularités nationales des Catalans, des Basques et des Galiciens grâce à la formule des « nationalités » espagnoles allait être mis en danger par l'absence dans le texte du Traité de Maastricht de toute allusion à ce type particulier de communautés territoriales. Inévitablement, les gouvernements nationalistes visés par cette dévalorisation de leur acquis nationaux ont été obligés à repenser graduellement leur action extérieure envers l'Union européenne dans le contexte d'une certaine ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne.

para expoñe-la situación política da Comunidade Autónoma de Galicia, debate e propostas de resolución », *DSPG*, série Plénum, no. 34, VIe législature, session plénière, 8 octobre 2002, p. 2395.

⁶⁷ Intervention du député Xosé **Beiras Torrado** (*Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego*), au Parlement de Galice le 5 avril 2001, lors de la « Solemne conmemoración do XX aniversario da aprobación do Estatuto de autonomía para Galicia », *DSPG*, no. 144, 2001, Ve législature, série Plénum, session plénière du 5 avril 2001, p. 11177.

L'ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne

Un autre élément qui doit être pris en considération lors d'une discussion sur la raison d'être d'une « action extérieure » européenne dans le cas des entités nationales non souveraines est représenté par l'ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne. Le traité fondateur de l'Union, le Traité de Maastricht de 1992, parlait d'un « processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité »,⁶⁸ mais, en même temps, la nouvelle Union européenne s'engageait à respecter « l'identité nationale de ses États membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques ».⁶⁹ L'Article G modifiait le Traité instituant la Communauté économique européenne afin d'instituer une Communauté européenne et introduisait un article qui, bien que reconfirmant le principe de subsidiarité, semblait favoriser un éventuel renforcement de l'État à l'intérieur de l'espace européen:

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.⁷⁰

La question du respect de l'identité nationale de l'État allait rester une préoccupation

⁶⁸ Voir le préambule du Traité de Maastricht du 7 février 1992, « Traité sur l'Union européenne, ensemble le texte complet du traité instituant la Communauté européenne », JOCE, 92/C 224/01 du 31 août 1992, p. 3.

⁶⁹ L'Article F p. 1 du du Traité de Maastricht, Ibid., p. 6.

⁷⁰ Le nouvel article était l'Article 3 B.

constante des représentants des États membres de l'Union européenne tout au long de l'évolution de l'Union et les solutions identifiées donnent l'impression d'un certain « retour de l'État » sur la scène politique. En 2007, par exemple, l'article 5 p. 2 du Traité de Lisbonne⁷¹ stipulait que

L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. (...)⁷²

De plus, si le Traité de Maastricht avait déjà offert aux États membres le droit de prendre « toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union », ⁷³ le Traité de Lisbonne confirmait ce droit⁷⁴ et la préseance de l'État dans les domaines qui ne relevaient pas de la compétence exclusive de l'Union européenne:

En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.⁷⁵

Dans une telle situation, quelle place envisager pour les communautés territoriales dans l'architecture institutionnelle de l'Union? Plus particulièrement, quelle place à envisager pour les entités nationales non souveraines telles la Catalogne ou le Pays basque dans une Union, dont les États membres restaient toujours l'élément de base de la structure de

⁷¹ Abdelkhaleq **Berramdane**, « Le traité de Lisbonne et le retour des États », *Semaine juridique*, no. 9-10, 2008, p. 23-28

⁷² L'Article 5 p. 2 du Traité de Lisbonne, « Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 », JOUE, 2007/C 306/01 du 17 décembre 2007, p. 12.

⁷³ L'Article 5 p. 1 du du Traité de Maastricht, *Traité sur l'Union européenne...*, p. 9.

⁷⁴ L'Article 5 p. 3 du Traité de Lisbonne, *Traité de Lisbonne...*, p. 12.

⁷⁵ L'Article 6 p. 2 du Traité de Lisbonne, Id.

pouvoir européenne?

Conscient du fait que les relations entre l'Union européenne et ses communautés territoriales non souveraines sont marquées par l'incertitude, Romano Prodi, le président de la Commission européenne, parlait en février 2000 d'une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne et d'« une forme nouvelle et plus démocratique de partenariat entre les différents niveaux de gouvernance en Europe ».⁷⁶ Dans un tel contexte, le président de la Commission européenne se demandait, huit ans après de la constitution de l'Union, « ce qui doit se faire au niveau européen et ce qui doit être fait par les États membres, les régions ou la société civile »:

Loin de préconiser un rôle centralisateur pour « Bruxelles », je pense que le moment est venu de procéder à une *décentralisation radicale*. Il est temps de réaliser que l'Europe n'est pas administrée que par les institutions européennes, mais aussi par les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que par la société civile.⁷⁷

Selon Prodi, une telle décentralisation radicale de l'Union européenne imposait aux dirigeants européens

de cesser de penser en termes de pouvoirs hiérarchisés, séparés par le principe de subsidiarité, et commencer à imaginer plutôt une mise en réseau dans laquelle les différents niveaux de gouvernance oeuvrent conjointement à l'élaboration, à la proposition, à la mise en oeuvre et au suivi des politiques.⁷⁸

Une reconsidération du principe de subsidiarité dans la gestion des affaires européennes? Une révision de la place des rapports entre les différents niveaux de gouvernance de l'Union? Il est difficile d'identifier une réponse à ces questions. Chose certaine, Romano Prodi allait choquer son audience en juillet 2002, lors de sa rencontre à Bellagio avec les Présidents des régions européennes, en déclarant que « la Commission n'a pas encore pris position sur la question du rôle des régions dans la future architecture institutionnelle de

⁷⁶ Romano **Prodi**, « 2000-2005 : Donner forme à la Nouvelle Europe », discours de Romano Prodi, le président de la Commission européenne, lors de sa présence au Parlement européen, Strasbourg, le 15 février 2000, Commission européenne - Speech/00/41, p. 4.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁸ *Id.*

l'Union européenne ». ⁷⁹ Dix ans après la signature du Traité de Maastricht, le président de la Commission européenne trouvait que « l'expression la plus élevée du principe de subsidiarité impose à l'Union européenne de ne pas s'immiscer dans les relations entre les États et leurs régions »:

Au cours de ces réflexions, il faut tenir dûment compte des grandes différences qui existent dans l'organisation interne des États membres, tant en ce qui concerne les régions que les organes locaux en général. Ces différences sont profondément enracinées dans l'histoire et dans la culture nationale et, souvent, elles sont consacrées par des textes ayant valeur constitutionnelle. L'expression la plus élevée du principe de subsidiarité impose à l'Union européenne de ne pas s'immiscer dans les relations entre les États et leurs régions et, à plus forte raison, de ne pas essayer non plus de réglementer ces relations d'une manière uniforme au niveau européen. ⁸⁰

Cependant, en 2007, lors de la rédaction de la Déclaration de Rome du Comité des régions, Michel Delebarre, le président de cet organisme consultatif de l'Union européenne, parlait d'un « formidable retour des collectivités territoriales sur le devant de la scène européenne ». ⁸¹ Une autre lecture optimiste de l'histoire régionale était réalisée, un peu plus tard, en novembre 2007, par José Montilla, le président de la *Generalitat* catalane. Lors de son intervention à la 8e Conférence de la REGLEG (*Conférence des Présidents de régions à pouvoir législatif*), Montilla se déclarait satisfait, en tant que régionaliste et européiste convaincu, des garanties offertes par le Traité de Lisbonne aux communautés territoriales qui ne possédaient pas le statut d'État souverain. Selon Montilla, ce Traité renforcerait « les droits institutionnels en faveur des régions », grâce à des prévisions claires:

- l'extension du principe de subsidiarité à l'échelle régionale et locale;

⁷⁹ Romano Prodi, « Le rôle des régions sans le processus de construction de la nouvelle Europe – Gouvernance et convention », discours de Romano Prodi, le président de la Commission européenne, lors de sa rencontre avec les Présidents des régions d'Europe, Bellagio, 15 juillet 2002, Commission européenne - Speech/02/344, p. 3.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ **Comité des régions**, « Déclaration de Rome: le Comité des régions appelle à un nouveau "contrat de confiance" entre l'Europe et ses citoyens », Communiqué de presse, COR/07/50, Rome, 23 mars 2007, p. 1.

- la prise en compte de la dimension régionale et locale des politiques communautaires par la Commission européenne à travers des consultations précédant l'élaboration d'initiatives législatives;
- la possibilité de participation des parlements régionaux dans le mécanisme de contrôle du principe de subsidiarité;
- la reconnaissance du droit du Comité des Régions à présenter un recours au Tribunal de Justice, en défense également du principe de subsidiarité et de ses prérogatives.⁸²

Tout en notant que ce Traité a « fermé la crise institutionnelle qui avait presque paralysé l'Union européenne depuis 2005 », Montilla observait aussi que « le nouveau Traité garantit des progrès en matière de qualité démocratique » et que ses prévisions allaient permettre « un fonctionnement flexible et normalisé » des mécanismes destinés à l'amélioration de la participation des citoyens aux affaires européennes.⁸³

Cependant, malgré le ton optimiste de l'intervention de Montilla, la situation n'était pas vraiment satisfaisante pour toutes les régions européennes et, plus particulièrement, pour les régions dotées de compétences législatives. La *REGLEG*, qui devait défendre les intérêts de ces régions européennes à statut spécial, avait une marge de manœuvre extrêmement limitée dans l'espace institutionnel de l'Union européenne étant donné que le Comité des régions restait toujours le partenaire préféré par l'Union. Comme remarquait Michel Dellebarre lors de la même rencontre de Barcelone des présidents de régions à pouvoir législatif en novembre 2007, le Comité des régions soutenait les démarches de la *REGLEG* dans le cadre de l'Union européenne, vu que le Comité était « le seul organe européen au sein duquel les régions à pouvoirs législatifs soient représentées à part entière ».⁸⁴ Or, comme le Comité des régions n'acceptait pas un traitement différencié des régions à pouvoir législatif, un renforcement du Comité stipulé par le Traité de Lisbonne sans une reconnaissance des intérêts particuliers de ces régions n'était pas

⁸² **Generalitat de Catalunya**, « Intervention du président de la Generalitat au cours du dîner offert lors de la 8e Conférence de la *REGLEG* », Communiqué de presse, le 15 novembre 2007, p. 1.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.*

vraiment un signe de progrès pour les gouvernements régionaux en cause.

Quant aux « régions européennes à personnalité nationale », pour utiliser un terme proposé par les nationalistes catalans lors des élections européennes en 2004, le statut de ces régions n'a subi aucune modification après le Traité de Lisbonne. Invisible aux yeux des institutions européennes avant la signature du Traité, le caractère national de ces régions allait rester imperceptible pour l'Union européenne malgré tous les efforts de gouvernements régionaux nationalistes affectés par cette situation. Depuis sa naissance en 1992 jusqu'aux années 2007-2008, l'Union européenne n'a jamais prévu une place pour ce type de communauté territoriale différente dans son projet de construction européenne. Le dessein institutionnel de l'Union a carrément ignoré et continue à ignorer l'existence des entités nationales non souveraines. D'ailleurs, si l'on convient de parler d'une certaine ambiguïté institutionnelle du traitement du fait régional au sein de l'Union européenne, avec un Comité des régions du Traité de Maastricht qui n'a jamais été reconnu *de jure* en tant qu'institution européenne, peut-on vraiment parler des limites du dessein institutionnel de l'Union européenne lors qu'on examine les cas de la Catalogne ou du Pays basque, étant donné que les particularités nationales de ce type d'entités non souveraines sont toujours restées imperceptibles par les structures européennes? Autrement dit, l'Union européenne aurait-elle pu gérer les questions nationales de ses États souverains? Cette Union avait-elle vraiment les compétences nécessaires pour une telle démarche?

L'Union européenne comme nouvel espace de négociation

La construction de l'Union européenne a sensiblement affecté la marge de manoeuvre des entrepreneurs identitaires et a obligé les élites nationalistes associées aux entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale à une reconsidération de la place du facteur externe européen dans leurs projets de construction nationale. Dans le cas de la Catalogne, du Pays basque et de la Galice, la constitution de leur communauté autonome dans les années de la Transition a été perçue comme un compromis nationaliste visant à régler de manière pacifique et démocratique une question des nationalités espagnoles. Bien que la

Constitution espagnole ne reconnaît pas explicitement l'existence d'une nation catalane, basque ou galicienne, la classe politique espagnole a été consciente du fait que l'Espagne n'est pas un monolithe du point de vue national. Le terme de « nation de nations », très véhiculé dans l'opinion publique lors de la rédaction de la Constitution, représente une preuve de cette compréhension tacite du caractère hétérogène de la société espagnole, alors que la reconnaissance des nationalités catalane, basque ou galicienne semble une heureuse formule destinée à dissimuler cette hétérogénéité.

Cependant, l'évolution du processus d'intégration européenne après le Traité de Maastricht de 1992 soulève la question de l'actualité du compromis historique qui se trouve à la base de l'État des autonomies. Comme on a déjà vu, l'involution autonome accusée par les représentants des trois nationalités historiques traditionnelles espagnoles a affecté sérieusement les compétences autonomiques de ces nationalités au sein de l'État espagnol, De plus, au niveau européen, les ambiguïtés institutionnelles de l'Union européenne ont favorisé la transformation des communautés autonome des nationalités historiques en « simples » entités administratives de l'Union.

Dans un tel contexte défavorable aux entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale, un rapport de la Commission européenne qui analysait les principaux défis pour les régions européennes au début du XXI^e siècle parlait de la globalisation, du changement démographique, du changement climatique, et du défi énergétique.⁸⁵ Rien sur l'identité régionale ou nationale ou sur la préservation de la diversité culturelle! Or, dans les conditions d'un fait régional européen extrêmement différencié en termes d'identités culturelles, la minimisation du facteur identitaire est inacceptable du point de vue méthodologique, car un tel traitement non différencié des régions réduit sensiblement la qualité de toute étude portant sur l'action extérieure de ces entités à l'intérieure de l'Union européenne. Ivo Duchacek, qui analysait l'activité économique et culturelle du Québec sur la scène internationale, remarquait « the relative unimportance of economic issues when

⁸⁵ **Commission of the European Communities**, *Regions 2020 – An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission Staff Working Document, Brussels, 14/11/2008, SEC (2008) 2868 final, p. 3-18.

nationalist sentiment is present ».⁸⁶ Et cette observation est valable aussi dans l'espace européen où les régions contrôlées par des gouvernements nationalistes ont un comportement « international » différent des autres régions moins dotées du point de vue identitaire.

Si la thèse de Paquin sur la paradiplomatie identitaire est correcte, l'objectif fondamental de l'action extérieure d'une entité territoriale contrôlée par un gouvernement nationaliste devrait être la reconnaissance internationale de sa spécificité nationale. Dans le cas de l'Union européenne, cette reconnaissance « internationale » serait, évidemment, européenne. Selon Michael Keating, l'Europe/l'Union européenne offre un nouvel espace de négociation pour les nationalismes dont les nations sont toujours en quête d'une reconnaissance internationale. Dans une telle perspective, l'Europe représente

a source of support for their self-government aspirations, with its commitment to subsidiarity and the Europe of the Regions concept, and through the possibilities of alliances with other minority nations and regions. Europe is thus used as a resource for nation-building, but not necessarily for state-building in the classic sense. Of course, this project is always contentious, since the form and content of nationalism are matters of political debate.⁸⁷

En même temps, Keating admet qu'il règne une certaine ambiguïté autour des intentions de ces nationalistes arrivés au niveau européen. Si Paquin mise sur le fait que la paradiplomatie identitaire n'est pas indépendantiste, Keating mise, on l'a déjà vu dans l'introduction de notre thèse, sur l'idée que « sub-state nationalist movements that have abandoned classic conceptions of independence in favour of strategies to maximize self-government and autonomy within the newly emerging state and transnational order »⁸⁸ développent *de facto* un type particulier de stratégie de construction nationale. Selon lui, il

⁸⁶ Ivo **Duchacek**, « The International Dimension of Subnational Selfgovernment », *Publius: The Journal of Federalism*, Center for Study of Federalism/North Texas State University, vol. 14, no. 4, 1984, p. 18.

⁸⁷ Michael **Keating**, « The Minority Nations of Spain and European Integration: A New Framework for Autonomy? », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, no. 1, 2000, p. 32.

⁸⁸ Michael **Keating**, *The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 126.

s'agirait d'un « stateless nation-building ».⁸⁹ Autrement dit, une construction nationale non indépendantiste.

Évidemment, un tel type de « construction nationale sans État » représente une réalité complexe, ambiguë et controversée. Dans le cas de la Catalogne et du Pays basque, l'appartenance de l'Espagne à la CEE et, ultérieurement, à l'Union européenne, a eu une série de conséquences néfastes sur les projets de construction nationale conçus par les nationalistes catalans et basques. Après avoir obtenu une reconnaissance nationale grâce à la formule des nationalités, la Catalogne, le Pays basque et la Galice se sont retrouvées sur la scène européenne dans une situation inférieure en termes de prestige nationaliste: des nationalités (historiques) au sein de l'Espagne, ces communautés autonomes sont devenues « simples » entités administratives de l'Union. On a déjà vu que, pour minimiser les conséquences d'une telle dévalorisation de leurs projets de construction nationale, les gouvernements nationalistes ont réclamé périodiquement une amélioration visible de leur place au sein de l'Union européenne. Le cas de la Galice est particulier, étant donné la domination de Fraga dans l'espace galicien jusqu'à 2005, mais peut-on parler d'une stratégie de « construction nationale sans État » dans les cas de Catalogne et du Pays basque ?

La réponse pourrait être négative, vu qu'il y a une série d'exemples qui contredisent cette absence des rêves indépendantistes parmi les nationalistes. Carod-Rovira est, peut-être, le meilleur exemple d'un entrepreneur identitaire dont l'objectif est explicitement indépendantiste. Responsable de la politique étrangère de la Generalitat dans les gouvernements de Maragall et Montilla, Carod-Rovira a mis les bases d'une paradiplomatie nationaliste qui était loin du modèle de Paquin ou des nouveaux nationalismes non indépendantistes de Keating.

En fait, le problème n'était pas avec les nationalistes. Le problème était avec l'Union européenne, dont les structures institutionnelles ne permettaient pas la gestion des revendications nationalistes des représentants des « nations sans État ». Comme le

⁸⁹ Michael **Keating**, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London-New York, Routledge, 2001, p. 41.

remarquait Klaus-Jürgen Nagel dans le cas des Catalans, l'Union européenne n'a pas été réellement réceptive aux demandes nationalistes.

(...) up to now the EU has not been supportive of Catalan wishes to be accepted and recognized. Neither did the EU accept Catalan as an official language, nor did it respect the unity of this language or recognize Catalonia as a nation of Europe. The new Lisbon treaty does not even concede much in the line of recognizing regions with legislative powers a status different from any administrative region, and enlargement has brought into the EU many states not very sportive for far-reaching-regional autonomy. In the light of this development, Catalan traditional europhilia has somewhat cooled off.⁹⁰

Entre l'utilisation de la participation, plus ou moins directe, aux affaires de l'Union européenne pour renforcer un projet nationaliste et la déception devant le traitement non différencié proposé par les structures institutionnelles européennes dans le cas des communautés territoriales, la marge de manoeuvre des élites des entités nationales non souveraines est assez limitée. Comme remarquaient Ian Bache et Rachel Jones dans une étude sur les conséquences des politiques régionales de l'Union européenne sur les régions,⁹¹ la distribution préexistante des pouvoirs entre un État et ses régions représente un facteur décisif dans la distribution de compétences entre les différents niveaux de pouvoir de l'Union européenne. Autrement dit, les avantages en termes de pouvoir d'une éventuelle participation d'un gouvernement nationaliste aux affaires européennes sont dépendants de la structure des relations institutionnelles établies entre es gouvernements et leur État d'origine. Dans une telle situation, la formule gagnante imposerait une reconsidération des rapports entre une entité nationale non souveraine et sa propre administration centrale. Dans notre cas, il s'agirait évidemment des rapports entre les communautés autonomes et l'État espagnol. Comme observait Ana Muñoz Varela,

(...) the European Union does not block the participation and input of the regions in the

⁹⁰ Klaus-Jürgen **Nagel**, « The External Dimension of Territorial Autonomy in Spain: With Special Attention to the Catalan Case », dans Carlos E. **Pacheco Amaral**, éd., *Autonomie regionale et relations internationales : Nouvelles dimensions de la gouvernance multilatérale*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2011, p. 103.

⁹¹ Ian **Bache**, Rachel **Jones**, « Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom », *Regional & Federal Studies*, vol. 10, no. 3, 2000, p. 1-20.

political structuring and elaboration of rules for Europe, nor does it intervene in how communitarian decisions are to be implemented subsequently. It is the member state that decides on such procedural matters.⁹²

Si, dernièrement, la participation des entités nationales non souveraine aux affaires européennes dépendait principalement des rapports entre ces entités et leur État, force est de constater que l'Union européenne, bien qu'incapable de réagir devant les revendications nationalistes, offrait cependant aux nationalistes ce qu'on pourrait appeler un « deuxième meilleur choix ».

Un « deuxième meilleur choix »

Dans une analyse comparative de la réaction des nationalismes minoritaires et des nations sans États occidentaux devant l'intégration européenne, Klaus-Jürgen Nagel remarquait l'existence de trois types de réponses proposées par les organisations et les partis nationalistes et les gouvernements nationalistes de certaines entités autonomes.

Une première réponse, de rejet de toute forme d'intégration, a caractérisé le comportement de certains nationalismes dans les années 1960 et 1970, mais ce type de réponse semble désuet aujourd'hui.

They can fight against European integration and/or the European Union. In the sixties and seventies, to be critical with the EEC was the preferred attitude of some national movements. They attack "internal colonialism" and fought what they understood as a united Europe of big capital and repressive nation-states. These days are over, and even Occitanian and Galician nationalists who were contrary to the European Union, now only claim for reforms.⁹³

Un deuxième type de réponse serait *de facto* une forme d'adaptation aux règles du jeu de

⁹² Ana **Muñoz Varela**, « Redefining Euskadi as an Autonomous Community and Participant in the Construction of Europe », dans William **Douglas**, éd., *Basque Politics and Nationalism on the Eve of the Millenium*, Reno, University of Nevada Press, 1999, p. 188.

⁹³ Klaus-Jürgen **Nagel**, « Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration », *Australian Journal of politics and History*, vol. 50, no. 1, 2004, p. 61.

l'Union européenne et mise sur l'utilisation des mécanismes et des structures européennes pour promouvoir un propre agenda nationaliste, plus ou moins dissimulée.

They can use the chances the EU offers and play the game according to the established rules, eventually with a more or less credible strategy to change (some of) those rules in the long run. This possibility is specially attractive for nationalist movements which operate in a territory recognized as a region by the corresponding state, and who have the chance to get an electoral majority there. An interpretation of the EU as a supranational entity and/or a network approach fits well with this strategy.⁹⁴

Un troisième réponse a une évidente connotation indépendantiste et miserait sur la construction d'État souverain à l'intérieur de l'Union européenne, grâce à la reconnaissance du statut de membre plein de l'Union.

They can aim at "independence in Europe", giving support to the EU but claiming recognition as just another member state. If the Union is to be interpreted as a community of states, such nationalists think that they have to go for statehood. They argue that stateless nations have the right to self-determination. Once a State, the nation would be entitled to the same rights as other members. The national language would be recognized on the same ground as the languages of other member states. "Independence in Europe" can be attractive to the electorate, as it seems less radical than straightforward separatism, and may dissipate fears of the economic costs of statehood.⁹⁵

Si un homme politique indépendantiste tel Carod-Rovira profitait de sa présence dans le gouvernement catalan pour promouvoir le projet d'une Catalogne indépendante au sein de l'Union européenne, la majorité des partis et organisations nationalistes catalans, basques et galiciennes associées au gouvernement de leur communauté autonome oscillaient entre l'idée d'une « région à compétences législatives » et celle d'une « région européenne à personnalité nationale ».⁹⁶

Si les socialistes catalans demandaient en 2004 « la reconnaissance d'un statut spécial pour

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ **Convergència i Unió**, *Una nova Europa ampliada oberta a les persones i al Món*, le programme de la *Convergència i Unió* pour les élections européennes de 2004-2009, p.19.

les régions à pouvoirs législatifs », ⁹⁷ leurs adversaires de la *CiU* réclamaient la reconnaissance effective de la condition de nation et de société distincte de la Catalogne tant à l'intérieur de l'État espagnol qu'au sein de l'Union européenne. ⁹⁸ Lors de mêmes élections pour le Parlement européen de 2004, le *BNG* demandait la participation de la Galice en tant que nation à la construction d'une Europe des peuples. ⁹⁹ Pour la *Convergència democràtica de Catalunya*, l'objectif était la reconnaissance claire de la Catalogne comme « nation historique d'Europe et de sa personnalité » ¹⁰⁰ et « la reconnaissance de l'existence des nations dans l'État ou des régions dotées de larges compétences législatives » dans la Constitution de l'Union européenne. ¹⁰¹ En 2006, lors des élections autonomiques catalanes, les socialistes de Montilla remarquaient que l'Union européenne offrait déjà aux entités nationales, telle que la Catalogne, une certaine reconnaissance de leur personnalité nationale. ¹⁰²

Cependant, la situation était beaucoup plus complexe que les nationalistes ne le pensaient. L'Union européenne n'envisageait pas la reconnaissance « nationale » des communautés nationales non souveraines de ses États membres et son offre pour ces entités territoriales à personnalité nationale était évidemment différente par rapport aux attentes nationalistes. Comme le « meilleur choix », une reconnaissance explicite, à l'ancienne, du caractère national de ces entités ou une reconnaissance d'un statut déjà obtenu au sein de l'État espagnol, ne se trouvait sur l'agenda des dirigeants de l'Union européenne, il restait éventuellement la chance d'un « deuxième meilleur choix ». Obligés à accepter les règles

⁹⁷ **Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Per una Europa unida i forta*, manifest électoral pour les élections européennes du 13 juin 2004, p. 21.

⁹⁸ **Convergència i Unió**, *Document base per a l'Accord de coalició Galeuzca-Europa dels pobles, Eleccions al Parlament Europeu, 13 de juny de 2004*, annexe au programme de la *Convergència i Unió* pour les élections européennes de 2004-2009, p. 151-152.

⁹⁹ * * *, « O BNG quer que Galiza participe como nación na Europa dos Pobos », *Be-Ne-Gá: Voceiro do Bloque Nacionalista Galego*, deuxième époque, no. 8, mai 2004, p. 4.

¹⁰⁰ **Convergència democràtica de Catalunya**, *Catalunya a Europa i el món* (texte révisé), document interne de la CDC rédigé lors du XIIIème Congrès de la CDC, La Farga de L'Hospitalet, juillet 2004, p. 6.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰² **Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Montilla President: Ningú no fara més pels catalans, Programa electoral 2006-2010*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2006, p. 71.

imposées par l'Union européenne, les nationalités historiques espagnoles se trouvaient devant un vrai dilemme : comme le Comité des régions, on l'a déjà vu, ne proposait qu'une sorte de *café para todos* au niveau des régions européennes, la seule chance des nationalistes visés par notre thèse était l'identification d'un tel « deuxième meilleur choix » parmi les offres de l'Union européenne et respecter les règles associées à cette offre. On a déjà souligné que l'acceptation de la part des élites nationalistes contestataires d'un système uniformisateur au niveau de l'Union européenne présupposait cependant les risques de l'émergence d'une *path dependence*, qui, à long terme, aurait pu avoir des conséquences négatives pour le processus de construction nationale. Peut-on parler d'une *path dependence* dans cette situation? Et quelles seraient ces conséquences négatives en termes de construction nationale?

Avant de répondre à cette question, il faut identifier les offres européennes.

Parmi ces « deuxième meilleur choix », il faut mentionner d'abord la *Conférence des Présidents de régions à pouvoir législatif (REGLEG)*, qui, « un forum politique qui sert de cadre à la formation d'alliances stratégiques et au lancement d'actions importantes d'intérêt commun afin de renforcer le statut légitime et la visibilité des régions à pouvoir législatif au niveau européen »,¹⁰³ donnait la possibilité aux entités nationales non souveraines telles la Catalogne et le Pays basque de défendre leurs intérêts « nationaux » sans jouer la carte nationaliste et sans revendiquer une reconnaissance explicite de leur caractère national au sein de l'Union européenne. (Dans ce sens, pour éviter tout malentendu, un document du Parti nationaliste basque identifiait même une double dimension du Pays basque, qui aurait été une « nation et région dotée de compétences législatives ».¹⁰⁴) Dans le contexte de la ratification du Traité de Lisbonne, par exemple, *REGLEG* encourageait

¹⁰³ **REGLEG**, *Déclaration de Bruxelles, 4-5 décembre 2008*, texte adopté par la 9^e Conférence des présidents de régions à pouvoir législatif, p. 1. Voir aussi Alberto **Arce Janáriz**, « Las Regiones Legislativas de la Unión Europea », *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 7, 2002, p. 3-18.

¹⁰⁴ Voir « Retos de la nación vasca », document politique approuvé lors de la Vème assemblée générale de l'EAJ-PNV, 1-2 décembre 2007, dans **Asamblea general EAJ-PNV**, *Ponencia política* (Aprobada en la V Asamblea General celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 2007), p. 19.

ses partenaires à assumer les responsabilités découlant du traité de Lisbonne et saisir les chances qu'il offre, d'autant plus en raison de la crise financière et économique mondiale dont on estime à présent qu'elle perdurera durant la majeure partie de l'année 2009. Les partenaires *REGLEG* visent une coopération renforcée et une action concertée sur les thèmes d'intérêt commun pour relever les prochains défis de la politique européenne.¹⁰⁵

Cependant, ce choix n'était pas parfait et les bénéficiaires n'étaient pas toujours contents du fait que la voix de la *REGLEG* n'était pas entendue par les dirigeants européens. En revenant à l'exemple de la Déclaration de Bruxelles de 2008, on constate les frustrations de ces présidents de régions spéciales:

Une première même si les dispositions du Traité de Lisbonne représentaient une avancée importante, les Présidents demeurent convaincus que plusieurs demandes déjà anciennes des régions à pouvoir législatif doivent être mieux prises en compte dans le processus de révision des traités. Parmi celles-ci, citons : (...)

- la refonte du Comité des régions en tant qu'institution à part entière de l'Union ;
- une disposition permettant aux États membres de désigner les régions comme « Partenaires de l'Union », assortie de droits spécifiques à l'échelon européen, ces régions étant dotées de compétences exclusives et partagées avec les États membres, et de garanties concernant une plus large utilisation des langues, avec un statut officiel des régions à pouvoir législatif au sein des institutions européennes, étant entendu que la charge financière découlant de ces dispositions est supportée par les autorités demandeuses.¹⁰⁶

Pour mieux comprendre les frustrations des membres de la *REGLEG*, il faut se souvenir qu'au début de son activité les revendications de la *REGLEG* étaient assez radicales pour une association destinée à modérer les initiatives régionales. En novembre 2001, à Liège, une résolution adoptée par la deuxième Conférence demandait un renforcement du rôle des régions à pouvoir législatif au sein de l'Union européenne », tandis qu'en novembre 2002, une autre résolution, adoptée à Florence, intitulée « Les Régions à Pouvoir législatif : Dans la perspective de la prochaine réforme institutionnelle de l'UE », réclamait

¹⁰⁵ *REGLEG, Déclaration de Bruxelles...*, p. 1.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 2.

une reconnaissance explicite de la dimension régionale – et particulièrement des Régions à pouvoir législatif – dans toutes les parties pertinentes du Traité. Il pourrait, en outre, être affirmé que le respect des "identités nationales de ses États membres" (...) couvre également leurs structures nationales respectives – particulièrement la répartition interne des compétences – , leurs découpages régionaux et leurs exécutifs locaux.¹⁰⁷

En 2002, comme on l'a déjà vu, le *Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*¹⁰⁸ d'Alain Lamassoure proposait la reconnaissance du statut de « région partenaire de l'Union » pour les régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne. Un peu plus tard, Giorgio Napolitano présentait son rapport sur le rôle des régions constitutionnelles au sein de l'Union européenne,¹⁰⁹ sans accorder aucune attention à la problématique nationaliste de certaines « régions », mais en misant sur une mobilisation régionale à l'échelle européenne.

Cependant, malgré la bonne volonté de certains représentants de ce type de régionalisme différencié, la *REGLEG* allait rester une organisation relativement faible, dans les conditions de l'absence de toute reconnaissance institutionnelle de la part de l'Union européenne. De plus, la position centrale du Comité des régions dans le dessein régionaliste de l'Union affectait sensiblement la marge de manœuvre de la *REGLEG*. D'ailleurs, en restant dans les limites d'un régionalisme peu innovateur, la *REGLEG* ne faisait que canaliser les demandes nationalistes vers une solution assez vague et transformer l'ardeur nationaliste en un régionalisme assez stérile. Si aux débuts des années 1990 Jordi Pujol rêvait à une certaine reconnaissance du fait national catalan au niveau européen, ses revendications nationalistes ont cédé, graduellement, dans les premières années de nouveau siècle, la place à une série de revendications hétéroclites dont les caractéristiques sont tant régionalistes que nationalistes. Une conséquence d'une *path*

¹⁰⁷ *REGLEG*, « Les Régions à Pouvoir Législatif: Dans la perspective de la prochaine réforme institutionnelle de l'UE », résolution adoptée à Florence, 15 novembre 2002, p. 4.

¹⁰⁸ **Parlement européen**, « Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres » (2001/2024(INI)), Rapporteur: Alain Lamassoure Commission des affaires constitutionnelles, le 24 avril 2002, A5-0133/2002.

¹⁰⁹ **Parlement européen**, « Rapport des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne » (2001/2141(INI)), Rapporteur: Giorgio Napolitano, Commission des affaires constitutionnelles, Document de séance, 4 décembre 2002, A5-0427/2002, p. 7.

dependence? Certainement, oui. Devant la rigidité des structures de l'Union européenne, la seule chose à faire des nationalistes a été la conception d'un nouvel agenda de revendications. Cependant, vu les limites imposées par la nature de la *REGLEG*, qui visait une clientèle appartenant au groupe des régions à pouvoir législatif régions, la marge de manoeuvre de ces entrepreneurs nationalistes qui agissaient dans un espace régionaliste était vraiment limitée. En 2000, la *CiU* d'un Pujol déçu réclamait un traitement différencié des « régions à souveraineté politique et pouvoir législatif propre », ¹¹⁰ et, quelques ans plus tard, les nationalistes présentaient une solution de compromis sous la forme de la reconnaissance des « réalités régionales avec des caractéristiques nationales » ou des « régions européennes dotées de caractéristiques nationales spécifiques ». ¹¹¹ Évidemment, ces initiatives semblaient confirmer l'adaptation des nationalistes à l'environnement, hostile aux nationalistes, de l'Union européenne. Cependant, bien que devenues modérées et régionalistes, les revendications nationalistes étaient ignorées par l'Union européenne. Dans un tel contexte, pourrait-on parler d'un vrai meilleur choix?

Cette question est aussi valable pour l'autre « deuxième meilleur choix » significatif offert les structures de l'Union européenne. Il s'agit de la *Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE)*, fondée en octobre 1997, à Oviedo (Espagne), lors d'une rencontre des présidents des Assemblées législatives régionales européennes, dont le principal sujet de discussion a été la place des assemblées législatives régionales dans l'Union européenne. ¹¹² Selon les participants à la constitution de la *CALRE*,

les régions des États membres dotées d'assemblées ayant compétence législatives doivent avoir une plus grande participation dans le processus d'intégration européenne. On devrait leur permettre, au niveau national et européen, le droit d'intervenir dans les questions

¹¹⁰ **Convergència i Unió**, *Programa electoral per a les eleccions a les Corts Generals 2000*, Barcelone, 8 février 2000, p. 271.

¹¹¹ Intervention de Ferran Requejo lors de la « Compareixença dels senyors Casimir de Dalmau i Ferran Requejo perquè informin dels treballs que fa la Convenció Catalana per al Debat sobre el futur d'Europa (tram. 357-00347/06) », *DSPC*, VIe législature, série C - no. 419, septième période, 13 décembre 2002 (*Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat*, session no. 20), p. 11.

¹¹² **CALRE**, *Document d'Oviedo sur les assemblées législatives régionales dans l'Union européenne*, 7 octobre 1997.

d'intégration européenne.¹¹³

En 1998, à Salzbourg, la *CALRE* réaffirmait son appui pour le régionalisme et le fédéralisme, tout en ignorant la diversité culturelle de ses membres.

Régionalisme et fédéralisme sont des compléments de la démocratie irremplaçable et devenant actuellement de plus en plus nécessaires dont le potentiel législatif est indispensable pour l'UE.

Le régionalisme dont le fédéralisme est l'empreinte la plus forte représente un complément de la démocratie, une forme supplémentaire de l'assurance du maintien de la liberté et du maintien de la pluralité, ainsi que de la garantie d'une cogestion politique relativement efficace par les citoyens mêmes.¹¹⁴

En 2001, à Funchal (Madère), la *CALRE* demandait « une meilleure délimitation des compétences » entre ces régions, leur État et l'Union européenne.

Et ce, en suivant le principe de la proximité pour l'élaboration et l'exécution des politiques afin de définir plus clairement quelles sont les sphères d'action des États membres et des régions, ainsi que leurs responsabilités politiques respectives, en partant du préalable selon lequel les décisions seront toujours adoptées dans le respect du principe d'ouverture et à un niveau aussi proche que possible des citoyens.¹¹⁵

En 2002, la *CALRE*, autoproclamée « le porte-parole des parlements et des régions à compétences législatives »,¹¹⁶ réclamait la reconnaissance de « l'identité historique, culturelle, territoriale, politique et institutionnelle des régions et des autorités locales dans un Traité constitutionnel, en tant que principe de base de l'Union européenne »¹¹⁷ et

la garantie de maintien et de protection des conditions spéciales d'autonomie régionale reconnues à l'heure actuelle par quelques pays membres, pour la sauvegarde des autonomies

¹¹³ *Ibid.*, p.1.

¹¹⁴ *CALRE, Déclaration des Présidentes et Présidents des Parlements Législatifs Régionaux Européens, Faite le 7 octobre 1998, lors de leur conférence commune à Salzbourg, p. 3.*

¹¹⁵ *CALRE, Déclaration de Madère, Funchal, 30 octobre 2001, p.2.*

¹¹⁶ *CALRE, Déclaration de Bruxelles, 29 octobre 2002, p. 3.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

historiques, des minorités nationales et de spécificités géographiques et culturelles qui constituent le fondement du patrimoine de liberté et de la tradition d'auto gouvernement dont l'Union européenne s'inspire.¹¹⁸

En 2003, à Reggio Calabria, la *CALRE* exprimait « son insatisfaction du fait que les Régions, et en particulier les Régions ayant capacités législatives, ne sont pas reconnues directement, mais seulement à travers leurs respectives Constitutions nationales ».¹¹⁹ Un an plus tard, à Milan, les membres de la *CALRE* expriment « la nécessité d'approfondir la reconnaissance des Régions ayant des compétences législatives dans l'organisation et le développement institutionnel de l'Union européenne ».¹²⁰

En 2005, à Barcelone, le président du Parlement catalan, Ernest Benach, soulignait l'objectif initial de la *CALRE* a été la consolidation de la représentation des régions et nations européennes à pouvoir législatif dans le nouveau cadre de l'Union européenne ».¹²¹ Le document final de cette neuvième assemblée plénière de la *CALRE*, intitulé « Des régions fortes pour une Europe unie », soulignait la place et le rôle des régions à pouvoir législatif dans la construction européenne.¹²² En 2006, la présidente du Parlement galicien, Dolores Villarino Santiago, demandait, lors de la Xe Conférence de la *CALRE*, à Venise, la reconnaissance européenne des « signes d'identité » des régions et de leur autonomie et statut constitutionnel obtenu au sein de leur État.¹²³

En 2007, à Berlin, lors de la XIe Conférence de la *CALRE*, les membres de l'association se félicitaient du fait que le nouveau traité de l'Union européenne comportait des progrès considérables pour les régions, les communautés autonomes et les collectivités communales, c'est-à-dire : la reconnaissance de l'autonomie régionale et locale ; l'extension du principe de subsidiarité aux collectivités locales et régionales ; la meilleure délimitation

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *CALRE, Déclaration de Reggio Calabria*, 28 octobre 2003, p. 1.

¹²⁰ *CALRE, Déclaration de Milan*, 26 octobre 2004, p. 1.

¹²¹ Ernest **Benach**, *Informe del President sobre les activitats de la CALRE*, Parlement de Catalunya, 24 octobre 2005, p. 2.

¹²² *CALRE, Déclaration de Catalogne : « Des régions fortes pour une Europe unie »*, 25 octobre 2005, 7 p.

¹²³ **Parlamento de Galicia**, *Memoria 2005-2007*, Santiago de Compostella, 2008, p. 47.

des compétences ; etc.¹²⁴

En 2010, la *CALRE* remarquait le rôle des régions à pouvoir législatif, qui « ont démontré leur capacité à réagir et à s'adapter aux nécessités d'un cadre institutionnel évolutif comme l'est celui de l'Union européenne », et soulignait que, après le Traité de Lisbonne, ce type de régions « doit aussi être considéré comme un modèle institutionnel pour l'ensemble de l'Europe, en raison de leur adaptabilité aux besoins locaux et de leur lien étroit avec l'histoire européenne »¹²⁵.

Comme dans le cas de la *REGLEG*, l'évolution de la *CALRE* et les solutions proposées par cette organisation constituent un exemple d'activité stérile dont les objectifs restent toujours vagues et confus. On se souvient qu'un important homme politique catalan croyait à un moment donné que la *CALRE* fut fondée avec l'objectif de consolider la représentation des régions et nations européennes à pouvoir législatif dans le nouveau cadre de l'Union européenne!¹²⁶ Plus réalistes, les nationalistes basques du *PNV* abandonnaient en 2008 la position nationaliste intransigeante et saluaient le Traité de Lisbonne comme un élément de progrès dans l'histoire des rapports entre les régions à pouvoir législatif et l'Union européenne.¹²⁷ En 2008, l'an de la proclamation de l'indépendance du Kosovo, un acte politique salué d'ailleurs par les nationalistes basques...

La « paradiplomatie intelligente »

Contrairement aux nationalistes qui ont accepté le jeu régionaliste de l'Union européenne et ses règles, un autre nationaliste catalan allait proposer une approche européenne différente, dont les objectifs indépendantistes annonçaient la fin de la « dépendance au chemin » suggérée par le système de « deuxième meilleur choix ». Il s'agit de Josep-Lluís

¹²⁴ *CALRE*, *Déclaration de Berlin*, 23 octobre 2007, p.1.

¹²⁵ *CALRE*, *Déclaration de Trent*, 5 octobre 2010, p.3.

¹²⁶ Ernest **Benach**, *Informe del President sobre les activitats de la CALRE*, Parlement de Catalunya, 24 d'octubre 2005, p. 2.

¹²⁷ **EAJ-PNV**, *Yo vivo en Euskadi. Tú, ¿dónde vives? - Programa Marco EAJ-PNV elecciones Generales 2008*, programme électoral pour les élections générales 2008, p. 13.

Carod-Rovira et son approche trouve ses racines au Québec.

Le Québec a toujours représenté un exemple à suivre pour les nationalistes catalans et basques. « Le fantôme du Québec hante l'Espagne », notait un historien espagnol.

C'est le fantasme d'un processus dans lequel on ne vote pas exactement pour l'indépendance, mais pour un élargissement de l'autonomie ou la transformation du système en ce sens, sans jamais définir d'objectifs concrets et sans fermer définitivement aucune possibilité.¹²⁸

Bénéficiant d'une large autonomie politique et administrative au sein d'un État multinational, cette province canadienne francophone est « l'un des lieux sacrés du nationalisme catalan ».¹²⁹ « La Catalogne ne prétend pas la sécession », mais « nous aspirons à un statut similaire à celui obtenu par le Québec », déclarait Jordi Pujol en avril 1996, tout en précisant qu'il s'agissait de « la reconnaissance de la personnalité différente » du Québec, et non pas des aspirations sécessionnistes du gouvernement québécois.¹³⁰ En mars 1999, lors de la visite de Lucien Bouchard à Barcelone, Pujol remarquait que le Québec est une « référence positive » pour la Catalogne et que les acquis nationalistes du Québec sont encourageants pour la Catalogne et les pays qui sont impliqués dans « la lutte pour leur identité et reconnaissance ».¹³¹ Cependant, le président de la *Generalitat* n'oubliait pas de rappeler qu'il rejette toute idée d'indépendance comme une solution à la question catalane.¹³²

Le Québec était aussi un point de référence pour les nationalistes basques, qui, au début des années 2000, avaient déclenché une large offensive politique en faveur d'un nouveau

¹²⁸ Javier **Corcuera Atienza**, « Le système des autonomies en Espagne : Quelques questions en suspens », *Hérodote*, no. 91, 1998, p. 116.

¹²⁹ Fernando **Domínguez García**, « El mirall quebequès », *Revista de la Fundació Rafael Campalans*, no. 14, 2007, p. 30.

¹³⁰ José **Antich**, « Hay que révisar España a fondo y acabar con el modelo autonómico de café para todos », entrevue avec Jordi Pujol, président de la *Generalitat* et dirigeant de la *CiU*, *La Vanguardia*, 12 avril 1996. Voir aussi Xavier **Batalla**, « ¿Qué Québec? », *La Vanguardia*, 14 avril 1996.

¹³¹ * * *, « Pujol toma Quebec como referente », *La Vanguardia*, 15 mars 1999. Voir aussi Cristina **Sen**, « Pujol pone como referente la "lucha" del primer ministro independentista de Quebec », *La Vanguardia*, 15 mars 1999.

¹³² Cristina **Sen**, « Pujol rebaja su exaltación de Quebec y niega compartir su objetivo independentista », *La Vanguardia*, le 16 mars 1999.

statut pour l'Euskadi. Dans un tel contexte, le Plan Ibarretxe, qui reposait sur l'idée d'une ambiguë libre association entre Pays basque et l'État espagnol, était vu par beaucoup d'Espagnols comme une initiative exotique, influencée par l'expérience des gouvernements souverainistes du Québec.¹³³ En juillet 2003, Juan José Ibarretxe était accusé même qu'il avait copié le modèle québécois!¹³⁴

En novembre 2006, après la « reconnaissance » du Québec comme une nation au sein d'un Canada uni par un Parlement dominé par les conservateurs de Stephen Harper, un eurodéputé de l'ERC saluait cet acte politique en voyant la reconnaissance de la nation québécoise comme un pas vers l'indépendance du Québec. Dans une telle situation, pour Bernat Joan, le Québec aurait été, à côté de l'Écosse, une « référence claire » pour l'avenir des Pays catalans.¹³⁵

En janvier 2011, quelques années après son retrait de la vie politique catalane, Jordi Pujol, l'ancien président de la Generalitat, notait que, pour certains hommes politiques espagnols, il est temps d'accepter que « la Catalogne est le Québec de l'Espagne » et suggérait par conséquent une possible solution à la québécoise pour la Catalogne, une solution opposée à une éventuelle sécession catalane.

But now it is generally agreed that the "coffee for all" policy was an error, and worse still has been the way in which it was carried out, and how its implementation is to be concluded. This is what people, high-ranking members of both the PSOE and the PP, are saying in public. [...] Some, few at present, even suggest that perhaps there might be a way of re-addressing the situation. They say, for example, that it's time to accept that "Catalonia is Spain's Quebec".

Quebec in Canada would not feel good or correctly dealt with if it were placed on a par with

¹³³ Alberto **López Basaguren**, « The Fundamental Points of the Plan Ibarretxe: The Right to Self-Determination and the Example of Quebec », dans *Presentation of the Political Reality in the Basque Country: From Defamation to Tragedy*, Bilbao, Fundación para La Libertad, 2008, p. 41-48.

¹³⁴ José Luis **Barbería**, « Quebec, el modelo que copió Ibarretxe », *El País*, 6-10 juillet 2003.

¹³⁵ **ERC**, « Bernat Joan: Quebec i Escòcia són dos bons exemples cap a la independència », Communiqué de presse, 28 novembre 2006 (<http://www.esquerra.cat/actualitat/bernat-joan-el-quebec-i-escocia-dos-bons-exemples-cap-a-la-independencia/sectorial/3#sthash.BHCwFBdW.dpuf>, page consultée le 16 mars 2012)

Alberta, Labrador, Ontario or British Columbia, English-speaking territories and of entirely different historical origins than that of Québec.

This would have been a good solution at the time. Is it possible now?

At any rate, between independence and being the Spanish Quebec, many people would vote the latter. But it may well be that for Spain the status of Quebec is as unacceptable as independence.¹³⁶

Plus pragmatique que Jordi Pujol, Josep-Lluís Carod-Rovira allait utiliser l'exemple québécois pour imprimer une nouvelle vie à la politique extérieure de la Catalogne. En janvier 2003, Carod-Rovira, membre de l'opposition dans le Parlement catalan, remarquait déjà lors d'un discours tenu à la *London School of Economics*, que « la Catalogne aspire à participer sans intermédiaires à la construction européenne ».¹³⁷ Trois mois plus tard, Carod écrivait dans le prologue à un ouvrage indépendantiste dédié à *l'Estat lliure de Catalunya* (« L'État libre de Catalogne ») que l'heure de la Catalogne est arrivée et que l'objectif des Catalans devrait être un État libre et souverain dans le cadre de l'Union européenne.¹³⁸ En septembre 2003, lors d'une conférence tenue à Bruxelles, Carod réclamait la création dans le cadre de l'Union européenne du statut de « région associée », qui devait viser les nations sans État telle Catalogne. Présentée avec le titre *La Catalogne, une nation européenne, démocratique et solidaire*,¹³⁹ l'intervention de Carod-Rovira, un mélange régionaliste-nationaliste, présentait aussi une série d'autres revendications catalanes: l'amélioration de la représentation directe de Catalogne dans l'Union européenne, la reconnaissance du catalan comme langue officielle en Europe si une

¹³⁶ Jordi Pujol, « From the Constitutional Court to Independence, via Quebec », *Butlletí del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, no. 235, 25 janvier 2011 (<http://www.jordipujol.cat/ca/jp/articles/9478>, page consultée le 26 janvier 2011)

¹³⁷ Josep-Lluís Carod-Rovira, « Globalització, Catalunya i el futur de les nacions sense Estat », conférence tenue à la *London School of Economics*, 30 janvier 2003, p. 1.

¹³⁸ « Projecte de Constitució de l'Estat lliure de Catalunya », Barcelona, Editorial Mediterrània, 2003, p. 15

¹³⁹ Europa Press, « Carod pide que la UE cree el estatuto de región asociada », *El País*, 17 septembre 2003.

circonscription électorale unique pour la Catalogne.¹⁴⁰ Le changement viendra en 2005. Comme on l'a déjà vu, en avril 2005, Carod-Rovira suggérait lors d'un discours, à Barcelone, la conception d'une propre politique extérieure catalane selon le modèle de la paradiplomatie québécoise. Cependant, plus habile que Juan José Ibarretxe, il ne sera pas accusé d'avoir eu recours à l'exemple québécois pour mettre les bases d'une politique extérieure dont l'objectif final, en bonne tradition de la gauche républicaine, ne pouvait être que l'indépendance de la Catalogne.

Le caractère de la politique extérieure carodienne est discutable. Malgré la cohérence des démarches de la Generalitat en matière de politique extérieure, le dirigeant de l'ERC n'a offert aucun soutien théorique à cette politique nationaliste développée dans le contexte d'une cohabitation idéologiquement fragile des indépendantistes de l'ERC avec les socialistes autonomistes du PSC. Vu la fascination de Carod-Rovira pour la politique extérieure promue par les gouvernements nationalistes québécois, la doctrine Gérin-Lajoie a représenté, peut-être, un élément de référence pour les Catalans. L'idée d'un « prolongement externe des compétences internes » proposée par cette doctrine aurait pu être séduisante pour une Catalogne des années 1980-1990 confrontée avec le conservatisme d'un État espagnol incapable de partager ses compétences en matière de relations internationales. Mais dans le contexte de la construction européenne, l'involution autonome rendait inutilisable l'expérience québécoise. Avec une évidente perte de compétences au sein de l'État des autonomies et dans les conditions d'un retour d'un État centralisateur, un « simple » prolongement externe des compétences internes n'était pas la meilleure solution pour un gouvernement nationaliste catalan ou basque. De plus, les contraintes institutionnelles de l'Union européenne réduisaient sensiblement la marge de manoeuvre d'un tel gouvernement. Dans une telle situation, comment expliquer l'« intelligence » de la paradiplomatie proposée par Carod-Rovira?

¹⁴⁰ Pour une analyse politique de la pertinence de cette revendication dans le cas des nations non souveraines, voir Josep Vall, « Cal modificar la circumscripció única de l'Estat espanyol a les eleccions al Parlament Europeu? », *Eines per a l'Esquerra nacional*, no. 8, 2005, p. 25-34, et José Luis De Castro Ruano, « La circunscripció regional en el hipòtesis de una ley electoral uniforme para el Parlamento Europeo », *Anuario de derecho internacional*, no. 10, 1994, p. 83-124.

Toute discussion sur les objectifs d'une paradiplomatie « intelligente » doit partir du caractère circonstanciel de ce type d'entreprise. L'existence d'une liste d'objectifs initiaux, plus ou moins rigoureusement définie par les responsables de cette politique, est incontestable. Pour Carod-Rovira, un partisan de l'indépendance de la Catalogne, le grand objectif était sans doute la réalisation de cette indépendance. Cependant, comme les chances de réussite d'une éventuelle tentative indépendantiste de l'ERC étaient nulles dans le contexte espagnol et européen post-pujoliste, la seule alternative raisonnable pour la gauche nationaliste a été la reconsidération rapide de toutes les données de la question et, par conséquent, l'adaptation du projet indépendantiste à l'environnement politique international sans abandonner définitivement l'agenda idéologique et les rêves nationalistes. Dernièrement, la « paradiplomatie intelligente » québécoise admirée par Carod-Rovira était *de facto* un exemple de *Realpolitik* proposée par un gouvernement nationaliste dont l'objectif final, plus ou moins dissimulé, était l'obtention de la souveraineté du Québec. De ce point de vue, la paradiplomatie carodienne correspond à la première phase du modèle suggéré par Ferrán Requejo. Incapable de viser l'indépendance, cette paradiplomatie devait préparer le terrain pour la deuxième phase, celle d'une protodiplomatie dont le but était l'indépendance.

Avec le Québec devenu un modèle de *Realpolitik* nationaliste à suivre, les entités nationales non souveraines espagnoles ont ainsi été obligées à identifier des solutions plutôt conjoncturelles devant l'impasse provoquée par l'involution autonome et les contraintes institutionnelles européennes. Les « deuxième meilleur choix » régionalistes offerts par l'Union européenne ne pouvaient être qu'un palliatif pour les gouvernements nationalistes de ces entités. D'ailleurs, les limites des offres de l'Union européenne et l'ambiguïté du dessein institutionnel de l'Union européenne représentent la principale cause de l'évolution de la paradiplomatie nationaliste de ces gouvernements vers une paradiplomatie « intelligente », une *Realpolitik* qui ressemble beaucoup à une protodiplomatie nationaliste toujours incohérente du point de vue théorique.

Stricto sensu, l'inaptitude institutionnelle de l'Union européenne d'accommoder les demandes nationalistes en Occident dans le contexte d'une politique différente envers les

nations balkaniques a favorisé l'émergence d'un nouveau courant nationaliste au sein des élites des entités nationales non souveraines espagnoles, dont le but aurait été la construction d'un propre État national à l'intérieur de l'Union européenne. Vu l'inexistence des précédents indépendantistes dans l'espace de l'Union européenne, ces nationalistes ont cherché des solutions pour la construction d'un tel État au delà des limites de l'Union, dans les Balkans, où une intervention incohérente de l'Union européenne lors de Guerres balkaniques avait facilité un changement majeur de la carte politique de la région et la constitution de nouveaux États indépendants.

Une première solution de ce type a été identifiée lors de la proclamation de l'indépendance du Monténégro en juin 2006, une indépendance acquise par les Monténégrins après une consultation populaire tenue en mai 2006.¹⁴¹ Grâce à l'appui constant de l'Union européenne, le Monténégro, une ex-république yougoslave, avait obtenu la reconnaissance du son droit à l'autodétermination, soit à la séparation de son partenaire de l'Union Serbie et Monténégro, et, après un processus démocratique surveillé par l'Union européenne, a finalement opté pour la constitution d'un État indépendant qui, plus tard, aurait pu adhérer à l'Union européenne.¹⁴²

En visite officielle en Slovénie à l'époque, l'ex-président de la Generalitat de Catalogne, Jordi Pujol, déclarait qu'un referendum en Catalogne selon l'exemple monténégrin de 2006 ou l'exemple slovène de 1991 était hors de l'imagination. « If the Balkans do not provide us with a model, neither does Montenegro. »¹⁴³ En parlant du nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne qui allait entrer en vigueur le 9 août, Pujol remarquait qu'il ne s'agissait pas de la fin du processus de revendications de la Catalogne, mais les Catalans vont

¹⁴¹ Sur l'importance de ce type d'événements sur le nationalisme catalan dans la période antérieure à la proclamation de l'indépendance du Monténégro, voir Jordi **Pujol**, « El procés d'independència dels nous Estats europeus », Discours tenu au Palau de la Música Catalana, Barcelone, 5 mai 2004, Centre d'estudis Jordi Pujol, 2004, 31 p.

¹⁴² Sur l'ambiguïté de l'existence d'une nation monténégrine, voir Siniša **Malešević**, Gordana **Uzelac**, « A Nation-State without the Nation? The Trajectories of Nation-Formation in Montenegro », *Nations and Nationalism*, vol. 13, no. 4, 2007, p. 695-716.

¹⁴³ Jordi **Pujol**, « Montenegro », editorial écrit pour *Centre d'estudis Jordi Pujol*, 23 mai 2006 (<http://www.jordipujol.cat/en/jp/articles/168>, page consultée le 28 janvier 2011)

continuer d'agir tant dans le cadre espagnol que celui européen.¹⁴⁴ Au début des années 1990, lors de la proclamation de l'indépendance de la Lituanie, Slovaquie, etc., Pujol avait demandé l'identification d'une solution définitive à la question catalane au sein de l'Espagne grâce à une « reconnaissance effective » des spécificités catalanes.¹⁴⁵ Quinze ans plus tard, la Catalogne, une « nationalité » espagnole n'était plus qu'une simple région européenne... Dans le nouveau contexte, Jordi Pujol constatait cependant que la proclamation de l'indépendance du Monténégro fut un processus démocratique et appréciait la collaboration des Monténégrins avec l'Union européenne.¹⁴⁶

Au niveau officiel de la diplomatie catalane, le secrétaire à la Coopération extérieure du gouvernement régional catalan, Albert Royo i Mariné, saluait le 21 mai 2006 à Podgorica, la capitale du Monténégro, le « précédent historique » du « premier processus d'indépendance mené sous la tutelle de l'Union européenne ».¹⁴⁷

Si pour Javier Solana, un socialiste espagnol qui occupait la fonction de Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, il n'y avait aucune ressemblance entre le cas monténégrin et le reste de l'Europe,¹⁴⁸ Carod-Rovira, le responsable de la politique extérieure catalane, revendiquait ouvertement la « voie monténégrine » pour assurer pour la Catalogne une meilleure option qu'une simple autonomie élargie au sein de l'Espagne. Selon Carod-Rovira, pour régler la question catalane, la meilleure solution serait la voie monténégrine, soit un référendum pour l'indépendance pour savoir si les Catalans acceptent « une souveraineté politique, une indépendance nationale au sein de l'Europe » plutôt qu'« une autonomie réduite » à

¹⁴⁴ * * *, « Pujol declara que un referéndum sobre la independencia de Catalunya "está fuera de lo imaginable" », *La Vanguardia*, 1er août 2006.

¹⁴⁵ Josep **Gisbert**, « Pujol reafirma la aspiración nacional de Cataluña en el contexto de España », *La Vanguardia*, 4 septembre 1991.

¹⁴⁶ * * *, *Pujol declara...*

¹⁴⁷ * * *, « ETA, Basques, Catalans et José Luis Rodriguez... Monténégro! », article publié par *latinreporters.com*, 22 mai 2006 (<http://www.latinreporters.com/espagnepol22052006.html>, page consultée le 28 mai 2011)

¹⁴⁸ Agencias – el mundo.es, « Solana dice que raya en el delirium tremens comparar Montenegro con el caso de España », correspondance de Bruxelles, le 23 mai 2006, <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/05/22/espana/1148297198.html>, page consultée le 11 mai 2012)

l'intérieur de l'Espagne.¹⁴⁹ De plus, Carod-Rovira interprétait la participation de l'Union européenne à la réglementation pacifique et démocratique de la question monténégrine comme une légitimation d'une éventuelle feuille de route indépendantiste dans les cas des « peuples sans État ». Pour lui, l'Union européenne a fixé des normes claires que tout peuple sans État doit les respecter s'il veut l'amélioration de son statut.¹⁵⁰ Autrement dit, l'Union a indiqué quelles sont les « conditions démocratiques nécessaires pour la création d'un État indépendant en Europe ».¹⁵¹ Dans ces conditions, l'ERC demandait une présence directe en Europe de la Catalogne en tant qu'État indépendant!¹⁵²

Au Pays basque, la réaction d'Iñaki Aguirre, le secrétaire général de l'Action extérieure du Gouvernement basque, était représentative pour une partie des nationalistes basques. Selon Aguirre, il y avait beaucoup de similitudes et de différences entre le cas monténégrin et le cas basque, mais la grande différence consistait dans le fait que la démocratie fut appliquée en Monténégro, où la consultation populaire a été admise et la décision du peuple a été respectée, tandis que l'exercice démocratique a été refusé aux Basques.¹⁵³ Quant à Ibarretxe, le *lehendakari* se déclarait optimiste, vu que l'appui de l'Union européenne pour le droit des Monténégrins d'avoir un référendum sur l'indépendance aurait été *de facto* une confirmation européenne de la légitimité du processus d'autodétermination basque.¹⁵⁴ Pour Unai Ziarreta, le secrétaire de l'*Eusko Alkartasuna*, l'autre grand parti nationaliste basque, il s'agissait simplement d'une leçon de démocratie, la leçon du Monténégro ». Selon lui, « en définitive, tout se réduit à une question de

¹⁴⁹ * * *, « Carod reivindica para Catalunya la vía secesionista de Montenegro », *El País*, édition de Catalogne, 21 mai 2006.

¹⁵⁰ Josep-Lluís **Carod-Rovira**, « Montenegro i nosaltres », *Avui*, 24 mai 2006.

¹⁵¹ Europa Press, « Carod reclama per a Catalunya un referèndum com el de Montenegro quan hi hagi majoria sobiranista », *Vilaweb – diari electrònic independent*, 20 mai 2006 (<http://www.vilaweb.cat/carodreclamaperacatalunyaunreferendumcomeldeMontenegroquanhihimagimajoriasobiranista>, page consultée le 4 mars 2012).

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ * * *, « Iñaki Aguirre: "La gran diferencia entre Euskadi y Montenegro es que allí se ha aplicado la democracia" », entrevue avec Iñaki Aguirre, le secrétaire général de l'Action extérieure du Gouvernement basque, *Deia*, 25 mai 2006.

¹⁵⁴ * * *, Ibarretxe afirma que el apoya de la UE al referèndum de Montenegro avala la autodeterminación vasca », *Noticias de Navarra*, 3 mars 2006.

volonté politique et de respect de la démocratie ».¹⁵⁵ Par contre, pour le dirigeant des socialistes basques, Patxi López, le cas du Monténégro n'avait aucune liaison avec la réalité basque puisque l'Espagne n'était ni la Serbie, ni la Yougoslavie. Comme l'Espagne était un État de droit, au sein duquel il n'y avait pas des peuples opprimés, l'analogie entre l'État espagnol et l'État serbe (yougoslave) était catégoriquement déplacée.¹⁵⁶ Dans l'optique socialiste, le Pays basque ne pouvait pas être le Monténégro de l'Espagne...

Un deuxième exemple à suivre est offert aux nationalistes en quête d'un propre État souverain par le cas du Kosovo. En octobre 2006, dans le contexte de la dégradation des relations entre le Kosovo, un autre territoire ex-yougoslave dominé par un nationalisme antiserbe, et la Serbie, Javier Solana, toujours un haut fonctionnaire de l'Union européenne, admettait, lors d'une rencontre avec le président géorgien, Michail Saakashvili, que la sécession unilatérale du Kosovo pourrait être un précédent dangereux pour la Georgie, déjà confronté avec les tendances séparatistes des Abkhazes et des Ossètes, et d'autres États européens.¹⁵⁷ En juin 2007, Vladimir Poutine, le Président de la Fédération russe, allait confirmer les craintes de Solana. Selon Poutine, « la déclaration de nos partenaires selon laquelle le cas du Kosovo revêtirait un caractère unique n'est pas convaincante. Il n'y a aucun argument prouvant que le cas du Kosovo diffère de la situation en Ossétie du Sud, en Abkhazie ou en Transnistrie ».¹⁵⁸

Il n'y a aucune différence, et nous ne comprenons pas pourquoi nous devrions suivre un principe dans une région d'Europe, et en respecter un autre dans d'autres régions du continent en refusant aux petites ethnies du Caucase, par exemple, le droit à l'autodétermination.

Autant que je sache, l'Écosse organise dans trois ans un référendum sur l'indépendance.

¹⁵⁵ Unai Ziarreta, « La lección de Montenegro », *Diario vasco*, 29 mai 2006.

¹⁵⁶ EFE, « López responde a Ibarretxe que "España no es Serbia, es un Estado de Derecho sin pueblos oprimidos" », *elcorreodigital.com*, 4 mars 2006, (http://www.elcorreo.com/alava/pg060304/actualidad/politica/200603/04/ECD_lopez.html, page consultée le 5 mars 2011).

¹⁵⁷ Ahto Lobjakas, « Georgia: Solana fears Kosovo "precedent" for Abkhazia, South Ossetia », *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 4 octobre 2006 (<http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/10/8748c1ca-a82c-444b-b2a9-df357251aa54.html>, page consultée le 2 mars 2012).

¹⁵⁸ RIA Novosti, « Kosovo : Poutine met en garde contre un précédent dangereux », 4 juin 2007, (<http://fr.rian.ru/russia/20070604/66609377.html>)

Nous observons des mouvements similaires en Catalogne. Ce processus est depuis longtemps en cours dans le Pays basque espagnol.¹⁵⁹

Dans un tel contexte, en décembre 2007, José María Aznar, l'ex-premier du Gouvernement espagnol, avertissait que le Kosovo constituait « un risque pour la continuité historique de l'Espagne ».¹⁶⁰ Selon Aznar, la reconnaissance du principe de la libre détermination dans le cas du Kosovo serait un précédent très négatif en Europe.¹⁶¹ Pour Solana, cependant, les risques d'un Kosovo espagnol étaient nuls en janvier 2008, vu que « la Catalogne n'est pas comme Kosovo ».¹⁶²

En Catalogne, Josep-Lluís Carod-Rovira affirmait en mars 2007 que pour la Catalogne, « l'indépendance est devenue l'unique voie pour avoir une propre voix propre dans l'Union européenne ». Selon lui, l'élimination du texte du projet de Traité constitutionnel de la référence aux peuples comme source de légitimité de l'Union européenne confirmait la marginalisation du rôle des régions dans la construction européenne et, dans une telle situation, l'option indépendantiste est devenue parfaitement envisageable.¹⁶³ Toujours responsable des relations extérieures de la Generalitat catalane, Carod-Rovira ne cachait plus les ambitions indépendantistes de sa « paradiplomatie intelligente ».

Un an plus tard, le 17 février 2008, le Parlement du Kosovo, la province sécessionniste serbe contrôlée par les nationalistes albanais, proclamait unilatéralement l'indépendance de l'État kosovare.¹⁶⁴ Dans ce contexte, Carod-Rovira publiait son ouvrage, *2014*, sur la nécessité de l'organisation en 2014, selon le modèle québécois des consultations

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ Josefina M. **Del Alamo**, « "Es un grave error la independencia de Kosovo" », entrevue avec José María Aznar, ex-premier-ministre du Gouvernement espagnol, *ABC*, 26 décembre 2007.

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² * * *, « Solana afirma que Catalunya no es com Kosovo », *e-notícies*, 14 janvier 2008 (<http://hemeroteca.e-noticies.com/edicio-2039/actualitat/solana-afirma-que-catalunya-no-es-com-kosovo-33734.html>)

¹⁶³ **ERC**, « Carod: "La independència és l'única via per tenir veu pròpia a Europa" », communiqué de presse de l'ERC, 22 mars 2007 (<http://www.esquerra.cat/actualitat/carod-la-independencia-s-lnica-via-per-tenir-veu-prpia-a-europa#sthash.gNwkcFVp.dpuf>)

¹⁶⁴ Christopher **Borgen**, « From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe », *Gottingen Journal of International Law*, vol. 2, no. 3, 2010, p. 997-1033.

souverainistes, d'un referendum qui aurait dû permettre aux Catalans de choisir l'indépendance de la Catalogne. En bonne logique nationaliste, si l'Union européenne avait accepté l'acte unilatéral des Kosovars, la même Union n'aurait pas pu refuser la reconnaissance d'une éventuelle indépendance catalane proclamée après un referendum démocratique, malgré l'opposition de l'État espagnol. Déjà présentée aux Catalans à la fin de l'été 2007, cette proposition indiquait une évidente radicalisation d'une partie des élites catalanes et replaçait la question catalane dans l'espace européen en misant sur une « européanisation » d'une éventuelle solution politique à cette question. Selon Carod-Rovira, la Catalogne pourrait devenir sans problèmes un « État souverain à l'intérieur de l'Union européenne ».¹⁶⁵

Force est de constater que l'internationalisation de la question catalane à l'échelle européenne proposée par Carod-Rovira survenait dans un contexte catalan compétitif où l'opposition parlementaire de la *CiU* avait renoncé à la modération imposée par Jordi Pujol lors de ses années de gloire. En juillet 2008, lors d'une séance de travail de la Commission d'action extérieure et de l'Union européenne du Parlement catalan, la députée de la *CiU* Rosa Fortuny i Torroella présentait, en collaboration avec les socialistes, une proposition de résolution sur le soutien à l'indépendance du Kosovo. Selon la représentante de la *CiU*, « l'autodétermination du Kosovo et sa déclaration d'indépendance ont été un acte profondément démocratique » et la communauté internationale, l'Union européenne, le gouvernement espagnol et, finalement, le peuple catalan ne peuvent pas nier aux Kosovars le droit de décider démocratiquement leur avenir.¹⁶⁶ La résolution soulignait que le Parlement de Catalogne manifeste son respect pour la volonté kosovare de devenir un État indépendant et demandait, entre autres, à l'Union européenne la reconnaissance de la décision du parlement kosovare.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Vicent **Sanchis**, *Qué piensa J. L. Carod-Rovira, Entrevistado por Vicent Sanchis*, Barcelone, Dèria Editors, 2004, p. 224.

¹⁶⁶ Intervention de la députée Rosa **Fortuny i Torroella** (*Grup Parlamentari de la CiU*), le 3 juillet 2008, lors des travaux de la Commission d'action extérieure et de l'Union européenne, *DSPC*, *Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea*, série C - no. 357, VIIIe législature, quatrième période, session no. 10, 3 juillet 2008, p. 14.

¹⁶⁷ *Id.*

Il faut noter que l'association entre l'action extérieure de la Catalogne et la proclamation de l'indépendance du Kosovo n'était pas évidente pour tout le monde. Un opposant à la résolution remarquait que, conformément à l'Article 193 du Statut d'autonomie catalan, « la *Generalitat* doit soutenir la projection extérieure de la Catalogne et promouvoir ses intérêts dans cet espace tout en respectant la compétence de l'État en matière de relations extérieures ». Or, selon ce parlementaire, la déclaration d'indépendance du Kosovo n'avait rien à voir avec l'action extérieure de la Catalogne.¹⁶⁸

Adoptée avec une large majorité par la Commission d'action extérieure et de l'Union européenne du Parlement catalan,¹⁶⁹ la proposition pro-kosovare confirmait une métamorphose de la politique étrangère catalane par rapport aux années de la présidence de Jordi Pujol et le fait que la « paradiplomatie intelligente » de Carod-Rovira ne représentait pas une anomalie dans le paysage politique catalan.

L'autodétermination à la kosovare était-elle le grand objectif de la paradiplomatie intelligente? Une solution pour les nationalistes catalans et basques? Une déclaration unilatérale de l'indépendance selon l'exemple kosovar était-elle une vraie option pour ces nationalistes? Jordi Pujol remarquait qu'il n'y avait aucun parallélisme politique entre la Catalogne et les pays de l'Europe orientale, car il s'agissait d'un autre monde.¹⁷⁰ Pour Josep Antonio Duran i Lleida, député, président de la Unio et de la Comission des affaires extérieures des Cortes espagnoles, la réponse était sans équivoque: « Le Kosovo n'est pas la voie des indépendantistes catalans intelligents! »¹⁷¹ Cependant, en juillet 2013, une conférence nationale de l'ERC allait approuver un document politique qui acceptait l'idée d'une « voie kosovare », soit une déclaration d'indépendance unilatérale du Parlement

¹⁶⁸ Intervention du député José **Domingo Domingo** (*Partit de Ciutadans*), le 3 juillet 2008, lors des travaux de la Commission d'action extérieure et de l'Union européenne, *DSPC*, Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, série C - no. 357, VIIIe législature, quatrième période, session no. 10, 3 juillet 2008, p. 17.

¹⁶⁹ *DSPC*, Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, série C - no. 357, VIIIe législature, quatrième période, session no. 10, 3 juillet 2008, p. 18.

¹⁷⁰ Jordi **Pujol**, *Reflexió en el tombant d'un camí. 1714-2014 (Conferència pronunciada pel M. H. Sr. Jordi Pujol a l'Auditori d'Esade el 8 març de 2012)*, Barcelone, Centre d'estudis Jordi Pujol, 2012, p. 27.

¹⁷¹ * * *, « Kosovo no es la vía de los independentistas catalanes inteligente », *ABC*, 13 mars 2013.

catalan, pour obtenir l'indépendance de la Catalogne.¹⁷²

Conclusions

Une première conclusion vise la paradiplomatie identitaire, présentée habituellement comme une sorte d'action extérieure des régions dont les objectifs sont non sécessionnistes. Cependant, dans le cas d'une entité contrôlée par un gouvernement nationaliste, le nationalisme devient un facteur important dans la conception et le développement d'une telle action extérieure. Bien que parfois non sécessionniste, ce nationalisme imprime à l'action extérieure une série de caractéristiques apparemment protodiplomatiques sans que l'agenda des entrepreneurs identitaires contienne une feuille de route indépendantiste.

Dans le contexte de la constitution de l'Union européenne, le facteur européen a sérieusement affecté le degré d'autonomie de ces nationalités au sein de l'État espagnol et a causé une certaine involution autonome en Espagne. Cette involution et l'incapacité de l'Union européenne de reconnaître leur identité nationale représentent les principales causes de la genèse de la politique européenne de ces entités nationales non souveraines.

Avec une Union européenne devenue un nouvel espace de négociation pour les nationalistes, l'incapacité des gouvernements nationalistes des entités nationales non souveraines d'agir en tant qu'acteur sur la scène internationale limite sérieusement la marge de manœuvre des nationalistes et constitue, par conséquent, la cause d'une métamorphose de l'action extérieure européenne de ces gouvernements, qui devient une paradiplomatie intelligente, une sorte de protodiplomatie éclectique et parfois incohérente, dont l'objectif final est plus ou moins ouvertement indépendantiste.

¹⁷² Maiol **Roger**, « ERC avala la vía de Kosovo para lograr la independencia de Cataluña », *El Pais*, 6 juillet 2013.

IX. CONCLUSIONS

« La reconnaissance de la Catalogne en Europe nous est indispensable et non négociable », proclamait un document de la *Convergència democràtica de Catalunya*, un parti nationaliste catalan fondé dans les années de la dictature franquiste par Jordi Pujol, président de la *Generalitat*, le gouvernement de la Communauté autonome de Catalogne, entre 1980 et 2003. Pujol, un personnage de référence de l'histoire de la « Transition » espagnole vers la démocratie après la mort de Francisco Franco, a été déclaré l'« Homme de l'année » en 1984 par un *l'ABC*, un journal conservateur madrilène, pour ses mérites dans la démocratisation de l'espace politique espagnol. Un nationaliste catalan modéré et loyal à la Constitution de 1978, Jordi Pujol est le représentant d'un nationalisme catalan dont l'objectif dans les années 1980 fut la réalisation d'une autonomie maximale de la Catalogne au sein de l'État espagnol.

Grâce à la Constitution démocratique, qui proclamait l'existence d'une nation espagnole composée de nationalités et de régions, la Catalogne, une « nationalité » historique, avait obtenu « une reconnaissance nationale et institutionnelle, linguistique et culturelle », « réduite et insuffisante, mais d'une certaine envergure » (Pujol). Dans l'imaginaire nationaliste catalan, la création de la Communauté autonome de Catalogne était associée à un projet de construction nationale qui visait la constitution d'un État catalan autonome. Un succès selon les critères nationalistes catalans des années 1980, cette Communauté autonome allait cependant perdre une partie de ses compétences au fur et à mesure de l'intégration européenne, un phénomène avec de conséquences néfastes pour la Catalogne. L'adhésion de l'Espagne à la CEE et, ultérieurement, la participation de l'État espagnol à la construction de l'Union européenne ont directement affecté les rapports de force au sein de l'État espagnol entre les gouvernements des communautés autonomes et l'administration centrale et ont favorisé ce qui est généralement connu sous le nom d'involution ou régression autonome, soit un processus de récupération de la part de l'État des compétences réservées aux gouvernements des communautés autonomes en vertu de leurs Statuts d'autonomie.

Si l'involution autonome causée par la cession des compétences (au niveau de l'État et au niveau des autonomies) a créé un évident mécontentement dans toutes les communautés autonomes espagnoles, cette involution a été ressentie dans les communautés autonomes des nationalités historiques (la Catalogne, le Pays basque et la Galice) comme un échec partiel du projet de construction nationale. Pour ces communautés, la recentralisation de l'État espagnol a été leur principal argument en faveur d'une implication directe dans le processus d'intégration européenne.

Comme si le retour de l'État ne suffisait pas pour nuire aux nationalistes qui dominaient ou aspiraient à dominer les gouvernements de ces communautés autonomes particulières, l'Union européenne ne semblait pas réceptive aux demandes nationalistes de reconnaissance des droits déjà obtenus en Espagne. Une telle reconnaissance était improbable. Les Traités européens ignoraient la répartition des compétences entre les communautés autonomes et l'État espagnol et, dans un tel contexte, les intérêts particuliers, « nationaux », des communautés associées aux nationalités historiques ne représentaient pas une préoccupation pour l'Union européenne. Incapable de saisir les réalités nationales de ses États membres, l'Union européenne était apparemment un acteur neutre dans la dispute entre - dans le cas espagnol visé par notre thèse - les nationalités historiques et l'État espagnol. Cependant, cette neutralité est relative: l'Union européenne est l'une des causes de l'involution autonome accusée par les nationalistes catalans, basques et galiciens et, de plus, les limites de son dessein institutionnel empêchent l'identification d'une solution européenne à cette involution. Autrement dit, loin des mythes fondateurs de l'europhisme catalan, basque ou galicien, l'Union européenne ne représente pas un partenaire de rêve pour ces nationalistes et leurs projets de construction nationale.

À partir de l'étude des rapports établis entre les « nationalités historiques » espagnoles avec l'Union européenne, nous avons voulu démontrer que, vu que la constitution de l'Union européenne a sérieusement affecté le degré d'autonomie de ces nationalités au sein de l'État espagnol, l'involution autonome en Espagne et l'incapacité de l'Union européenne de reconnaître leur identité nationale sont les principales causes de la genèse

de la politique européenne de ces entités nationales non souveraines. Loin d'être simplement associée à une forme de régionalisme ou de néo-régionalisme, la politique étrangère (l'« action extérieure ») de ces entités envers l'Union européenne fait partie d'un processus de construction nationale et pourrait être définie comme une forme particulière de paradiplomatie nationaliste.

De plus, la présente thèse a démontré que les limites du dessein institutionnel de l'Union européenne représentent, dans le cas des entités nationales non souveraines de l'Europe occidentale de nos jours, la principale raison d'être de l'évolution de la paradiplomatie nationaliste vers une « paradiplomatie intelligente » (Carod-Rovira), une sorte de protodiplomatie apparemment incohérente. Dans une telle situation, l'inaptitude institutionnelle de l'Union européenne à accommoder les demandes nationalistes est une cause majeure de l'échec des initiatives nationalistes autonomistes et de l'émergence d'un nouveau courant nationaliste au sein des élites nationalistes contestataires occidentales, dont le but est la construction d'un propre État national à l'intérieur de l'Union européenne.

Évidemment, la situation est complexe et pour éviter les risques d'une éventuelle généralisation imprudente du point de vue méthodologique, on a renoncé à un concept ambigu, celui de « nation sans État », qui est habituellement utilisé dans les sciences sociales pour définir des réalités nationales appartenant à une catégorie très hétérogène. En raison des définitions courantes de la nation sans État, la Catalogne aurait pu être placée sans doute, avec l'Occitanie, la Flandre, l'Écosse, l'Île de Man ou l'Insubrie, par exemple, dans la même catégorie « nationale », celle des « nations sans État » de l'Europe occidentale. Or, les différences entre la Catalogne et l'Occitanie, l'Île de Man ou l'Insubrie sont évidentes pour tout le monde. Évidemment, l'Insubrie est moins connue dans l'espace des études sur le nationalisme européen. De plus, il y a beaucoup de différences entre la Catalogne et la Flandre ou l'Écosse. Si l'existence d'une nation flamande ou écossaise ne pose des problèmes aux politologues et aux historiens, le fait que la Catalogne dispose d'une reconnaissance institutionnelle de sa spécificité nationale, sous la forme de « nationalité », individualise la Catalogne et les autres nationalités espagnoles parmi les

« nations sans État » de l'Europe occidentale. Dans une telle situation, on a proposé l'utilisation d'un nouveau concept, celui d'« entité nationale non souveraine », défini comme « une entité territoriale administrative autonome constituée sur les bases de la reconnaissance institutionnelle d'une identité nationale d'une communauté autochtone au sein d'un État souverain associé du point de vue constitutionnel avec une autre nation ».

Résultat d'un compromis historique, la reconnaissance, sous la forme d'une « nationalité » au sein de la nation espagnole, des identités culturelles catalane, basque ou galicienne constitue, dans la bonne logique du nationalisme romantique, une étape dans le processus de construction nationale de ces communautés. Une dernière étape? Si l'on accepte la thèse selon laquelle ces nouveaux nationalismes sont non sécessionnistes (Michael Keating), l'autonomie sur des bases nationales de la Catalogne ou du Pays basque à l'intérieur de l'État espagnol est sans doute la dernière étape d'un projet nationaliste. Cependant, il importe de nuancer: dans le cas catalan, par exemple, la Communauté autonome de Catalogne pourrait être vue comme une sorte d'État national autonome de la nation catalane, une formule inventive d'accommodation raisonnable d'une communauté nationale réalisée sans mettre en danger les frontières de l'État et l'axiomatique indivisibilité nationale espagnole. Mais dans le contexte de la présence de l'Espagne dans l'Union européenne, cette formule risque d'être discréditée: le changement d'échelle semble favoriser l'élimination des « nationalités » de l'échiquier politique, étant donné que, pour l'Union européenne, l'État espagnol, soit le pouvoir central de Madrid, reste toujours le seul interlocuteur légitime et, techniquement, l'unique représentant d'une nation espagnole dont les composants, « nationalités » et « régions », sont carrément périphériques dans l'espace de la politique de l'Union européenne.

Dans une telle situation, il semble que, dernièrement, l'intégration de l'Espagne dans l'Union européenne affaiblit sensiblement le caractère « national » d'une entité telle que la Communauté autonome de Catalogne. Si cette communauté autonome, constituée sur les bases d'une reconnaissance institutionnelle de la « nationalité » catalane, est vue seulement comme une « simple » division administrative espagnole dans l'Union européenne, on pourrait parler d'un échec des nationalistes catalans en termes de

construction nationale. Autrement dit, dans une perspective bruxelloise, leur entité nationale non souveraine ne serait pas une vraie entité nationale.

Pour mieux comprendre la réaction des gouvernements nationalistes affectés par cette perte symbolique, on a utilisé la thèse sur la paradiplomatie identitaire proposée par Stéphane Paquin comme point d'appui initial de notre démarche scientifique. Selon Paquin, la paradiplomatie identitaire était « une paradiplomatie ou une politique étrangère au niveau subétatique, dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un pays multinational ». Bien que les grandes lignes de cette thèse restent valables pour beaucoup de cas, on a constaté que l'action extérieure des gouvernements nationalistes catalans et basques ne confirme pas le modèle de Paquin. Par contre, la paradiplomatie nationaliste catalane, devenue « intelligente » grâce aux initiatives de Carod-Rovira, se transforme graduellement, sous l'influence des facteurs internes et externes (l'involution autonome et les limites du dessein institutionnel de l'Union européenne) en une sorte de protodiplomatie éclectique et parfois incohérente, dont l'objectif final est plus ou moins ouvertement indépendantiste. On rencontre une situation similaire dans le cas basque, où le Plan Ibarretxe propose une solution intermédiaire entre une indépendance à l'ancienne et une autonomie maximale. Pour la Galice, les choses sont moins évidentes. La longue période fraguiste et l'absence d'un parti nationaliste puissant ont empêché la conception et le développement d'une réelle paradiplomatie nationaliste.

Bien que cette situation puisse être interprétée comme un échec des politiques européennes des gouvernements nationalistes appartenant aux nationalités historiques espagnoles, l'histoire est complexe et, pour avoir une image adéquate des faits, il faudrait nuancer les choses.

Comme nous l'avons montré dans notre thèse, l'europhisme enthousiaste des nationalistes catalans et basques des premières années de l'intégration européenne de l'Espagne a graduellement cédé la place à une sorte de scepticisme face à un hypothétique appui européen pour ces nationalistes. Très apprécié par Jordi Pujol à la fin des années 1980, le retour de la Catalogne au sein de la communauté européenne a signifié, contrairement aux

grandes attentes nationalistes, une dévalorisation des acquis nationalistes catalans. Dans les conditions d'un renforcement de l'État espagnol favorisé par les règles du jeu de la CEE, la Catalogne a passé du statut privilégié de communauté autonome espagnole fondée sur la reconnaissance institutionnelle d'un fait national catalan au sein de la grande nation espagnole au statut de simple région d'un État membre de la CEE et, ultérieurement, de l'Union européenne. Cette involution ou régression autonome n'a pas visé uniquement l'entité catalane, mais aussi les autres entités nationales non souveraines espagnoles. Cependant, si pour les Basques la déception a été énorme, pour les Galiciens les conséquences ont été moins évidentes. Le nationalisme galicien, moins évolué du point de vue idéologique et logistique que les autres nationalismes ibériques similaires a eu, dans les premières années de la présence espagnole aux affaires européennes, une attitude réservée à l'égard de la CEE et de l'Union européenne. De plus, la domination de Manuel Fraga n'a pas permis aux nationalistes le développement d'une vraie stratégie d'adaptation aux réalités européennes. Or, grâce à la défaite électorale de Fraga de 2005, les nationalistes galiciens ont réussi à obtenir une liaison directe avec les institutions de l'Union européenne et présenter leur projet de construction nationale sur la scène européenne. Les Catalans et les Basques étaient déjà conscients de l'impasse: l'Union européenne n'avait pas les moyens institutionnels pour entendre la voix des nationalistes et, incapable d'accepter le fait national catalan, basque ou galicien, cette organisation supranationale n'avait qu'un « deuxième meilleur choix » à offrir aux nationalistes en quête d'une reconnaissance européenne. Si Pujol, par exemple, demandait au début des années 1990 une reconnaissance institutionnelle de la nationalité catalane au sein de l'Union européenne, la *CiU*, son ancienne coalition nationaliste, se contentait en 2004 avec la reconnaissance d'un statut de région spéciale à personnalité nationale. Captifs d'une sorte de *path dependance* associée au dessein régionaliste de l'Union européenne, ces nationalistes ont abandonné pour une période leurs rêves nationalistes et ont accepté les règles du jeu régionaliste proposé par l'Union européenne. Cependant, une partie des élites nationalistes ont proposé une reconsidération des rapports entre les entités nationales non souveraines espagnoles, l'État espagnol et l'Union européenne. Dans un tel

contexte, la genèse d'une paradiplomatie nationaliste « intelligente » en Catalogne, dont les grandes lignes sont ouvertement indépendantistes, pourrait constituer un indice que le nationalisme n'est plus un élément négligeable du domaine des relations internationales à l'intérieur de l'Union européenne. Cependant, en guise de conclusion finale, on pourrait dire que la paradiplomatie nationaliste reste, dans l'espace de l'Europe occidentale, une activité imprévisible et conjoncturelle, malgré tous les efforts de ses concepteurs. Pour les années 1992-2008, cette paradiplomatie a eu toutes les caractéristiques d'une sorte de *Realpolitik*, plus ou moins habile, dont les objectifs nationalistes sont inscrits dans l'agenda des entrepreneurs identitaires qui, pour paraphraser Artur Mas, ne veulent jamais mettre des limites aux aspirations nationales de leur nation. Il reste à voir si 2014 représentera quelque chose pour l'histoire présente de ces nations...

X. BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Sources parlementaires et gouvernementales

Boletín Oficial del Estado, publication du *Ministerio de la Presidencia* (1979-2012)

Boletín Oficial del País Vasco, publication du *Gobierno Vasco* (1978-2012)

Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, publication du *Parlamento de Galicia* (1982-2012)

Butlletí de la Secretaria d'Affers Exteriors, publication du *Secretaria d'Affers Exteriors*, Generalitat de Catalunya (2008-2012)

Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, publication du *Parlament de Catalunya* (1992-2012)

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya – Comissions, publication du *Parlament de Catalunya* (1980-2012)

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya – Diputació Permanent, publication du *Parlament de Catalunya* (1980-2012)

Diari de Sessions del Parlament de Catalunya – Ple, publication du *Parlament de Catalunya* (1980-2012)

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, publication de la *Generalitat de Catalunya* (1980-2012)

Diario de Sesiones de las Cortes Generales, publication des *Cortes Generales* (1977-2012)

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, publication du *Congreso de los Diputados* (1977-2012)

Diario de Sesiones del Parlamento Vasco, publication du *Parlamento Vasco* (1980-2012)

Diario de Sesiones del Senado, publication du *Senado* espagnol (1977-2012)

Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, publication du *Parlamento de Galicia* (1981-2012)

Diario Oficial de Galicia, publication de la *Xunta de Galicia* (1992-2012)

Memorias del Consejo del Estado, publication du *Consejo del Estado* (1980-2012)

Documents officiels (documents parlementaires et gouvernementaux, des organisations internationales, etc.)

ARE, Déclaration sur le régionalisme en Europe, s.a.

ARE, The Role of the Regions in Reconnecting Europe with its Citizens, mars 2006.

CALRE, Déclaration de Bruxelles, 29 octobre 2002.

CALRE, Déclaration de Catalogne : « Des régions fortes pour une Europe unie » (projet pour l'Assemblée plénière du 24 et 25 octobre 2005), document officiel de la CALRE, Barcelone, 2005.

CALRE, Déclaration de Madère, Funchal, 30 octobre 2001.

CALRE, Déclaration de Trent, 5 octobre 2010.

CALRE, Déclaration des Présidentes et Présidents des Parlements Législatifs Régionaux Européens, Faite le 7 octobre 1998, lors de leur conférence commune à Salzbourg.

CALRE, Document d'Oviedo sur les assemblées législatives régionales dans l'Union européenne, 7 octobre 1997.

Comité des régions et Commission européenne, Le rôle et l'influence des autorités locales et régionales au sein de l'Union européenne Opinions sur les différents niveaux d'autorités publiques et la notoriété du Comité des Régions, Eurobaromètre Spécial 307, Vague 70.1 – TNS opinion & social, Rapport, février 2009.

Comité des régions, « Avis du Comité des régions sur "Le groupement européen de coopération territoriale: un nouvel élan pour la coopération territoriale en Europe" » (2008/C 257/03), Journal officiel de l'Union européenne C257 du 9 octobre 2008.

Comité des régions, « Avis du Comité des régions sur "Le rôle des parlements régionaux à pouvoirs législatifs dans la vie démocratique de l'Union" » (2006/C 115/07), Journal officiel de l'Union européenne C 115 du 16 mai 2006.

Comité des régions, « Avis du Comité des régions sur "Le suivi du Livre blanc sur la Gouvernance européenne" » (2003/C 256/04), Journal officiel de l'Union européenne C 256 du 24 octobre 2003.

Comité des régions, « Avis du Comité des régions sur "Les régions, actrices du changement économique" » (2007/C 197/10), Journal officiel de l'Union européenne C 197 du 24 août 2007.

Comité des régions, « Avis du Comité des régions sur la "Recommandation du Congrès des

pouvoirs locaux et régionaux d'Europe sur la charte européenne de l'autonomie régionale" » (2001/C 144/02), *Journal officiel de l'Union européenne* C144 du 16 mai 2001.

Comité des régions, « Avis sur la révision du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne » (96/C 100/01), Rapporteur : M. Pujol i Soley, *Journal officiel des Communautés européennes* C 100 du 2 avril 1996.

Comité des régions, *Le CDR et le "Processus de Barcelone : Union our la Méditerranée" : Création d'une assemblée régionale et locale euro-méditerranée*, texte soumis lors de la 111^e réunion du Bureau du Comité des régions - 7 octobre 2008, R/CdR 256/2008 pt 6 FR-EN/MLJ/cm, Bruxelles, 25 septembre 2008.

Comité des régions, *Les priorités politiques du Comité des régions 2006-2008*, Bruxelles, L'unité Communication, Presse, Protocole du Comité des régions, 2006.

Comité des régions, *Avis du Comité des régions du 11 mars 1999 sur le principe de la subsidiarité : "Vers une véritable culture de la subsidiarité! Un appel du Comité des régions"* (CdR 302/98 fin D-CC/SL/cf/cl), Rapporteurs: Mm. Delebarre et Stoiber.

Comité des régions, *Avis du Comité des régions du 13 mars 2002 sur "Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres"* (CdR 466/2001 fin FR-DE/NC/cc), CONST-002, Bruxelles, 22 mars 2002.

Comité des régions, *Le Comité des régions vu par les leaders de l'Union européenne*, Bruxelles, Direction de la « Communication, Presse, Protocole » du Comité des régions, 2004.

Comité des régions, *Le renforcement de la démocratie régionale et locale dans l'Union européenne*, vol. 2, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

Comité des régions, *Une nouvelle feuille de route pour les Régions, les Départements et les Villes d'Europe*, Bruxelles, Direction de la « Communication, Presse, Protocole » du Comité des régions, 2007.

Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne : Un livre blanc*, Bruxelles, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.

Commission européenne, *Le rôle des régions dans le processus de construction de la nouvelle Europe – Gouvernance et convention*, Speech/02/44, Discours de Romano Prodi, Président de la Commission, lors de sa rencontre avec les Présidents des régions d'Europe, Bellagio, 15 juillet

2002.

Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, *Au service des régions*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

Commission of the European Communities, *Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission Staff Working Document, Brussels, 14/11/2008, SEC (2008) 2868 final.

Committee of the Regions, *The Regional and Local Authorities at the Heart of Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, *Le rôle des régions dans l'Union européenne (Memorandum)*, Propositions d'introduction de la dimension régionale dans le Traité constitutionnel de l'Union européenne, Contribution à la seconde étape des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, octobre 2002.

Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, *Les régions européennes dans le marché unique mondial: Les défis de la politique régionale pour la période 2014-2020*, Note technique du Secrétariat Général de la CRPM, le 22 janvier 2007.

Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, *Missions, politiques et compétences de l'Union : les attentes d'Europe des régions périphériques maritimes*, Contribution de la CRPM à la première étape des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe (mars 2002 – juillet 2002) Synthèse d'une enquête menée auprès des 146 régions membres de la CRPM, adoptée par le Bureau Politique de la CRPM (Schwerin, 14 mai 2002).

Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco, *Estrategia de acción exterior de le Comunidad Autónoma de Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005.

Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco, *Euskadi avanza con Europa*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, s. a.,.

Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco, *La labor del Gobierno Vasco dentro del Comité de las Regiones: balance anual 2006*, Vitoria-Gasteiz, 2006.

Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco, *La labor del Gobierno Vasco dentro del Comité de las Regiones: balance anual 2007*, Vitoria-Gasteiz, 10 mars 2008.

Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco, *La labor del Gobierno Vasco dentro del Comité de las Regiones:*

balance anual 2008, Vitoria-Gasteiz, 27 mars 2008.

Eusko Jaurlaritzza/Gobierno Vasco, *La labor del Gobierno Vasco dentro del Comité de las Regiones: balance anual 2009*, Vitoria-Gasteiz, mars 2010.

Eusko Jaurlaritzza/Gobierno Vasco, *Participación y labor del Gobierno Vasco en el Comité de las Regiones: 2º mandato (1998-2001)*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2004.

Generalitat de Catalunya, *Balanç de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010*, Barcelone, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 2010.

Generalitat de Catalunya, Departament de la Vicepresidència, Secretaria d'Afers Exteriors, *Memòria Secretaria d'Afers Exteriors 2008*, Barcelone, 2009.

Generalitat de Catalunya, Departament de la Vicepresidència, Secretaria d'Afers Exteriors, *Memòria Secretaria d'Afers Exteriors 2007*, Barcelone, 2008.

MacCormick, Neil, « Les Nations sans État et le débat de la Convention sur les régions » (Contribution présentée par Sir Neil MacCormick, membre suppléant de la Convention européenne), Document de la Convention européenne, Contrib 220, Conv 525/03, Bruxelles, 31 janvier 2003.

Memòria del Departament de Governació i Relacions Institucionals, publication du Département de Gouvernance et Relations institutionnelles, *Generalitat de Catalunya (2000-2012)*.

Orue Valdes, Sofía de, **Balerdi Ozaeta**, Izaskun, coord., *Participación y labor del Gobierno Vasco en el Comité de las Regiones: tercer mandato (2002-2005)*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2006.

Parlement de Catalogne, Services juridiques, *Rapport du Parlement de Catalogne sur le Livre blanc du Comité des régions (CdR) sur la gouvernance à mltiniveaux*, Fiche CdR 10053/2009 ES-JL/AP/GT/gl, Barcelone, 2009.

Parlement européen, « Rapport des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne » (2001/2141(INI)), Rapporteur: Giorgio Napolitano, Commission des affaires constitutionnelles, Document de séance, 4 décembre 2002, A5-0427/2002.

REGLEG, *Colloquium of the Constitutional Regions: "Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union"*, Bruxelles, 22 février 2001.

REGLEG, *Common Position Paper of the Constitutional Regions Regarding the IGC*, Bruxelles, 20 septembre 2000.

REGLEG, *Déclaration de Bruxelles, 4-5 décembre 2008*, texte adopté par la 9^e Conférence des présidents de régions à pouvoir législatif.

REGLEG, *Final Declaration of the Fifth Conference of Presidents of Regions with Legislative Power*, Edimburgh, 29-30 novembre 2004.

REGLEG, *Final Declaration of the First Conference of Presidents of Regions with Legislative Power*, Barcelone, 24 novembre 2000.

REGLEG, *Final Declaration of the Fourth Conference of Presidents of Regions with Legislative Power*, Salzbourg, 12-13 novembre 2003.

REGLEG, *Final Declaration of the Third Conference of Presidents of Regions with Legislative Power*, Florence, 14-15 novembre 2002.

REGLEG, *Political declaration of the constitutional regions of Bavaria, Catalonia, North Rhine Westphalia, Salzburg, Scotland, Wallonia and Flanders*, 28 mai 2001.

REGLEG, *Resolution of the Second Conference of Presidents of Regions with Legislative Power*, Liege, 15 novembre 2001. (I)

REGLEG, *Resolution on the Organisational terms of the co-operation amongst Regions with Legislative Power*, Liege, 15 novembre 2001. (II).

Ríos Paredes, Xulio, coord., *Libro Branco da Acción Exterior de Galicia*, Saint-Jacques-de-Compostelle, Xunta de Galicia, 2005.

Xunta de Galicia, Secretaria Xeral de relacións Exteriores, *Estratexia de acción exterior de Galicia*, Saint-Jacques-de-Compostelle, juillet 2007.

Documents des partis politiques, programmes électoraux, etc.

Bloque nacionalista gallego, *A Nación en marcha*, document politique adopté lors de la XII^e Assemblée nationale du BNG, Saint-Jacques-de-Compostelle, juin 2007.

Coalición PNV-EA, *Acuerdo de coalición que suscriben Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco y Euzko Alkartasuna para la formación del gobierno vasco de la VII legislatura*, accord de coopération gouvernementale, Vitoria-Gasteiz, 6 juillet 2001, 11 p.

- Coalición PNV-EA**, *Nuestro Contrato Social con Euskadi - « Acuerdo-Programa de la Coalición PNV-EA con la Sociedad Vasca »*, 28 février 2005, programme électoral pour les élections autonomiques de 2005, 139 p.
- Convergència democràtica de Catalunya**, *Casa gran del catalanisme : Refundació del catalanisme, Declaració de principis*, document politique, octobre 2007, 9 p.
- Convergència democràtica de Catalunya**, *Catalunya a Europa i el món* (texte révisé), résolution adoptée lors du 13e Congrès de la CDC, La Farga de L'Hospitalet, juillet 2004, 50 p.
- Convergència democràtica de Catalunya**, *Catalunya és Europa*, résolution adoptée lors du 14e Congrès de la CDC, Barcelone, septembre 2004, 18 p.
- Convergència democràtica de Catalunya**, *Convergència, un partit europeista*, résolution adoptée lors du 14e Congrès de la CDC, Barcelone, septembre 2004, 16 p.
- Convergència i Unió**, *Bases per a n nou estatut nacional de Catalunya*, document officiel de la CiU, 2003, 280 p.
- Convergència i Unió**, *Catalunya sense límits: els nous horitzons del nostre projecte de país*, 21 octobre 2002, document officiel de la CiU, 77p.
- Convergència i Unió**, *Programa electoral CiU – Eleccions europees 2009*, programme électoral pour les élections européennes de 2009, 77 p.
- Convergència i Unió**, *Programa electoral per a les eleccions a les Corts Generals 2000*, Barcelone, 8 février 2000, 287 p.
- Convergència i Unió**, *Tu ets primer, Programa electoral, Eleccions al Parlament de Catalunya 2003*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2003, 103 p.
- Convergència i Unió**, *Una Europa ampliada, oberta a les persones i al món: Programa de Convergència i Unió per a les eleccions europees 2004-2009*, programme électoral pour les élections européennes de 2004, 159 p.
- Esquerra Republicana de Catalunya et Els verds**, *Lliures dins una Europa sense fronteres. Programa electoral – Eleccions al Parlament europeu 1999*, programme électoral pour les élections européennes de 1999, 14 p.
- Esquerra Republicana de Catalunya, Acció Catalana, Entesa Nacionalista i Ecologista**, *Països catalans, Unió europea. Programa electoral – Eleccions al Parlament europeu 1994*, programme

électoral pour les élections européennes de 1994, 59 p.

Esquerra Republicana de Catalunya, Oriol Junqueras : Pròxima estació, Europa. Programa electoral – Eleccions al Parlament europeu 2009, programme électoral pour les élections européennes de 2009, 36 p.

Esquerra Republicana de Catalunya, Programa – Eleccions al Parlament juny 2004, programme électoral pour les élections européennes de 2004, 54 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, EAJ-PNV ante el Tratado por el que se instituye una constitución para Europa, document politique, novembre 2004, 17 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Los desafíos del nacionalismo vasco en la primera década del siglo XXI, document politique adopté lors de la IVe Assemblée générale, janvier 2004, 70 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, El futuro de la Unión europea desde la perspectiva de las naciones sin Estado, document de travail de l'EAJ-PNV, 29 avril 2002, 8 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Ponencia política: « El nacionalismo, fenómeno universal en el siglo XXI », document politique adopté lors de la IIIe Assemblée générale, janvier 2000, 58 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Ponencia política: « Experiencia y futuro », document politique adopté lors de la IIe Assemblée générale, décembre 1995, 46 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Ponencia política (Aprobada en V Asamblea General celebrada los días 1 y 2 diciembre de 2007), document politique adopté lors de la Ve Assemblée générale, 1-2 décembre 2007, 39 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Programa Elecciones Generales (14 de Marzo de 2004), programme électoral pour les élections générales de 2004, 42 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Programa electoral europeas - 09, programme électoral pour les élections européennes de 2009, 29 p.

Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco, Yo vivo en Euskadi. Tú, ¿dónde vives? - Programa Marco EAJ-PNV Elecciones Generales 2008, programme électoral pour les élections générales de 2008, 43 p.

Iniciativa per Catalunya Verde, Partit dels Socialistes de Catalunya – Ciutadans pel Canvi,

- Esquerra Republicana de Catalunya**, *Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la generalitat de Catalunya*, accord de coopération gouvernementale, Barcelone, 14 décembre 2003, 79 p.
- Partido dos Socialistas de Galicia**, *Modelo de Partido e Estatutos Nacionais*, document adopté lors du 11e Congrès national, 25-27 juillet 2008, 48 p.
- Partido dos Socialistas de Galicia**, *Móvome : Programa de Goberno – Eleccións Autonómicas xuño 2005*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2005, 354 p.
- Partido Popular de Galicia**, *O noso compromiso con Galicia*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2005, 219 p.
- Partido Popular**, *Las ideas claras: con Rajoy es posible - Programa de Gobierno Partido Popular 2008*, programme électoral pour les élections générales de 2008, 328 p.
- Partido Socialista Obrero Español**, « La España Plural: la España Constitucional, la España Unida, la España en Positivo », résolution du Conseil territorial du PSOE, Santillana del Mar, le 30 août 2003,
- Partido Socialista Obrero Español**, *Dictamen sobre la incompatibilidad entre el Plan Ibarretxe y el proyecto de Constitución europea*, document officiel du PSOE, Madrid, décembre 2003, 12 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya – Ciutadans pel Canvi**, *El programa de canvi*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2003, 317 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Forts a Europa : Vota PSC*, manifeste électoral pour les élections européennes de 1989, 40 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya**, *La Catalunya que sap on va: Declaració de principis*, résolution adoptée lors du 11e Congrès du PSC, Barcelone, juillet 2008, 3 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Montilla President : Ningú no fara més pels catalans, Programa electoral 2006-2010*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2006, 374 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Per Europa farem més. Eleccions al Parlament europeu 1999*, programme électoral pour les élections européennes de 1999, 27 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Per una Europa unida i forta*, manifeste électoral pour les élections européennes du 13 juin 2004, 21 p.
- Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Programa electoral – Eleccions europees 1994*, programme électoral pour les élections européennes de 1994, 26 p.

Partit dels Socialistes de Catalunya, *Socialistes europeus: L'Europa social. Manifest-programa – Eleccions al Parlament europeu 1999*, programme électoral pour les élections européennes de 2009, 16 p.

Partit Popular de Catalunya, *Programa electoral Catalunya 2006*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2006, 207 p.

Partit Popular de Catalunya, *Un projecte de futur per a Catalunya*, programme électoral pour les élections autonomiques de 2003, 212 p.

Ouvrages politiques

Beiras, Xosé Manuel, *Les nations sans État et la réforme des institutions internationales*, texte présenté lors de la VIIe Assemblée de la CONSEU, Val d'Aoste, 12-14 octobre 2007, 21 p.

Carod-Rovira, Josep-Lluís, *2014*, Barcelone, L'Arquer, 2008, 308 p.

Carod-Rovira, Josep-Lluís, *El futur a les mans*, Barcelone, Angle Editorial, 2003, 195 p.

Carod-Rovira, Josep-Lluís, *La nova Catalunya*, Barcelone, Edicions 62, 2003, 78 p.

Carod-Rovira, Josep-Lluís, *Un país, un futur*, Valls, Cossetània Edicions, 2005, 117 p.

Fraga Iribarne, Manuel, « Spain at the Crossroads », *Higher Education Quarterly*, vol. 31, no. 3, 1977, p. 278-287.

Fraga Iribarne, Manuel, *De Galicia a Europa: España y su urgente regionalización frente a los retos del nuevo milenio*, Barcelone, Planeta, 1991, 228 p.

Fraga Iribarne, Manuel, *España, entre dos modelos de sociedad*, Barcelona, Planeta, 1982, 281 p.

Fraga Iribarne, Manuel, *Galicia en el concierto regional europeo*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1991, 44 p.

Fraga Iribarne, Manuel, *Nuevo Orden Mundial*, Barcelone, Planeta, 1996, 249 p.

Fraga Iribarne, Manuel, *Region, State, Europe: A View from Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1992, 31 p.

Gamallo Aller, Jesús, « Unha estratexia de cooperación interrexional no suroeste de Europa : a macrorrexión RESOE », *Nós no mundo: informa anual sobre a acción exterior de Galicia*, Baiona, IGADI, 2011, p. 7-9.

- Garaikoetxea**, Carlos, « Euskadi munduan », *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, no. 25, 2008, p. 4-16.
- Gómez-Reino Lecoq**, Santiago, « A acción exterior de Galicia », *Criterios*, no. 7, 2006, p. 101-115.
- González Laxe**, Fernando, « Explorando os límites da nova acción galega na política exterior », *Tempo Exterior* (segunda época), no. 15, 2007, p. 5-17.
- González Laxe**, Fernando, « Galicia ante la estrategia territorial europea », *Revista gallega de economía*, vol. 17, no. extraordinaire, décembre 2008, p. 1-17.
- González Laxe**, Fernando, « Una visión amplia de la nueva acción gallega en la política exterior », *Revista electrónica de estudios internacionales*, no. 16, 2008, p. 1-12.
- Ibarretxe Mancuartu**, Juan José, « *The Basque Case* »: *A Comprehensive Model for Sustainable Human Development*, George Mason University, School for Conflict Analysis and Resolution, février 2012, 191 p.
- Ibarretxe Mancuartu**, Juan José, *Principio Ético, Principio Democrático y Desarrollo Humano Sostenible: fundamentos para un modelo democrático*, San Sebastian, Université du Pays basque, 2010, 644 p.
- Llimona i Balcells**, Joaquim, « Comité de Regiones y regiones con competencias legislativas », *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, no. 16, 2001, p. 239-245.
- Llimona i Balcells**, Joaquim, « Els objectius de la política exterior de Catalunya », dans Jaume Urgell, éd., *Donar protagonisme a Catalunya: Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelone, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis y Pòrtic, 2003, p. 329-340.
- Maragall i Mira**, Pasqual, « L'etapa nova del catalanisme », *Papers de la Fundacio*, 103, 10 p.
- Maragall i Mira**, Pasqual, « La acción exterior de los entes locales y regionales en la esfera comunitaria », *Criterios*, no. 9, 2007, p. 49-54.
- Maragall i Mira**, Pasqual, « Les cités et les régions, ciment de la construction fédérale de l'Europe », dans Marc Dubrulle, éd., *Régionalisme, fédéralisme, écologisme : L'Union de l'Europe sur de nouvelles bases économiques et culturelles*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 73-75.
- Maragall i Mira**, Pasqual, « Los Estados Unidos de Europa, reinventados », *El País*, 20 décembre 2008.
- Mas**, Artur, « Refundar el catalanisme », *El Periódico de Catalunya*, 9 septembre 2007.

Nogueira, Camilo, *A nación galega no Parlamento europeu (Lexislatura 1999-2004)*, Santiago de Compostela, Fundación Galiza Sempre, s.a., 195 p.

Pujol i Soley, Jordi, *Catalunya i Europa. Paraules del President de la Generalitat a Aquisgrà, Estrasburg, Bruxelles, Pirineus, Perpinyà, París, Davos i Madrid (1984-1986)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986, 93 p.

Pujol i Soley, Jordi, *Construir Catalunya*, Barcelone, Editorial Pòrtic, 1980, 311 p.

Pujol i Soley, Jordi, *Memòries: temps de construir (1980-1993)*, Barcelone, Proa, 2009, 423 p.

Pujol i Soley, Jordi, *Memòries: de la bonança a un repte nou (1993-2011)*, Barcelone, Proa, 2012, 330 p.

Pujol i Soley, Jordi, *Pensar Europa*, Barcelone, Generalitat de Catalunya, 1993, 634 p.

Sainz de la Maza, Karmelo, « El futuro de las nacionalidades y regiones en el proceso de construcción europea », dans *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1994, .p. 17-32.

Sainz de la Maza, Karmelo, *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, 2 vol., País vasco, Gobierno vasco, 1993, 95 + 450 p.

Van den Brande, Luc, *Let's Build Europe in Partnership: A Collection of Speeches*, Bruxelles, Comité des Regions, janvier 2008, 179 p.

Journaux (Presse nationale et régionale)

El País (Madrid) (1975-2012)

El Mundo (Madrid) (1975-2012)

ABC (Madrid) (1975-2012)

La Vanguardia (Barcelone) (1975-2012)

El Correo (Bilbao) (2006-2012)

Deia (Bilbao) (2005-2012)

El Diario Vasco (Guipuzkoa) (2006-2012)

El Periódico de Catalunya (Barcelone) (1978-2012)

La Voz de Galicia (La Coruña) (2000-2012)

Avui (Barcelone) (2006-2011)

El Punt Avui (Barcelone) (2011-2012)

Gara (San Sebastian) (1999-2012)

Publications périodiques

Activitat Parlamentària, revue éditée par la *Direcció General de Relacions Institucionals, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya* (2001-2010)

Administración & ciudadanía, « revista da *Escola Galega de Administración Pública* » (2006-2008)

Alderdi Berriak, « revista trimestrial publicada por la Dirección de Comunicación del *Euzkadi Buru Batzar* (l'organ executif du PNV) » (2004-2008)

Anuario internacional CIDOB, publication du *Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona* (CIDOB) (1990-2012)

Autonomies, « revista catalana de dret públic », publication de l'*Escola d'Administració Pública de Catalunya* (1985-2012)

Ayer, publication trimestrielle de l'*Asociación de Historia Contemporánea* (Universitat de València) (1991-2012)

Azpilcueta. Cuadernos de Derecho, « Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos » (Donostia) (1998-2010)

Boletín Galicia-Europa, publication mensuelle de la *Fundación Galicia-Europa* (Santiago de Compostela) (1997-2005)

Butlletí de la Secretaria d'Afers Exteriors, publication du *Secretaria d'Afers Exteriors, Generalitat de Catalunya* (2008)

Butlletí de notícies de la Unió Europea, publication du *Secretaria per a la Unió Europea, Generalitat de Catalunya* (2007-2008)

Butlletí del Centre d'Estudis Jordi Pujol, « butlletí setmanal amb l'opinió de Jordi Pujol i col·laboradors del Centre d'Estudis Jordi Pujol » (2005-2012)

Butlletí d'Estudis Autonòmics, publication de l'*Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya* (2005-2011)

- Butlletí electrònic de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament**, publication de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (2007-2008)
- Casals catalans**, « Butlletí informatiu de les activitats dels casals catalans i per a la projecció de la nació i la cultura catalana arreu del món », publication de la *Secretaria d'Afers Exteriors, Generalitat de Catalunya* (2004-2006)
- Catalan International View: A European Review of the World**, publication de la *Fundació CATmón* (2007-2012/2013)
- Catalonia News**, revue éditée par la *Secretaria d'Afers Exteriors, Generalitat de Catalunya* (2006-2008)
- Catalunya.Món**, bulletin électronique de la *Secretaria Executiva de Relacions Internacionals de CDC* (2006-2010)
- CIDOB News**, bulletin électronique du *Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona* (2006-2012)
- Claves de razón práctica**, « revista de pensamiento crítico y agitación cultural » (Madrid) (1990-2012)
- Cooperacio**, revue de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (2006-2008)
- Criterios**, revue de « pensamiento político y social » de la *Fundación Instituto de Estudios Políticos y Sociales* (A Coruña) (2006-2010)
- Cuadernos de historia contemporánea**, revue éditée par l'*Universidad Complutense* (1988-2012)
- Cuadernos de pensamiento político**, revue éditée par la *Fundación para el análisis y los estudios sociales (FAES)*, Madrid (2003-2012)
- Debat nacionalista**, revue indépendante nationaliste (Barcelone) (1988-2010)
- Diàlegs**, « revista d'estudis polítics i socials » éditée par l'*Institut d'Estudis Humanístics Miquel Coll i Alentorn*, Barcelone, (1998-2012)
- Eines per a l'esquerra nacional**, revue trimestrielle éditée par la *Fundació Josep Irla* (2007-2012)
- Eixo Atlântico**, « revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal » (2001-2012)
- El Clip**, publication de l'*Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya* (1999-2007)
- El Full informatiu**, publication informative de la *CDC* (1999-2008)

- El Socialista**, publication informative du *PSOE*, Madrid (1990-2012)
- EnClave Socialista**, publication informative du *PSOE*, Madrid (2005-2012)
- Esquerra Nacional**, publication de *l'Esquerra Republicana de Catalunya* (1999-2012)
- Eurobask**, « revista del Consejo Vasco del Movimiento Europeo » (2000-2009)
- Europa Euskadi**, « Boletín quincenal de información europea » éditée par la Red *Vasca de Información Europea (REVIE)* (2003-2008)
- Euskal Etxeak**, publication du Gouvernement basque, Secrétariat général pour l'action extérieure (1996-2008)
- Ezkerti**, « boletín informativo de Ezker Batua – Izquierda unida » (2004-2008)
- Hermes**, « revista de pensamiento e historia », publication de la *Fondation Sabino Arana* (2001-2013)
- IgadiPaper**, revue éditée par *l'Institut galego de análise e documentación internacional (IGADI)* (2007-2013)
- Inforegio**, lettres mensuelles d'information régionale de la Commission européenne (1994-2008)
- Información comercial española - Boletín económico**, publication du *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* (1999-2012)
- Información comercial española – Revista de economía**, publication du *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* (1990-2012)
- Informe Comunidades Autónomas**, une publication annuelle de *l'Instituto de Derecho Publico* (2003-2010)
- Informe semestral sobre l'estat de la Unió Europea**, publication du *Patronat Català Pro Europa* (2005-2007)
- Lema. Euskadi europen**, « mensuel d'opinion basque » édité par le Parti Nationaliste Basque (Bayonne) (2000-2008)
- Magazine Inforegio Panorama**, « le magazine trimestriel des acteurs du développement régional », publication de la Commission européenne (2000-2012)
- Memoria**, publication annuelle de la *Fundación Galicia-Europa* (Santiago de Compostela) (2004-2011)
- Memorias del Consejo de Estado**, publication du *Consejo de Estado* (1980-2008)

- Memorias**, publication du *Tribunal Constitucional de España* (1999-2008)
- MésCat**, « butlletí de la gent de *Convergència* » (CDC) (2009--2012)
- El Full informatiu**, publication de la CDC (1999-2008)
- Miradas al exterior**, « Magazine d'informations diplomatiques du Ministère des Affaires étrangères et de la coopération » (Espagne) (2006-2008)
- Món.cat**, revue éditée par le *Patronat Catalunya Món* (2009-2011)
- Nota d'economia**, publication de la *Generalitat de Catalunya* (2000-2012)
- Noticias de Euskadi**, « boletín de información sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002-2008)
- Notícies. Newsletter**, publication du *Secretaria de Relacions Exteriors, Departament de la Presidència, Generalitat de Catalunya* (2002-2008)
- Régions Magazine**, « le trimestriel des élus et responsables régionaux », publication de l'*Assemblée des Régions d'Europe* (2000-2010)
- Régions et communes d'Europe**, « lettre d'information du Comité des régions » (2004-2010)
- Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, publication du *Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona (CIDOB)* (1989-2012)
- Revista de debat polític**, publication de la *Fundació Rafael Campalans* (2000-2008)
- Revista de Estudios Regionales**, publication de l'*Universidad de Málaga* (1978-2010)
- Revista d'Estudis Autònòmics i Federals**, publication de l'*Institut d'Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya* (2005-2007)
- Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, publication trimestrielle du *Centro de Investigaciones Sociológicas – Madrid* (1978-2008)
- Revista Internacional de los Estudios Vascos**, publication de l'*Eusko Ikaskuntza (Société d'Etudes Basques)* (1990-2012)
- Revista valenciana d'estudis autònòmics**, publication de la *Generalitat Valenciana, Presidència*(1990-2012)
- Rives méditerranéennes**, une publication thématique sur le monde méditerranéen (CNRS-

Université d'Aix-Marseille) (1998-2012)

Tempo exterior, « Revista de análise e estudos internacionais », revue éditée par l'IGADI (*Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional*) (Segunda época, 2000-2010)

VIA, revue éditée par le *Centre d'Estudis Jordi Pujol* (2006-2012)

Monographies

Aguilera de Prat, Cesareo, *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2002, 335 p.

Alonso, Sonia, *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility. A Comparison of Belgium, Italy, Spain and the United Kingdom*, New York, Oxford University Press, 2012, 262 p.

Badia i Dalmases, Francesc, *Los gobiernos locales en la acción exterior: Una visión desde Cataluña*, Documentos COB, Europa - no. 5, Barcelone, Fondation CIDOB, 2009, 57 p.

Beltrán García, Susana, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades autónomas españolas : Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Barcelone, Universitat autònoma de Barcelona/Institut d'Estudis Autònòmics, 2001, 205 p.

Beltrán, Susana, *L'Assemblea de Regions d'Europa (ARE)*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1996, 117 p.

Börzel, Tanja, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 269 p.

Bourne, Angela, *The European Union and the Accomodation of Basque Difference in Spain*, Manchester, Manchester University Press, 2008, 166 p.

Burgogue-Larsen, Laurence, *L'Espagne et la Communauté européenne : l'État des autonomies et le processus d'intégration européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, 490 p.

Conversi, Daniele, *The Basques, the Catalans, and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, Reno, University of Nevada Press, 2000, 312 p.

Crespo MacLennan, Julio, *Spain and the Process of European Integration, 1957–85. Political Change and Europeanism*, London, Palgrave, 2000, 233 p.

Delfour, Christine, *L'Espagne, les autonomies et l'Europe: essai sur l'invention de nouveaux modes d'organisation territoriale et de gouvernance*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 366 p.

- Dowling**, Andrew, *Catalonia since the Spanish Civil War: Reconstructing the Nation*, Eastbourne, Sussex Academic Press, 2013, 272 p.
- Dudek**, Carolyn M., *EU Accession and Spanish Regional Development: Winners and Losers*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005, 202 p.
- Elias**, Anwen, *Minority Nationalist Parties and European Integration: A Comparative Study*, Abingdon, Routledge, 2009, 198 p.
- Féral**, Pierre-Alexis, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, 125 p.
- Fitjar**, Rune Dahl, *The Rise of Regionalism: Causes of Regional Mobilization in Western Europe*, New York, Routledge, 208 p.
- Friend**, Julius, *Stateless Nations: Western European Regional Nationalisms and the Old Nations*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, 224 p.
- Gagnon**, Alain-G., *L'âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, 210 p.
- García Segura**, Caterina, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, 1995, 119 p.
- Garcia**, Marie-Carmen, *L'identité catalane : analyse du processus de production de l'identité nationale en Catalogne*, Paris, L'Harmattan, 1998, 266 p.
- Guibernau**, Montserrat, *The Identity of Nations*, Cambridge, Polity Press, 2007, 248 p.
- Guibernau**, Montserrat, *Nations without States: Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999, 216 p.
- Harguindéguy**, Jean-Baptiste, *La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007, 324 p.
- Hechter**, Michael, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Piscataway, Transaction Publishers, 1999, 390 p.
- Hepburn**, Eve, *Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-Level System*, Manchester, Manchester University Press, 2010, 272 p.
- Hocking**, Brian, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New

- York, St-Martin's Press, 1993, 249 p.
- Huici Sancho**, Laura, *El Comité de las Regiones: Su función en el proceso de integración europea*, Barcelone, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2003, 295 p.
- Hüsler**, Angelo, *Du Franquisme à la démocratie: Effondrement ou évolution d'un régime?*, Lausanne, Éditions L'Age d'Homme, 2003, 133 p.
- Irujo Amezaga**, Mikel, *Euskal Herria en la Unión Europea : mecanismos de representación de las naciones sin estado ante las instituciones europeas*, Pamplona, Eusko Alkartasuna, 2002, 102 p.
- Ithurralde**, Mariannick, *Le Pays basque, la Catalogne et l'Europe : Stratégies politiques des Autonomies basque et catalane*, Paris, L'Harmattan, 2002, 400 p.
- Keating**, Michael, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 197 p.
- Keating**, Michael, *Nations Against the State, The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, London, Macmillan Press, 1996, 275 p.
- Keating**, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, 242 p.
- Knill**, Christoph, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 258 p.
- Kratochwil**, Friedrich V., *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, 328 p.
- Labasse**, Jean, *L'Europe des régions*, Paris, Flammarion, 1991, 432 p.
- Lavroff**, Dmitri Georges, *Les institutions politiques de l'Espagne : la Constitution du 29 décembre 1978*, Paris, La Documentation française, 1981, 279 p.
- Lecours**, André, *Basque Nationalism and the Spanish State*, Reno, University of Nevada Press, 2007, 238 p.
- Lynch**, Peter, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, 228 p.
- Malo**, Laurent, *Autonomie locale et Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 719 p.

- McRoberts**, Kenneth, *Catalonia: Nation Building Without a State*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, 258 p.
- Onuf**, Nicholas, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989, 341 p.
- Palomares Amat**, Miquel, *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea*, Barcelone, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2005, 297 p.
- Paquin**, Stéphane, *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, Vlb Éditeur, 2001, 219 p.
- Paquin**, Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004, 193 p.
- Paquin**, Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, 133 p.
- Payette**, Jean-François, *Introduction critique aux relations internationales du Québec : Esquisse d'un modèle formel de politique étrangère pour les États subétatiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, 97 p.
- Pellon**, Gaëlle, *La pan-européanisation de la gestion des conflits de minorités : regarder autrement l'élargissement de l'Union européenne et la question des minorités*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2009, 189 p.
- Peters**, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*, London-New York, Continuum International Publishing Group, 2005, 195 p.
- Piattoni**, Simona, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 301 p.
- Requejo**, Ferran, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs : le cas espagnol*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009, 199 p.
- Ríos**, Xulio, *Nós no mundo. Unha política exterior para Galicia*, Vigo, Editorial Galaxia, 2010, 240 p.
- Rowe**, Carolyn, *Regional Representations in the EU: Between Diplomacy and Interest Mediation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, 256 p.
- Ruggie**, John, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, London-New York, Routledge, 1998, 336 p.

- Sanchis**, Vicent, *Qué piensa J. L. Carod-Rovira : entrevistado por Vicent Sanchis*, Barcelona, Dèria Éditors, 2004, 231 p.
- Seiler**, Daniel-Louis, *Les partis autonomistes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982, 127 p.
- Tétart**, Frank, *Nationalismes régionaux : Un défi pour l'Europe*, Bruxelles, De Boeck, 2009, 112 p.
- Trouvé**, Matthieu, *L'Espagne et l'Europe: De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, 522 p.
- Vázquez Villanueva**, Graciana, *A Galeguidade: la palabra de Manuel Fraga Iribarne, discurso fundador de una nueva enunciación política*, Buenos Aires, Grupo Nós, 1996, 139 p.
- Wendt**, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 452 p.
- Wolff**, Stefan, *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 220 p.
- Zehfuss**, Maja, *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 289 p.

Ouvrages collectifs

- Aldecoa**, Francisco, **Keating**, Michael, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London-Portland, F. Cass, 1999, 223 p.
- Amoretti**, Ugo M., **Bermeo**, Nancy, eds., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 2004, 498 p.
- Balfour**, Sebastian, **Quiroga**, Alejandro, eds., *The Reinvention of Spain: Nation and Identity since Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 239 p.
- Balme**, Richard, éd., *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Éditions Economica, 1996, 301 p.
- Bourne**, Angela, éd., *The EU and Teritorial Politics Within Member States: Conflict or Co-operation?*, Leiden, Brill, 245 p.
- Bourrinet**, Jacques, éd., *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Editions Économica, 1997, 305 p.
- Cameron**, David R., et alii, eds., *Globalization and Self-Determination: Is the Nation State under Siege?*,

New York, Routledge, 2006

Cancela Outeda, Celso, coord., *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2008, 189 p.

Closa, Carlos, éd., *La europeización del sistema político español*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001, 565 p.

Combeau, Pascal, dir., *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, 328 p.

De Castro Ruano, José Luis, **Ugalde Zubiri**, Alexander, *Anuario sobre la acción exterior del País Vasco 2004*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2005, 297 p.

De Castro Ruano, José Luis, **Ugalde Zubiri**, Alexander, *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, , 2004, 464 p.

De Winter, Lieven, **Gómez-Reino**, Margarita, **Lynch**, Peter, éd., *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, 2 vol., Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2006, 283 + 274 p.

De Winter, Lieven, **Türsan**, Huri, éd., *Regionalist Parties in Western Europe*, New York, Routledge, 1998, 280 p.

Denéchère, Yves, **Vincent**, Marie-Bénédicte, éd., *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, 308 p.

Faure, Alain, éd., *Action politique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007, 378 p.

Featherstone, Kevin, **Kazamias**, George, éd., *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Franck Cass and Co., 2001, 287 p.

Featherstone, Kevin, **Radaelli**, Claudio M., éd., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 351 p.

Gagnon, Alain-G., **Keating**, Michael, éd., *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 273 p.

Gagnon, Alain-G., et alii, éd., *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006

Gagnon, Alain-G., **Tully**, James, éd., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University

- Press, 2001,
- Green**, Daniel M., éd., *Constructivism and Comparative Politics*, Armonk-London, M. E. Sharpe, 2002, 278 p.
- Hepburn**, Eve, éd., *New Challenges for Stateless Nationalist and Regionalist Parties*, London & New York, Routledge, 2010, 176 p.
- Hocking**, Brian, éd., *Foreign Relations and Federal States*, New York, St. Martin's, 1993, 294 p.
- Hooghe**, Liesbet, **Marks**, Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, 251 p.
- Keating**, Michael, éd., *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, 692 p.
- Kramsch**, Olivier, **Hooper**, Barbara, éd., *Cross-Border Governance in the European Union*, London, Routledge, 2004, 256 p.
- Kubáľková**, Vendulka, éd., *Foreign Policy in a Constructed World*, New York, M.E. Sharpe, 2001, 302 p.
- Kubáľková**, Vendulka, et alii, éd., *International Relations in a Constructed World*, New York, M.E. Sharpe, 1998, 240 p.
- Lake**, David A., **Powell**, Robert, éd., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999, 271 p.
- Lannon**, Frances, **Preston**, Paul, éd., *Élites and Power in Twentieth-Century Spain: Essays in Honor of Sir Raymond Carr*, Clarendon Press, 1990, 314 p.
- Lapid**, Yosef, **Kratochwil**, Friedrich V., éd., *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996, 255 p.
- Leonardi**, Robert, éd., *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London, Frank Cass and Co., 1993, 274 p.
- Letamendía**, Francisco, coord., *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Madrid, Editorial Fundamentales, 1999, 289 p.
- Magone**, José María, éd., *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Westport, Praeger Publishers, 2003, 239 p.

- Marks**, Gary, et alii, édés., *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications, 1996, 182 p.
- Martínez**, Félix, **Oliveres**, Jordi, *Jordi Pujol: en nombre de Catalunya*, Barcelone, Debate, 2005, 446 p.
- Massart-Pierard**, Françoise, dir., *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe Amérique du Nord*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2008, 180 p.
- Matas i Dalmases**, Jordi et alii, *A ampliación interna da Unión europea: Análise das consecuencias xurídico-políticas para a Unión europea en caso de secesión ou de disolución dun estado membro*, Bruxelles, Centre Maurits Coppieters, 2010, 75 p.
- McFalls**, Laurent et alii, *Construire le politique: Contingence, causalité et connaissance dans la science politique contemporaine*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, 319 p.
- Michelmann**, Hans, éd., *Foreign Relations in Federal Countries*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's Press, 2009, 432 p.
- Morata**, Francesc et alii, édés., *Globalización, gobernanza e idendidades*, Barcelone, Fundació Carles Pi i Sunier d'Estudis Autonòmics i Locals, 2004, 285 p.
- Morata**, Francesc, dir., *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*, Barcelone, Patronat Català Pro Europa / Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE, 2006, 226 p.
- Morata**, Francesc, **Mateo**, Gemma, édés., *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelone, CIDOB, 2007, 434 p.
- Muñoz Machado**, Santiago, dir., *Las comunidades autónomas y la Unión europea*, Madrid, AECA, 2012, 448 p.
- Pacheco Amaral**, Carlos E., éd., *Autonomie regionale et relations internationales: Nouvelles dimensions de la gouvernance multilatérale*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2011, 326 p.
- Palard**, Jacques et alii, édés., *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2006, 417 p.
- Palier**, Bruno et alii, *L'Europe en action: l'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2007, 357 p.
- Palier**, Bruno et alii, *Quand les politiques changent: Temporalités et niveaux de l'action politique*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2010, 420 p.
- Panara**, Carlo, **De Becker**, Alexander, édés., *The Role of the Regions in EU Governance*, Berlin, Springer

Verlag, 2011, 346 p.

Paquin, Stéphane, dir., *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, 324 p.

Pau i Vall, Francesc, coord., *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Madrid, Tecnos, 2003, 308 p.

Pauliat, Hélène, éd., *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : Une source potentielle de conflits?*, Presses Universitaires de Limoges, Limoges, 2004, 356 p.

Pereira Menaut, Antonio-Carlos, **Rojo Salgado**, Argimiro, coord., *Multiconstitucionalismo e multigobierno: estados e rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela, Univ. Santiago de Compostela, 2005, 421 p.

Piedrafita, Sonia et alii, *20 Años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006, 160 p.

Pons Ràfols, Francesc Xavier, **Sagarra Trías**, Eduard, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Barcelone, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2006, 147 p.

Pons Ràfols, Xavier, et alii, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña: Desarrollo normativo e institucional*, Madrid, Marcial Pons, 2012, 237 p.

Requejo, Ferran, et alii, édcs., *Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century*, Barcelone, Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autònoms), 189 p.

Requejo, Ferran, **Gagnon**, Alain-G., édcs., *Nacions a la recerca de reconeixement : Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelone, Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autònoms), 2010, 250 p.

Requejo, Ferran, **Nagel**, Klaus-Jürgen, édcs., *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2011, 298 p.

Rhodes, Martin, éd., *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester, Manchester University Press, 1995, 359 p.

Rojo Salgado, Argimiro, et alii, édcs., *A Gobernanza na Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo-Porto, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 2006, 215 p.

- Steinmo**, Sven, **Thelen**, Kathleen, éd.s., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 257 p.
- Unfried**, Martin, coord., *EU Economic Governance and the Role of Regions with Legislative Powers (REGLEG)*, Luxembourg, Institut européen d'administration publique, 2011, 61 p.
- Urgell**, Jaume, éd., *Donar protagonisme a Catalunya: Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelone, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis y Pòrtic, 2003, 414 p.
- Wagstaff**, Peter, éd., *Regionalism in the European Union*, Exeter, Intellect, 1999, 204 p.
- Weatherill**, Stephen, **Bernitz**, Ulf, éd.s., *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005, 170 p.
- Weller**, Marc, **Metzger**, Barbara, éd.s., *Settling Self-Determination Disputes : Complex Power-Sharing in Theory and Practice*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 793 p.
- Weller**, Marc, **Nobbs**, Katherine, éd.s., *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia-Oxford, University of Pennsylvania Press, 2011, 360 p.
- Weller**, Marc, **Wolff**, Stefan, éd.s., *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, New York, Routledge, 2005, 276 p.

Chapitres d'ouvrages

- Alcón Yustas**, Fuencisla, « Naciones o Nacionalidades. Una aproximación al concepto político-constitucional del término Nación », dans Gerardo José **Ruiz-Rico Ruiz**, éd., *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 2006, p. 153-168.
- Badia i Dalmaes**, Francesc, « Cataluña y la gobernanza global: ¿hacia una política exterior democrática y eficiente? », dans Stelios **Stavridis** et alii, coord., *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 163-180.
- Badiello**, Lorenza, « Offices in Brussels: Lobbying from the Inside », dans P.-H. **Claeys** et alii, éd.s., *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1998, p. 328-344.
- Beramendi**, Pablo, **Máiz**, Ramón, « Spain : Unfulfilled Federalism (1978-1996) », dans Ugo M.

- Amoretti**, Nancy **Bermeo**, édés., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 123-154.
- Brugué**, Quim et alii, « Multilevel Governance and Europeanization: The Case of Catalonia », dans Kevin **Featherstone**, George **Kazamias**, édés., *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Franck Cass and Co., 2001, p. 95-118.
- Cancela Outeda**, Celso, « La paradiplomacia del gobierno gallego (1981-2010) », dans Stelios **Stavridis** et alii, coord., *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 181-199.
- Carter**, Caitríona, **Pasquier**, Romain, « Intégration européenne et gouuvernance régionale : la congruence? », dans Alain **Faure et alii**, dir., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 259-270.
- Castro Ruano**, José Luis de, « La acción exterior del País Vasco: una práctica consolidada », dans Rafael **García Pérez**, éd., *La acción exterior de las comunidades autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 319-346.
- Cheshire**, Paul, « European Integration and Regional Responses », dans Martin **Rhodes**, éd., *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p. 27-52.
- Conversi**, Daniele, « Autonomous Communities and the Ethnic Settlement in Spain », dans Yash **Ghai**, éd., *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 122-144.
- Dubosq**, Jean-Bernard, « La région dans tous ses états: une analyse critique du processus autonome espagnol (1977-1987) », dans Pierre **Bidart**, coord., *Régions, Nations, États: composition et recomposition de l'espace national*, Paris, Publisud, 1991, p. 163-181.
- Duchacek**, Ivo, « Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations », dans Ivo **Duchacek** et alii, édés., *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, Greenwood Press, 1988, p. 3-28.
- Duchacek**, Ivo, « Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans Hans **Michelmann**, Panayotis **Soldatos**, édés., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 1-33.

- Douglas**, William, **Ibarra Güell**, Pedro, « A Basque Referendum : Resolution of Political Conflict or the Promised Land of Error », dans Begoña **Aretxaga** et alii, éd., *Empire & Terror, Nationalism/Postnationalism in the New Millenium*, Reno, Center for Basque Studies – University of Nevada, 2004, p. 137-162.
- Solé Tura**, Jordi, « Europa y Euskadi », dans Enric **Argullol**, éd., *Concordia civil en Euskadi: estrategias para la paz*, Icaria Editorial, 2004, p. 183-190.
- Etherington**, John, « El caso de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo », dans Celso **Cancela Outeda**, coord., *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicions, 2008, pp. 71-96.
- Filibi**, Igor, « The Autonomous Community of the Basque Country in the European Institutional Architecture », dans Pedro **Ibarra Güell**, Xabier **Irujo Ametzaga**, éd., *Basque Political Systems*, Reno, University of Nevada, Center for Basque Studies, 2011, p. 87-98.
- Freixes Sanjuán**, Teresa, « El Estado de las Autonomías en el marco europeo: un modelo dinámico con poderes limitados », dans * * *, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico : jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 105-116.
- García i Segura**, Caterina, **Vaquer i Fanés**, Jordi, « La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía », dans Rafael **García Pérez**, dir., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 147-178.
- García Segura**, Caterina, « L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària », dans Francesc **Morata**, dir., *20 anys de Catalunya a la Unió Europea: 1986-2006*, Barcelone, Patronat Català Pro Europa / Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la UE, 2006, p. 19-30.
- García Segura**, Caterina, « La paradiplomacia en Cataluña. Motivaciones, características y evolución », dans Zidane **Zeraoui**, coord., *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla, Montiel & Soriano Editores, 2009, p. 287-311.
- García Segura**, Caterina, « Les relations internationales de la Catalogne: la problématique d'une région européenne dans un État unitaire décentralisé », dans Françoise **Massart-Pierard**, dir., *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe Amérique du Nord*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 2008, p. 145-159.
- García Segura**, Caterina, « The Autonomous Communities and External Relations », dans Richard

- Gillespie** et alii, édés., *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*, London, Routledge, 1995, p. 123-141.
- García Segura**, Caterina, «La "deuxième normalisation" des relations extérieures des Communautés Autonomes espagnoles: les cas de la Catalogne », dans Stephane **Paquin**, dir., *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 215-231.
- Genieys**, William, « Autonomous Communities and the State in Spain. The Role of the Intermediary Elites », dans **Patrick** Le Galès, **Christian** Lequesne, édés., *Regions in Europe*, London-New York, Routledge, 1998, p. 167-180.
- Gil Ibáñez**, Alberto, « Situación institucional y opciones de las regiones en la Unión Europea. Especial atención al Comité de las regiones », dans Belén **Becerril Atienza**, José María **Beneyto Pérez**, coord., *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la UE*, Editorial Dykinson, Madrid, 2003, pp. 327-366.
- Goldsmith**, Mike, « Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium », dans Kevin **Featherstone**, Claudio M. **Radaelli**, édés., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 112-133.
- Grau**, Martí, « El marco teórico de la gobernanza multi-nivel », dans Stelios **Stavridis** et alii, coord., *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 25-32.
- Guibernau**, Montserrat, « Between Autonomy and Secession: The Accommodation of Minority Nationalism », dans Alain-G. **Gagnon** et alii, édés., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montreal, IRPP-McGill University Press, 2003, p. 115-134.
- Guibernau**, Montserrat, « Nationalisme sense Estat », dans Ferran **Requejo**, Alain-G. **Gagnon**, édés., *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelone, Generalitat de Catalunya (Institut d'Estudis Autònoms), 2010, p. 110-125.
- Guibernau**, Montserrat, « Nations without States as New Political Actors », dans Jules **Duchastel**, ed., *Fédéralismes et Mondialisation : L'Avenir de la Démocratie et de la Citoyenneté*, Montréal, Athéna Éditions, 2003, p. 185-198.
- Guibernau**, Montserrat, « Nations without States in the EU: The Catalan Case », dans John **McGarry**, Michael **Keating**, édés., *European Integration and the Nationalities Question*, London,

Routledge, 2006, p. 216-225.

Guibernau, Montserrat, « On Catalan Identity: An Account of Jordi Pujol's Theory of Nationalism », dans Alain-G. **Gagnon** et alii, éd., *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, p. 321-336.

Guibernau, Montserrat, « Un nationalisme non secessioniste en Catalogne », dans Michel **Seymour**, éd., *États-nations, multinations et organisations supranationales*, Montréal, Liber, 2002, p. 327-338.

Hocking, Brian, « Catalytic Diplomacy: Beyond "Newness" and "Decline" », dans Jan **Melissen**, éd., *Innovation in Diplomatic Practice*, New York, Palgrave Macmillan, 1999, p. 21-47.

Hocking, Brian, « Multistakeholder Diplomacy : Forms, Functions, and Frustrations », dans Jovan **Kurbalija**, Valentin **Katrandjiev**, éd., *Multistakeholder Diplomacy: Challenges and Opportunities*, Genève, DiploFoundation, 2007, p. 13-29.

Hooghe, Liesbet, **Marks**, Gary, « Restructuration territoriale au sein de l'Union européenne: les pressions régionales », dans Vincent **Wright**, Sabino **Cassese**, dir., *La récomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 207-226.

Ingelaere, Frank, « Brussels and the Europe of Regions. The Representation of the European Regions in Brussels », dans Roel **De Groof**, éd., *Brussels and Europe, Bruxelles et l'Europe*, Bruxelles, Asp/Vubpress/Upa, 2010, p. 179-195.

Irujo Amezaga, Mikel, « The Foreign Policy of the Autonomous Community of the Basque Country », dans Pedro **Ibarra Güell**, Xabier **Irujo Amezaga**, éd., *Basque Political Systems*, Reno, University of Nevada, Center for Basque Studies, 2011, p. 99-110.

Jáuregui, Pablo, « "Europeanism" versus "Africanism": "Europe" as a Symbol of Modernity and Democratic Renewal in Spain », dans Mikael af **Malmberg**, Bo **Stråth**, éd., *The Meaning of Europe: Variety and Contention within and among Nations*, Oxford, Berg, 2002, p. 77-100.

Julía, Santos, « Nación, nacionalidades y regiones en la Transición política a la democracia », dans Javier **Moreno Luzón**, éd., *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2011, p. 257-283.

Keating, Michael, « Is There a Regional Level of Government in Europe ? », dans Patrick **Le Galès**, Christian **Lequesne**, éd., *Regions in Europe*, London, Routledge, 1998, p. 8-21.

Keating, Michael, « L'intégration européenne et la question des nationalités minoritaires », dans

- Jacques **Palard et alii**, éd., *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2006, p. 43-74.
- Keating**, Michael, « Nations without States: Minority Nationalism in the Global Era », dans Ferran **Requejo**, éd., *Democracy and National Pluralism*, London, Routledge, 2001, p. 40-60.
- Keating**, Michael, « Nations without States: The Accomodation of Nationalism in the New State Order », dans Michael **Keating**, John **McGarry**, éd., *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 19-43.
- Keating**, Michael, « Rival Nationalisms in a Plurinational State: Spain, Catalonia, and the Basque country », dans Sujit **Choudhry**, éd., *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accomodation?*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 316-340.
- Keating**, Michael, « Stateless Nations or Regional States ? Territory and Power in a Globalizing World », dans Alain-G. **Gagnon**, éd., *Québec: State and Society*, Broadview Press, 2004, p. 391-404.
- Keating**, Michael, « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », dans Neil **Brenner et alii**, éd., *State/Space: A Reader*, Malden-Oxford, Blackwell Publishing, 2003, p. 256-277.
- Keating**, Michael, « The United Kingdom: Political Institutions and Territorial Cleavages », dans Ugo M. **Amoretti**, Nancy **Bermeo**, éd., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 155-180.
- Kratochwil**, Friedrich V., « Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study », dans Karin M. **Fierke**, Knud Erik **Joergensen**, éd., *Constructing International Relations, the Next Generation*, Armonk-London, M.E. Sharpe, 2001, p. 13-35.
- Kubáľková**, Vendulka, « A Constructivist Primer », dans Vendulka **Kubáľková**, éd., *Foreign Policy in a Constructed World*, New York, M.E. Sharpe, 2001, p. 56-76.
- Le Galès**, Patrick, **Harding**, Alan, « Villes et États », dans Vincent **Wright**, Sabino **Cassese**, dir., *La récomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 160-188.
- Lecours**, André, **Moreno**, Luis, « « Paradiplomatie et nationalisme: le cas basque », dans Jean **Tournon**, Ramon **Maiz**, éd., *Ethnicisme et politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 277-308.
- Lecours**, André, **Moreno**, Luis, « Paradiplomacy: A Nation-Building Strategy ? », dans Alain-G. **Gagnon et alii**, éd., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de

recherche en politiques publiques et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 267-292.

- Llera Ramo**, Francisco, « Basque Polarization: Between Autonomy and Independence », dans William **Safran**, Ramón **Máiz Suárez**, éd., *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Routledge, 2000, p. 101-121.
- Máiz**, Ramón, **Losada**, Antón, « The Erosion of Regional Powers in the Spanish State of Autonomies », dans Ferran **Requejo**, Klaus-Jürgen **Nagel**, éd., *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2011, p. 81-108.
- Mansvelt Beck**, Jan, « Ethno-Regionalism and the Formation of the Nation State in Spain and France », dans Gertjan **Dijkink**, Hans **Knippenberg**, éd., *The Territorial Factor: Political Geography in a Globalising World*, Vossiuspers Uva, Amsterdam, 2001, p. 317-338.
- Mazey**, Sonia, « Regional Lobbying in the New Europe », dans Martin **Rhodes**, éd., *The Regions and the New Europe: Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p. 78-102.
- Monreal**, Antoni, « Autonomia, procés d'integració europeu i projecció exterior de Catalunya », dans * * *, *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcelone, Generalitat de Catalunya, 2005, p. 289-320.
- Morata**, Francesc, « Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia », dans Stelios **Stavridis** et alii, coord., *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor: ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 33-42.
- Morata**, Francesc, « La europeización del Estado autonómico », dans Francesc **Morata**, Gemma **Mateo**, éd., *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelone, CIDOB, 2007, p. 149-178.
- Morata**, Francesc, « La géométrie variable appliquée à l'États des autonomies ; un bilan de la décentralisation politique en Espagne (1980-1995) », dans Christian **Bidégaray**, éd., *Europe occidentale : Le mirage séparatiste*, Paris, Editions Economica 1997, p. 269-288.
- Morata**, Francesc, « The European Union and the Spanish State of the Autonomies », dans Morten **Egeberg**, éd., *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, Mannheim, Univ. of Mannheim - CONNEX Report Series no. 03, 2007, p. 467-498.
- Muñoz**, José María, « El Comité de la Regiones y la democracia regional y local en Europa », dans

- Francisco **Letamendía**, coord., *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Madrid, Editorial Fundamentales, 1999, p. 51-68.
- Muñoz Varela**, Ana, « Redefining Euskadi as an Autonomous Community and Participant in the Construction of Europe », dans William **Douglas**, éd., *Basque Politics and Nationalism on the Eve of the Millenium*, Reno, University of Nevada Press, 1999, p. 175-207.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « Dilemmas of Stateless Nations in the European Union », dans Ramón **Máiz**, Ferran **Requejo**, éd., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, London, Routledge, 2005, p. 127-143.
- Nagel**, Klaus-Jurgen, « The Stateless Nations of Western Europe and the Process of European Integration. The Catalan Case », dans Justo G. **Beramendi** et alii, éd., *Nationalism in Europe. Past and Present*, Vol. 2, Santiago de Compostela, Universidade, 1994, p. 545-570.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « Las regiones políticas con culturas nacionales: los dilemas de las naciones sin Estado de la Unión Europea », dans Ramón **Máiz Suárez**, éd., *Construcción de Europa, democracia y globalización*, vol. 2, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001, p. 847-864.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « The External Dimension of Territorial Autonomy in Spain: With Special Attention to the Catalan Case », dans Carlos E. **Pacheco Amaral**, éd., *Autonomie regionale et relations internationales : Nouvelles dimensions de la gouvernance multilatérale*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2011, p. 97-120.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « The External Dimension of Territorial Autonomy in Spain: With Special Attention to the Catalan Case », dans John **McInnes**, David **McCrone**, éd., *Stateless Nations in the 21st Century: Scotland, Catalonia and Quebec (Scottish Affairs, Special Issue, 2001)*, p. 97-136.
- Núñez Seixas**, Xosé Manoel, « De la región a la nacionalidad: Los neo-regionalismos en la España de la transición y consolidación democrática », dans C. **Waisman** et alii, éd., *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2005, p. 101-140.
- Núñez Seixas**, Xosé Manoel, « Nacionalismos y política exterior », dans Juan Carlos **Pereira**, éd., *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 201-216.
- Núñez**, Xosé-Manoel, « A State of Many Nations: The Construction of a Plural Spanish Society since

- 1976 », dans Christiane **Harzig**, Danielle **Juteau**, éd.s., *Social Construction of Diversity*, New York, Berghahn Books, 2003, p. 284-306.
- Onuf**, Nicholas « World of Our Making: The Strange Career of Constructivism in International Relations », dans Donald J. **Puchala**, éd., *Visions of International Relations: Assessing an Academic Field*, Columbia, University of South Carolina Press, 2002, p. 119-141.
- Paquin**, Stéphane, « De l'importance internationale de la paradiplomatie », dans Pierre **Noreau**, José **Woehrling**, dir., *Diversité des appartenances culturelles et réaménagement des institutions politiques et de la citoyenneté*, Montréal, IRPP et Wilson et Lafleur, 2005, p. 219-241.
- Paquin**, Stéphane, « La paradiplomatie identitaire des petites nations. Une emphase sur le cas du Québec et de la Catalogne », dans Joseph-Yvon **Thériault**, Sophie **Touzé**, dir., *Petites sociétés et minorités nationales : enjeux politiques et perspectives comparées*, Montréal, Les presses de l'Université du Québec, 2005, p.125-142.
- Paquin**, Stéphane, **Lachapelle**, Guy, « ¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales? », dans Francesc **Morata et alii**, éd.s., *Globalización, gobernanza e idendidades*, Barcelone, Fundació Carles Pi i Sunier d'Estudis Autonòmics i Locals, 2004, p. 85-103.
- Pierson**, Paul, **Skocpol**, Theda, « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science », dans Ira **Katznelson**, Helen V. **Milner**, éd.s., *Political Science: State of the Discipline*, New York, W.W. Norton, p. 693-721.
- Powell**, Charles, « International Aspects of Democratization : The Case of Spain », dans Laurence **Whitehead**, éd., *The International Dimensions of Democratization : Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 285-314.
- Requejo**, Ferran, « Federalism and the Quality of Democracy in Multinational Contexts: Present Shortcomings and Possible Improvements », dans Ugo M. **Amoretti**, Nancy **Bermeo**, éd.s., *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 259-278.
- Ripoll Navarro**, Rafael, « La Europa de las regiones tras el Tratado de Lisboa », dans Carlos Francisco **Molina del Pozo**, coord., *Treinta años de integración europea*, Lisbonne, Editorial Juruá, 2009, p. 465-482.
- Rokkan**, Stein, « Territories, Centres, and Peripheries: Toward a Geoethnic-Geoeconomic-Geopolitical Model of Differentiation within Western Europe », dans Michael **Keating**, éd.,

- Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2004, p. 1-42.
- Roller**, Elisa, « Conflict and Co-operation in EU Policy-Making: The Case of Catalonia », dans Angela **Bourne**, éd., *The EU and Teritorial Politics Within Member States: Conflict or Co-operation?*, Leiden, Brill, p. 79-100.
- Roller**, Elisa, **Sloat**, Amanda, « Devolution in the European Union: The Role of Subnational Authorities in Scotland and Catalonia », dans José María **Magone**, , éd., *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Westport, Praeger Publishers, 2003, p. 75-96.
- Smouts**, Marie-Claude, « The Region as the New Imagined Community? », dans Patrick **Le Galès**, Christian **Lequesne**, éd., *Regions in Europe*, London, Routledge, 1998, p. 22-28.
- Samaniego Boneu**, Mercedes, « L'action extérieure des régions autonomes périphériques de l'Espagne », dans Carlos E. **Pacheco Amaral**, éd., *Autonomie regionale et relations internationales : Nouvelles dimensions de la gouvernance multilatérale*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2011, p. 75-96.
- Sánchez Cornejo**, David, « De la República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español a la nación de naciones: el discurso del PSOE sobre la cuestión nacional entre el Congreso de Suresnes y la Constitución de 1978 », dans Carlos **Navajas Zubeldia**, Diego **Iturriaga Barco**, éd., *Crisis, dictaduras, democracia: I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2008, p. 363-374.
- Soldatos**, Panayotis, « An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-Policy Actors », dans Hans **Michelmann**, Panayotis **Soldatos**, éd., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 34-53.
- Soldatos**, Panayotis, « Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World », dans Douglas **Brown**, Earl **Fry**, éd., *States and Provinces in the International Political Economy*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1993, p. 45-64.
- Stegmann McCallion**, Malin, « Paradiplomacy - Competing, Reinforcing or Coexisting Regional Action? », dans Tassilo **Herrschel**, Pontus **Tallberg**, éd., *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*, Kristianstad, Region Skåne, 2011, p. 35-44.
- Ugalde Zubiri**, Alexander, « La acción exterior de los Gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada », dans *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País vasco, 2006, p. 277-343.

Van Houten, Pieter, « Globalization and Demands for Regional Autonomy in Europe », dans **Kahler**, Miles, **Lake**, David, éd., *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 110-135.

Van Schendelen, Rinus, « Brussels as the Place for Lobbying the European Union », dans Roel **De Groof**, éd., *Brussels and Europe, Bruxelles et l'Europe*, Bruxelles, Asp/Vubpress/Upa, 2010, p. 197-214.

Varela Alvarez, Enrique José, « Galicia en el marco intergubernamental y multinivel de la Unión Europea: el desarrollo sostenible transfronterizo como contribución al "multilevel governance" », dans Antonio-Carlos **Pereira Menaut**, Argimiro **Rojo Salgado**, coord., *Multiconstitucionalismo e multigobierno: estados e rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2005, p. 331-366.

Varela Alvarez, Enrique José, « Los gobiernos locales ante la globalización. Una propuesta de modelos de redes de acción exterior local (RAEL) », dans Celso **Cancela Outeda**, coord., *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones, 2008, pp. 121-153.

Articles de périodiques

Abril Manso, Rafael, « El Comité de las regiones: su reforma », *Revista de derecho de la Unión Europea*, no. 3, 2002, p. 289-297.

Aguilera de Prat, Cesareo, « De la "Europa de las regiones" a la Europa con las regiones », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, no. 2, 2006, p. 47-76.

Aguirre Zabala, Iñaki, « José Antonio de Aguirre y la construcción de Europa », *Hermes*, no. 9, 2003, p. 75-92.

Albertí Rovira, Enoch, « Las regiones en el debate sobre la nueva arquitectura institucional de la Unión Europea », *Investigaciones regionales*, no. 2, 2003, p. 175-196.

Albertí Rovira, Enoch, « Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a una presència directa de les regions dins la Unió Europea », *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, no. 29, 2003, p. 171-199.

Anderson, James, **Goodman**, James, « Regions, States and the European Union: Modernist Reaction or Postmodern Adaptation? », *Review of International Political Economy*, vol. 2, no. 4, 1995, p. 600-

631.

- Applegate**, Celia, « A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Times », *The American Historical Review*, vol. 104, no. 4, 1999, p. 1157-1182.
- Aranda**, Cristina, **Montolio**, Daniel, « Catalunya en el marc de les regions europees: l'Euroregió Pirineus-Mediterrània », *Nota d'Economia*, no. 80, Troisième quadrimestre, 2004, p. 9-40.
- Arce Janáriz**, Alberto, « Las Regiones Legislativas de la Unión Europea », *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, no. 7, 2002, p. 3-18.
- Argelaguet**, Jordi, **Cachafeiro**, Marga, **Pasquier**, Romain, « L'Esquerra Republicana de Catalunya. La troisième force de l'espace politique catalan », *Pôle Sud*, vol. 1, no. 20, 2004, p. 9-24.
- Armengol i Ferrer**, Ferran, « Els accords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari », *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, no. 6, 2008, p. 272-319.
- Arrieta Alberdi**, Leyre, « Años de esperanza ante la nueva Europa: la estrategia europeísta del PNV tras la Segunda Guerra Mundial », *Ayer*, no. 67, 2007, p. 207-233.
- Arrieta Alberdi**, Leyre, « Red de relaciones europeas del PNV (1945-1977) », *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Vol. 30, 2008, p. 313-331.
- Arrieta Alberdi**, Leyre, «El proyecto europeísta del nacionalismo vasco en perspectiva histórica », *Hermes*, no. 37 (*Dedicado a: Europa ¿cien banderas?*), 2011, p. 74-93.
- Ayuso**, Lorena Elvira, « Las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea: La representación de Cataluña », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, no. 8, 2009, p. 85-118.
- Badia i Dalmases**, Francesc, « La estrategia del "poder neto": ¿Una política exterior para Catalunya? », *La factoría: La revista catalana de pensamiento social más leída en el mundo*, an XV, no. 52, 2010 (<http://www.revistalafactoria.eu/restrict.php?tipo=articulo&id=623>)
- Bassets**, Lluís, « Politique internationale et action européenne de la Catalogne autonome », *Hérodote*, no. 9, 1998, p. 207-214
- Bengoetxea**, Joxerramon, « Sub-State Entities and Co-sovereignty within the EU: The Basque Case in the Current Situation », *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, Cuadernos, no. 3, 2008, p. 165-188.
- Benz**, Arthur, **Eberlein**, Burkard, « The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 2, 1999, p. 329-348.

- Berrocal**, Luciano, **Stoffel**, Nicole, « L'Espagne et l'Union européenne : quel avenir après dix ans de profonds changements ? », *Politique Étrangère*, vol. 61, no.1, 1996, p. 73-86.
- Blanco Valdés**, Roberto, « Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre la cuestión de los nacionalismos en el Estado de las autonomías », *Parlamento y Constitución*, no. 1, 1997, p. 33-76.
- Blas Guerrero**, Andrés de, « El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE », *Revista de estudios políticos*, no. 4, 1978, p. 155-170.
- Blas Guerrero**, Andrés de, « Veinticinco años de Constitución y nacionalismo », *Revista de Derecho Político*, no. 58-59, 2003-2004, p. 765-775.
- Borgen**, Christopher J. « From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe », *Gottingen Journal of International Law*, vol. 2, no. 3, 2010, p. 997-1033.
- Borràs**, Alegria, « España como miembro de la Comunidad europea y sus efectos sobre las comunidades autónomas », *Autonomies*, no. 13, 1991, p. 45-57.
- Börzel**, Tanja, « From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies », *Publius: The Journal of Federalism*, 2000, vol. 30, no. 2, p. 17-42.
- Bourne**, Angela, « Europe, Constitutional Debates and the Spanish State of Autonomies », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, no. 3, 2008, p. 283-300.
- Bourne**, Angela, « European Integration and Conflict Resolution in the Basque Country, Northern Ireland and Cyprus », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 4, no. 3, 2003, p. 391-415.
- Braspenning**, Thierry, « Constructivisme et réflexivisme en théories des Relations Internationales », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. III, 2002, p. 314-329.
- Bursens**, Peter, **Deforche**, Jana, « Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences », *The Hague Journal of Diplomacy*, no. 5, 2010, p. 151-171.
- Bustos Gisbert**, Rafael, « La insuficiencia de las formas de larticipación autonómica en los asuntos europeos », *Azpilcueta*, no. 16, 2000, p. 181-195.
- Calonge Velázquez**, Antonio, « España y el Comité de las Regiones », *Cuadernos europeos de Deusto*, no. 32, 2005, p. 15-39.

- Cancela Outeda**, Celso, « Panorama de la cooperación territorial en la eutorregión Galicia-Norte de Portugal », *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 56, no. 1, 2010 , p. 149-165.
- Castellà Andreu**, Josep Maria, « Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea », *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, no. 6, 2008, p. 37-91.
- Christiansen**, Thomas, « Second Thought on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, no. 1, 1996, p. 93-116.
- Clavera Arizti**, Isabel María, « El Comité de las Regiones y su reforma », *Revista de derecho de la Unión Europea*, no. 3, 2002, p. 329-335.
- Colomer**, Josep, « The Spanish "State of Autonomies": Non-Institutional Federalism », *West European Politics*, vol. 21, no. 4, p. 40-52.
- Conversi**, Daniele, « The Smooth Transition: Spain's 1978 Constitution and the Nationalities Question », *National Identities*, vol. 4, no. 3, 2002, p. 223-244
- Cordal Rodríguez**, Constantino, « La relevancia de las relaciones con Portugal en la acción exterior de Galicia », *Eixo Atlántico. Revista da Eutorrexión Galicia-Norte de Portugal*, no. 16, 2009, p. 123-139.
- Cortés Martín**, José Manuel, « El tratado de Lisboa y las regiones », *Revista de estudios regionales*, no. 86, 2009, p. 261-279.
- Criekemans**, David, **Salomonson**, Timon Bo, « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 1, no.10, 2002, p. 125-144.
- Dalmau i Oriol**, Casimir de, « Propuestas y aspiraciones de las comunidades autónomas sobre la articulación de mecanismos para garantizar la participación autonómica en la toma de decisiones en el seno de la Unión europea », *Autonomías*, no. 22, 1997, p. 87-99.
- Dandoy**, Régis, « Ethno-Regionalist Parties in Europe: A Typology », *Perspectives on Federalism*, vol. 2, no. 2, 2010, p. 194-220.
- De Castro Ruano**, José Luis, « La Cámara de las Regiones del Consejo de Europa, pionera de la representación regional diferenciada », *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, no. 16, 2001, p. 63-75.
- De Castro Ruano**, José Luis, « La circunscripción regional en el hipótesis de una ley electoral uniforme para el Parlamento Europeo », *Anuario de derecho internacional*, no. 10, 1994, p. 83-124.

- De Castro Ruano**, José Luis, **Ugalde Zubiri**, Alexander, « La acción exterior vasca en la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi de 30 de diciembre de 2004 », *Anuario de derecho internacional*, no. 22, 2006, p. 3-22.
- De la Fuente Cabero**, Inmaculada « La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea », *Revista jurídica de Castilla y León*, no. 7, 2005, p. 81-128.
- Del Palacio Martín**, Jorge, « Nación o nación de naciones? El PSOE y la cuestión nacional, 1975-2011 », *Cuadernos de pensamiento político*, no. 35, 2012, p. 39-54.
- Dias Diegues**, Carlos, **Palmeiro Pinheiro**, José Luís, « A Galiza após Fraga », *Revue Lusotopie*, vol. XIII, no. 1, 2006, p. 61-83.
- Domínguez García**, Fernando, « Si en sentido jurídico-constitucional la Constitución no conoce otra nación que la española: ¿ Qué son las nacionalidades? La pregunta no respondida por la Sentencia 31/2010 », *Revista catalana de dret públic*, no. extraordinaire 1, 2010 (Exemplaire dédié à la Sentence spéciale no. 31/2010 du Tribunal Constitutionnel concernant le Statut d'autonomie de Catalogne de 2006), p. 108-114.
- Domorenok**, Ekaterina, « The Committee of the Regions: in Search of Identity », *Regional & Federal Studies*, vol. 19, no. 1, 2009, p. 143-163.
- Duchacek**, Ivo, « The International Dimension of Subnational Selfgovernment », *Publius: The Journal of Federalism*, 1984, vol. 14, no. 4, p. 5-31.
- Elias**, Anwen, « Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 483-492
- Farrows**, Martyn, **McCarthy**, Rosarie, « Opinion Formulation and Impact in the Committee of the Regions », *Regional & Federal Studies*, vol. 7, no. 1, 1997, p.23-49.
- Fernández Segado**, Francisco, « Acción exterior y comunidades autónomas. Una reflexión constitucional », *Revista jurídica de Navarra*, No. 16, 1993, p. 9-43.
- Fernández Segado**, Francisco, « Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español », *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, no. 00 (sic), 2004, p. 91-120.
- Fernández Segado**, Francisco, « La acción exterior y las comunidades autónomas », *Anuario jurídico*

de La Rioja, no. 8, 2002, p. 333-424.

Galeote González, Géraldine, « La tematica europea en el discurso del Partido Nacionalista Vasco », *Revista de Estudios Políticos*, no. 103, 1999, p. 259-278.

Galeote, Géraldine, « El estatus de libre asociación: ¿hacia un modelo original para el País Vasco? », *Pandora: revue d'études hispaniques*, no. 3, 2003, p. 247-256.

García (i Segura), Caterina, **Morgades**, Sílvia, **Rodrigo**, Ángel José, « Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Catalunya », *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2006, p. 23-52.

García Segura, Caterina, « La actividad exterior de las entidades políticas subestatales », *Revista de Estudios Políticos*, no. 91, 1996, p. 235-264.

García Segura, Caterina, « La dimensión mediterránea de la proyección exterior de Cataluña: el Arco Latino », *Papers: revista de sociología*, no. 46, 1995, p. 43-56.

García Segura, Caterina, « Les stratégies internationales de la Catalogne: nationalisme politique et pragmatisme économique? », *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, no. 1, 2001, p. 99-109.

Gazibo, Mamoudou, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 3, 2002, p. 139-160.

Genieys, William, « Les elites perifericas españolas ante el cambio de régimen político », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 102, 1998, p. 9-38.

Giordano, Benito, **Roller**, Elisa, « Catalonia and the "Idea of Europe". Competing Strategies and Discourses within Catalan Party Politics », *European Urban and Regional Studies*, 2002, vol. 9, no. 2, p. 99-113.

Gomez-Reino Cachafeiro, Margarita, « El nacionalismo minoritario, de la marginalidad al gobierno: la trayectoria del Bloque Nacionalista Galego (1982-2007) », *Papers: Revista de sociologia*, no. 92, 2009, p. 119-142.

González-Varas Ibáñez, Santiago, « La participation de las Comunidades Autonomas en la Unión Europea », *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, no. 294-295, 2004, p. 105-119.

Guibernau, Montserrat, « Catalunya i la Unió Europea: identitat, immigració i cosmopolitisme », *Eines per a l'Esquerra nacional*, no. 2, 2007, p. 91-100.

- Guibernau**, Montserrat, « Naciones sin estado: escenarios políticos diversos », *Historia contemporánea*, no. 23, 2001, p. 759-790.
- Guibernau**, Montserrat, « Nation Formation and National Identity », *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis - Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. 34, no. 4, 2004, p. 657-682.
- Guibernau**, Montserrat, « National Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain », *Nations and Nationalism*, vol. 12, no. 1, 2006, p. 51-76.
- Guibernau**, Montserrat, « Spain: Catalonia and the Basque Country », *Parliamentary Affairs*, vol. 53, no. 1, 2000, p. 55-68.
- Guido Wojahn**, Jörg, « La participación de los *länder* y de las comunidades autónomas en la legislación europea », *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol.4, no. 1, 1995, p. 183-212.
- Hall**, Peter A., **Taylor**, Rosemary C. R., « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, no. 5, 1996, p. 936-957.
- Harty**, Siobhan, « The Institutional Foundations of Substate National Movements », *Comparative Politics*, vol. 33, no. 2, 2001, p. 191-210.
- Hocking**, Brian, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études internationales*, vol. 25, no. 3, 1994, p. 409-420.
- Hocking**, Brian, « Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problem or Deviant Behaviour? », *International Journal*, vol. 41, 1986, p. 477-506.
- Holgado González**, María, « Cómo articular la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso europeo de toma de decisiones », *Revista Vasca de Administración Pública*, no. 74, 2006, p. 299-316.
- Jáuregui**, Gurutz, « La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea », *Revista catalana de derecho público*, no. 31, 2005, p. 137-170
- Keating**, Michael, « European Integration and the Nationalities Question », *Politics and Society*, vol. 32, no. 3, 2004, p. 367-388.
- Keating**, Michael, « Las Regiones, la Democratización y la Constitución de Europa », *Hermes*, no. 0 (sic), 2001, p. 2-9.
- Keating**, Michael, « Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe », *Études Internationales*,

vol. 30, no. 4, 1999, p. 729-743.

Keating, Michael, « Regions and the Convention on the Future of Europe », *South European Society and Politics*, vol. 9, no. 1, 2004, p. 192-207.

Keating, Michael, « Rethinking the Region: Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia », *European Urban and Regional Studies*, vol. 8, no. 3, 1999, p. 217-234.

Keating, Michael, « Stateless Nation-Building: Quebec, Catalonia and Scotland in the Changing State System », *Nations and Nationalism*, vol. 3, no. 4, 1997, p. 689-717.

Keating, Michael, « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, no. 15, 1997, p. 383-398.

Keating, Michael, « The Minority Nations of Spain and European Integration: A New Framework for Autonomy? », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, no. 1, 2000, p. 29-42.

Knaap, Peter van der, « The Committee of the Regions: the outset of a "Europe of the Regions"? », *Regional Politics & Policy*, vol. 4, no. 2, 1994, p. 86-100.

Lecours, André, « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, no. 2002, p. 91-114.

Lecours, André, « Theorizing Cultural Identities: Historical Institutionalism as a Challenge to the Culturalists », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 33, no. 3, 2000, p. 499-522.

Loughlin, John, **Seiler**, Daniel, « Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe », *Études internationales*, vol. XXX, no. 4, 1999, p. 763-780.

Ma, Shu-Yun, « Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism », *International Political Science Review*, vol. 28, no. 1, 2007, p. 57-78.

Maiz, Ramon, **Caamaño**, Francisco, **Azpitarte**, Miguel, « The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008) », *Regional & Federal Studies*, vol. 20, no. 1, 2010, p. 63-82.

Malloy, Michael, « Un nouveau système de gouvernance pour les régions d'Europe : le cas de la Catalogne en Espagne et dans l'Union européenne », *Pôle Sud*, vol. 8, no. 8, 1998, p. 68-85.

Mangas Martín, Araceli, « La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, An 2, No. 3, 1998, p. 7-40

- Marcelo Llácer**, Marta, « La institucionalización de lobbys autonómicos españoles en la Unión Europea », *Revista valenciana d'Estudis Autonòmics*, No. 22, 1998, p. 287-301.
- Martínez-Herrera**, Enric, « From Nation-Building to Building Identification with Political Communities: Consequences of Political Decentralisation in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978–2001 », *European Journal of Political Research*, vol. 41, no. 4, 2002, p. 421-453.
- Massart-Piérard**, Françoise, « Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, no.2, 2005, p. 123-128.
- Massart-Piérard**, Françoise, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de la Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, no. 4, 1999, p. 701-722.
- McCormick**, Neil, « The European Constitutional Convention and the Stateless Nations », *International Relations*, vol. 18, no. 3, 2004, p. 331-344.
- Meirelles Ribeiro**, Maria Clotilde, « A acção internacional des entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia », *Cena internacional*, vol. 10, no. 2, 2008, p. 160-184.
- Mellado Prado**, Pilar, « El Comité de la Regiones: Un futuro incierto », *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no. 13, 2007, p. 23-46.
- Mendéz**, Lourdes, « Galicia, región de Europa: dimensiones europeístas del imaginario culturalista de la Xunta », *Revista de Antropología Social*, no. 12, 2003, p. 79-97.
- Moore**, Carolyn, « A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 517–535.
- Morata**, Francesc, « European Integration and the Spanish "State of the Autonomies" », *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 4, no. 4, 2007, p. 507–528.
- Moreno**, Isidoro, « Plurinacionalidad del Estado, construcción europea y mundialización », *Revista de estudios regionales*, No. 54, 1999, p. 161-172.
- Morata**, Francesc, « Euroregions i integració europea », *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 56, no.1, 2010, p. 41-56.
- Morata**, Francesc, « Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions », *Regional Politics and Policy*, vol. 2, no. 1-2 (Número spécial: *The Regions and the*

- European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*), 1992, p. 187-216.
- Moreno**, Luis, « La federalización de España plural: poder político y territorio », *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, no. 8, avril 2009, p. 119-143.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « Entre la "independencia en Europa", una "Europa con cien banderas" y una "Europa de" o "con las regiones" », *Hermes*, no. 37, 2011, p. 4-23.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « The "Europe of the Regions" and the Identity Politics of Nations without States », *Scottish Affairs*, no. 36, 2001, p. 48-72.
- Nagel**, Klaus-Jürgen, « Transcending the National/Asserting the National. How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration », *Australian Journal of politics and History*, vol. 50, no. 1, 2004, p. 57-74.
- Nevado-Batalla Moreno**, Pedro, « La participación de las regiones en la construcción europea: especial atención a las comunidades autónomas », *Pensar* (Fortaleza), vol. 11, février 2006. p. 28-41.
- Nogueira Román**, Camilo, « Galicia en la Unión Europea. Una economía emergente », *Revista Galega de Economía*, vol. 17, no. extraordinaire, 2008, p. 75-88.
- Nouvelas Rodrigo**, Mirna, « Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE? », *Revista CIDOB d'afers internacionals*, no. 99, 2012, p. 113-131.
- Ordóñez Solís**, David, « Las relaciones entra la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos », *Revista d'estudis autonòmics i federals*, no. 4, 2007, p. 69-128.
- Pacheco Barrio**, Manuel Antonio, « El fortalecimiento de la presencia de las Comunidades Autónomas en la Europa de los Estados », *Aequitas*, vol. 1, 2011, p. 99-128.
- Page**, Scott E., « Path Dependence », *Quarterly Journal of Political Science*, no. 1, 2006, p. 87-115.
- Pallarés**, Francesc, et alii, « Non State-Wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 1997, Vol. 27, No. 4, p. 135-169
- Paquin**, Stéphane, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no.2-3, 2004, p. 203-237.
- Paquin**, Stéphane, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*,

vol.12, no. 2, 2005, p. 129-142.

Paquin, Stéphane, « Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid », *Études internationales*, vol. XXXIII, no. 1, 2002, p. 57-90.

Paquin, Stéphane, « Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no. 3, 2003, p. 621-642.

Perez Gonzalez, Manuel, « Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea », *Revista de instituciones europeas*, vol. 21, no. 1, 1994, p. 31-60.

Pérez González, Manuel, « La "onda regional" en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo) », *Revista de instituciones europeas*, vol. 21, no. 3, 1994, p. 899-916.

Pérez González, Manuel, « Las regiones y la acción exterior: el proceso de integración europea (especial referencia al caso español) », *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 15, no. 1, 2006, p. 101-126.

Pérez Tremps, Pablo, « Comunidades autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional », *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, no. 13, 1991, p. 7-30.

Petschen, Santiago, « Una Europa de Estados, de Pueblos y de Regiones », *Política y Sociedad*, no. 28, 1998, p. 63-69

Philippart, Éric, « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, vol. XXIX, no. 3, 1998, p. 631-646.

Philippart, Éric, Van Cutsem, Michaël, « De l'explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d'Europe », *Études Internationales*, vol. XXX, no. 4, 1999, p. 789-808.

Popartan, Lucia Alexandra, Solorio Sandoval, Israel, « Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas », *Revista CIDOB d'afers internacionals*, no. 99, 2012, p. 9-23.

Pueyo Losa, Jorge, « Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado », *Dereito*, vol. III, no. 6, 1994, p. 9-46.

- Reniu i Vilamala, Josep**, « Cap a una tipologia dels governs autonòmics a Espanya, 1980-2003 », *Autonomies - Revista catalana de dret públic*, no. 30, 2004, p. 27-54.
- Renyer, Jaume**, « Regionalismo e integración europea: una visión desde Catalunya », *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, no. 16, 2001, p. 39-52.
- Rodríguez Rodríguez, Isabel**, « Un paso hacia delante en el reconocimiento comunitario de las regiones: El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam », *Revista de estudios regionales*, no. 58, 2000, p. 137-159.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesareo**, « Partidos de ámbito no estatal e integración europea. Los casos de Convergència i Unió, el Scottish National Party y la Lega Nord », *Papers: revista de sociología*, No. 92, 2009, p. 11-28.
- Roig Molés, Eduard**, « La diversidad de formas de participación autonómica en asuntos europeos y sus ejes definitorios », *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, no. 16, 2001, p. 197-225.
- Roller, Elisa**, « Conflict and Cooperation in EU Policy-Making: The Case of Catalonia », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 5, no. 1, 2004, p. 81-102.
- Roller, Elisa, Van Houten, Pieter**, « A National Party in a Regional Party System: The PSC-PSOE in Catalonia », *Regional and Federal Studies*, vol. 13, no. 3, 2003, p. 1-21.
- Rubio Caballero, José Antonio**, « La "contraexperiencia" española. Fragilidad y anomalías en el proceso de construcción nacional del siglo XIX », *Procesos históricos*, an 6, no. 12, 2007, p. 56-74.
- Ruiz Robledo, Agustín**, « La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado Autonómico », *Revista de Derecho Político*, no. 71-72, 2008, p. 481-513.
- Ruiz Robledo, Agustín**, « La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales », *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número extraordinaire 1, 2006, p. 139-163.
- Salinas Alcega, Sergio**, « La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: Las oficinas autonómicas en Bruselas », *Anuario jurídico de La Rioja*, no. 14, 2009, p. 83-116.
- Salomón, Mónica, Nunes, Carmen**, « A Acção Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos », *Contexto internacional (Rio de Janeiro)*, vol. 29, no 1, 2007, p. 99-147.

- Salzborn**, Samuel, « Europe des régions et idéologie ethnique: La notion de groupe ethnique », *Géopolitique. Revue de l'Institut International de Géopolitique*, no. 89, 2005, p. 81-86.
- Sebastián Labayen**, Ildefonso, « La participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos », *Revista Jurídica de Navarra*, no. 18, 1994, p. 103-118.
- Sharafutdinova**, Gulnaz, « Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood », *Europe-Asia Studies*, vol. 55, no. 4, 2003, p. 613-629.
- Skoutaris**, Nikos, « Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs », *Perspectives on Federalism*, vol. 4, no. 2, 2012, p. 239-268.
- Subra de Bieusses**, Pierre, « Un Etat unitaire ultra-fédéral », *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, vol. 1, no. 124, 2008, p.19-34.
- Tajadura Tejada**, Javier, « Significado y alcance del sintagma "realidad nacional" en los Preámbulos de los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía », *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, no. 12, 2008 , p. 915-932.
- Tatham**, Michaël, « Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union », *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5, 2008, p. 493-515.
- Tierney**, Stephen, « Reframing Sovereignty: Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, 2005, p. 161-183.
- Ugalde Zubiri**, Alexander, « La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial », *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, No. 2, Décembre 2006, p. 115-128.
- Vall**, Josep, « Cal modificar la circumscripció única de l'Estat espanyol a les eleccions al Parlament Europeu? », *Eines per a l'Esquerra nacional*, no. 8, 2005, p. 25-34.
- Vigevani**, Tulio, « Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, no. 62, p. 127-169.
- Vigevani**, Tulio, « The Legal and Institutional Framework for the International Management of Subnational Government Players in Brazil », *Integration & Trade Journal*, no. 21, 2004, p. 25-43.
- Vos**, Hendrik, « The Conditio Sine Qua Non of the Added Value of Regions in the EU: Upper-level Representation as the Fundamental Precondition », *Journal of European Integration*, vol. 24, no. 3,

2002, p. 201-218

Warleigh, Alexander, « A Committee of No Importance? Assessing the Relevance of the Committee of the Regions », *Politics*, vol. 17, no. 2, 1997, p. 101-107.

Wolff, Stefan, « Paradiplomacy: Scope, Opportunities and Challenges », *The Bologna Center Journal of International Affairs*, vol. 10, 2007, p. 141-150.

Xifra, Jordi, «El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo », *Organicom: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, vol. 8, no. 14, 2011, p. 167-180.

Zeraoui, Zidane, « La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones », *Desafíos*, vol. 23, no.1, 2001, p. 59-96.

Zurbano Irizar, Mikel, « Las regiones como sujetos de la economía global. Euskadi en la gobernanza multidimensional », *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economia*, No. 58, 2005, p. 196-231.

Thèses doctorales

Barthelemy, Claire, *Régionalisme et institutions territoriales dans l'Union européenne. Belgique, Espagne, France, Royaume-Uni, Italie*, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 435 p.

Beltrán García, Susana, *La regulación jurídica interna e internacional de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales europeo occidentales: especial referencia al caso español*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 1999, 563 p.

Cordal Rodríguez, Constantino, *La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: caminos posibles para las comunidades autónomas españolas*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004, 493 p.

Cultiaux, Yolaine, *Le nationalisme comme différentialisme intégrateur. Le catalanisme face à l'Etat espagnol et à la construction européenne*, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 1999, 954 p.

Etherington, John, *Nationalism, National Identity and Territory. The Case of Catalonia*, Barcelone, Université Autonome de Barcelone, 2003, 325 p.

Fernández Pasarín, Ana Mar, *La Presidencia del Consejo de la Unión Europea desde la perspectiva del institucionalismo histórico: un ejercicio de suma positiva*, Barcelone, Université Autonome de Barcelone, 2005, 355 p.

- García Segura**, Caterina, *La presència de les entitats polítiques subestats a les relacions internacionals: la consolidació de l'activitat internacional del Quebec en els anys 80*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 1992, 365 p.
- López Portas**, Begoña, *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2006, 568 p.
- Nouveau**, Aurélie, *L'Union européenne et les collectivités locales*, La Rochelle, Université de La Rochelle, 2011, 741 p.
- Petit**, Martí, *La Convenció sobre la Protecció i la Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals de la UNESCO i les polítiques de promoció de la diversitat cultural. El cas de Catalunya i la paradiplomàcia cultural*, Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2008, 450 p.
- Piccioli**, Ilaria, *European Integration and Stateless Minorities. The Trajectory of Basque Nationalism*, Rome, LUISS Guido Carli, 2010, 176 p.
- Rúas Araujo**, José, *El discurso político de Manuel Fraga*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2003, 453 p.
- Tuñón Navarro**, Jorge, *La activación europea de las regiones legislativas (Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004, 561 p.

Documents de treball, communications, etc.

- Ayuso**, Lorena Elvira, « La participación directa de las comunidades autónomas en el Consejo de la Unión Europea: Atención especial a Catalunya », *Quaderns de treball*, no. 50, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2008, 46 p.
- Colino**, César, « La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española », Documento de Trabajo 10/2007, Fundación Alternativas, 2007, 103 p.
- Criekemans**, David, « How Subnational Entities Try to develop their Own "Paradiplomacy". The Case of Flanders (1993-2005) », dans *Proceedings of the International Conference « Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value »*, Genève, 31 mai-2 juin 2006, 27 p.
- Cornago**, Noé, « Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs »,

communication présenté lors du *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, Hanovre, Allemagne, octobre 2000, 24 p.

Morata, Francesc, « El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad », Working Paper no. 9, Barcelone, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2005, 25 p.

Nagel, Klaus-Jürgen, « The Nationalism of Stateless Nations and Europe. The Catalan Case », *Political Theory Working Paper*, no. 6, Barcelone, Université Pompeu Fabra, décembre 2009, 24 p.

Pasquier, Romain, « L'eupéanisation et les nouvelles coalitions régionales. Une comparaison France/Espagne », EUI Working Papers, RSC no. 2001/23, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2001, 28 p.

Requejo, Ferran, **Sanjaume**, Marc, « Recognition and Political Accommodation: From Regionalism to Secessionism. The Catalan Case », *Political Theory Working Paper*, no. 13, Barcelone, Université Pompeu Fabra, mai 2013, 27 p.

Ribó, Rafael, **Roig**, Eduard, « Las regiones "especiales" en el proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea: De la Europa de las regiones a la Europa con regiones (Análisis del proceso convencional de la Unión Europea respecto al temade las denominadas "regiones especiales") », Working Paper no. 239, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2005, 66 p.

Roller, Elisa, « Catalan Nationalism within a Europe of the Regions: the Development of a Dual Strategy », European Policy Research Unit, Department of Government, University of Manchester, Working Paper no. 1, 1999, 34 p.

Ruiz Robledo, Agustín, « Un análisis de las regiones españolas más activas en las políticas mundiales », travail présenté dans le cadre de la conférence internationale *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Zaragoza, 5-6 Octobre 2006, 37 p.

Seiler, Daniel-Louis, *Sur les partis autonomistes dans la CEE*, Working Paper no. 19, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1990, 15 p.

Wolff, Katja, « The Basque Country's Relation to the European Union – Chaos of Interests or Symbolic Diversity? », Paper for the Euroculture Intensive Program 2006 at the Universidad de Deusto in San Sebastian, Spain, 13-23 février 2006, 17 p.