

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA PRATIQUE (PARA)DIPLOMATIQUE DE LA SOUVERAINETÉ ET LES
NATIONS NON SOUVERAINES DANS LES ORGANISATIONS
MULTILATÉRALES. LE CAS DE LA FLANDRE AU CONSEIL DE L'UNION
EUROPÉENNE.

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MARJOLAINE LAMONTAGNE

NOVEMBRE 2020

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier mon directeur de mémoire, Justin Massie, pour le brillant départ qu'il a donné à mes études supérieures. Je lui dois ma première initiation au monde de la recherche, mes premières publications, et une multitude de conseils inestimables pour la suite de mon parcours académique. Je le remercie mille fois plutôt qu'une pour son soutien indéfectible, les merveilleuses opportunités qu'il m'a offertes et les encouragements soutenus qu'il m'a prodigués depuis qu'il m'a recrutée comme assistante de recherche au baccalauréat. Je n'aurais pu souhaiter un meilleur mentor.

Je remercie également les professeurs Stéphane Paquin (ENAP) et Frédéric Mérand (Université de Montréal), qui ont lu et commenté avec attention le cadre théorique de ce mémoire à différentes étapes de son développement et on su l'améliorer grâce à leurs judicieux conseils.

Un merci tout spécial au professeur David Criekemans (Université d'Anvers), sans qui il aurait été impossible de mener les entretiens à Bruxelles sur lesquels reposent ce mémoire. Merci de m'avoir mise en contact avec le Département flamand des Affaires étrangères et la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE. Ma gratitude va également aux personnes qui ont généreusement accepté de participer aux entretiens. Vous m'avez reçue de façon remarquable et avez pris le temps de répondre à mes questions avec ouverture et franchise. Un merci tout spécial à Yves Catteceur pour son extraordinaire travail de coordination.

Je tiens à souligner l'influence marquante qu'ont eu plusieurs professeurs du Département de science politique de l'UQAM sur mon développement intellectuel à la maîtrise et sur mon cheminement ultérieur au doctorat. Je songe notamment à Julián

Durazo-Herrmann, à Alex Macleod, à Dan O'Meara et à Alain-G. Gagnon. Un merci tout particulier à ce dernier pour l'opportunité qui m'a été donnée de participer à l'école d'été « Diversité et démocratie » à Bolzano/Bözen en juin 2019.

L'écriture de ce mémoire n'aurait pas été possible sans un important soutien financier. Merci aux Fonds de recherche du Québec Société et culture (FRQSC) et au Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) pour les bourses de maîtrise qu'ils m'ont attribuées. Merci également au Centre de recherche sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) pour avoir contribué au financement de mes entretiens à Bruxelles par l'octroi d'une subvention.

Au plan personnel, je souhaite remercier ma mère, Carole Audet, et mon beau-père, Bruno Lavoie, pour la patience témoignée à mon endroit durant le baccalauréat, et pour leur soutien tant matériel que moral durant ce long parcours qu'a été la maîtrise. Merci à mon père, Gaétan Lamontagne, de m'avoir transmis l'amour des sciences humaines dès mon plus jeune âge. Merci à mes beaux-parents, Denise Bouffard et Daniel Berthelet, pour leur bonne humeur et leurs bons petits plats, indispensables à la rédaction de ce mémoire. Enfin, merci à Charles Berthelet, estimé collègue, précieux collaborateur, inestimable relecteur des premières versions de ce mémoire et inépuisable source d'inspiration et de stimulation intellectuelle au quotidien. Merci d'avoir toujours cru en moi et d'avoir accepté de partager ta passion pour la paradiplomatie.

DÉDICACE

À mon père, pour l'inspiration initiale
d'entreprendre des études universitaires, et à
Charles, avec qui j'entends poursuivre dans
cette voie.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	ix
RÉSUMÉ	xi
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRÉS ET LES NATIONS NON SOUVERAINES SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.....	17
1.1 La conception « classique » de la souveraineté territoriale et le droit international confrontés à la mondialisation et à la multilatéralisation de la politique internationale	19
1.2 Gouvernance internationale/multilatérale et autonomie politique.....	24
1.2.1 Paradiplomatie ou gouvernance et diplomatie « à paliers multiples »...	27
1.3 La paradiplomatie identitaire et la représentation politique	34
1.4 Conclusion	42
CHAPITRE II	
LES THÉORIES DE LA PRATIQUE DIPLOMATIQUE ET LA PARADIPLOMATIE IDENTITAIRE MULTILATÉRALE À L'AUNE DE LA SOCIOLOGIE POLITIQUE.....	47
2.1 Les théories de la pratique diplomatique.....	47
2.1.1 Le triptyque conceptuel bourdieusien	51
2.1.2 La diplomatie multilatérale selon les théoriciens de la pratique	57
2.1.3 La doxa de la souveraineté territoriale	61
2.2 La paradiplomatie identitaire multilatérale à l'aune des théories de la pratique	68
2.2.1 Le « subjectivisme ».....	68

2.2.2	Construire la logique positionnelle – la fédération multinationale et l’organisation multilatérale comme champs entrecroisés	72
2.2.3	Reconstituer le contexte intersubjectif d’interprétation – la fédération multinationale et les interprétations concurrentes du partage de la souveraineté en politique étrangère.....	77
2.2.4	Récupérer les pratiques et reconstituer les logiques dispositionnelles – l’habitus du représentant non souverain.....	81
2.2.5	L’entretien qualitatif semi-dirigé	83
2.3	Conclusion	85
CHAPITRE III		
JOUER LA « CARTE BELGE » POUR REMPORTE LE « JEU EUROPÉEN ». LA FLANDRE AU CONSEIL DE L’UNION EUROPÉENNE.....		
87		
3.1	Constituer la logique positionnelle des représentants flamands	87
3.1.1	Le positionnement des Flamands dans le champ de la fédération belge	87
3.1.2	Le positionnement des Flamands et des représentants fédéraux de la Belgique dans le champ du CUE	92
3.2	Reconstituer le contexte intersubjectif d’interprétation des Flamands et de la Belgique fédérale.....	102
3.2.1	Les perspectives flamande et francophone du « bicommunautarisme » et du fédéralisme belges	103
3.2.2	Les perspectives flamande et fédérale de l’Union européenne et du rôle des régions en Europe.....	107
3.3	Jouer la « carte belge » pour remporter « le jeu européen ». Analyser les logiques pratiques et la pratique paradiplomatique flamande au CUE.....	112
3.3.1	Gouverner. Exercer les compétences constitutionnelles dans le champ multilatéral européen face au pouvoir symbolique de l’État souverain belge	114
3.3.2	Obtenir une reconnaissance nationale ? Représenter la « Belgique fédérale binationale » au CUE	128
3.4	Conclusion	144
CONCLUSION.....		
146		
ANNEXE A		
DATES ET LIEUX DES ENTRETIENS.....		
161		

ANNEXE B	
POSTES DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS FLAMAND ET BELGE AU CUE INVITÉS EN ENTRETIEN.....	162
ANNEXE C	
QUESTIONS D'ENTRETIENS.....	163
BIBLIOGRAPHIE	167

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
3.1 Les régimes de représentation des gouvernements fédérés et fédéral de la Belgique au CUE	98

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AÉCG	Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams (Chrétiens-démocrates flamands)
COREPER (Coreper)	Comité des représentants permanents de l'Union européenne
CUE	Conseil (des ministres) de l'Union européenne
DFAÉ	Département (ministère) flamand des Affaires étrangères
DGE	Direction générale Coopération et Affaires européennes
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie/Nouvelle Alliance Flamande
OI	Organisation internationale
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OM	Organisation multilatérale
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
RI	Relations internationales (sous-discipline de la science politique)
RLEG	Regions with Legislative Powers Régions (Régions [européennes] avec des pouvoirs législatifs)
RP	Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne

SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SPF	Service public fédéral Affaires étrangères (de la Belgique)
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
WBI	Wallonie-Bruxelles International

RÉSUMÉ

Au fondement de la souveraineté territoriale se trouve la revendication, par les représentants de l'État souverain, d'un pouvoir symbolique – d'une autorité suprême – dans le domaine de la représentation et de la gouvernance internationales. Elle s'incarne ainsi dans des pratiques diplomatiques « doxiques » ayant pour effet de produire et de reproduire l'unité externe de l'État souverain, et repose sur un savoir pratique ou un « sens commun » partagé par une majorité d'agents étatiques et internationaux. À l'ère de la mondialisation, les représentants de gouvernements fédérés ou régionaux « non souverains » sont de plus en plus nombreux à réclamer le droit d'exercer de manière autonome leurs compétences constitutionnelles à l'étranger et, notamment, d'intervenir auprès des organisations multilatérales où sont tenus les « grands débats » de la politique mondiale; ce faisant, ils remettent en cause l'unité de juridiction et l'unité « nationale » – l'identité nationale et les intérêts qui en découlent – de leur État central. Cette revendication, « subversive » au sens où elle transcende la dichotomie centralisation/sécession, engendre alors une lutte interactive autour du pouvoir symbolique de l'État et génère de la résistance, voire un déni de reconnaissance, de la part des agents souverains et des fonctionnaires multilatéraux. Ce mémoire propose une double contribution, théorique et empirique. Sur le plan théorique, il effectue une synthèse des « théories de la pratiques » en sociologie des Relations internationales avec les littératures fédérale et nationale de la paradiplomatie, afin de développer un cadre d'analyse original pour l'étude du phénomène paradiplomatique dans sa phase la plus politiquement avancée, soit sa variante nationaliste – la paradiplomatie identitaire. Sur le plan empirique, ce mémoire entend combler certains angles morts persistant dans les littératures sur la paradiplomatie et la gouvernance « à paliers multiples » au sein de l'Union européenne, en fixant la loupe analytique sur le déroulement concret de la paradiplomatie en contexte multilatéral européen, de même que sur les représentants régionaux qui la mettent en pratique. Se fondant sur une quinzaine d'entretiens avec des représentants des gouvernements flamand et belge au Conseil de l'UE, il présente une analyse rigoureuse et à jour de la pratique de la paradiplomatie identitaire flamande telle qu'elle s'est opérée entre 2011 et 2019. Il s'avère que celle-ci est confrontée, dans sa mise en pratique, aux tendances centralisatrices et hiérarchiques des diplomaties souveraines dans l'UE, ainsi qu'au pouvoir symbolique des représentants fédéraux belges et étrangers. Tant la lutte contre l'effacement symbolique de la « nation culturelle » flamande que la défense des intérêts distinctifs de la Flandre doivent par conséquent être menées, aussi bien dans les contextes diplomatiques formels qu'informels, par le truchement de la voie/x souveraine de la Belgique.

Mots clés : Paradiplomatie identitaire, diplomatie multilatérale, théories de la pratique, souveraineté territoriale, fédéralisme, nation et nationalisme « non souverains », Flandre, Belgique, Conseil de l'Union européenne.

ABSTRACT

The international relations of non-sovereign governments – paradiplomacy – are the product of globalization, which has put state sovereignty in “crisis” by challenging and diffusing traditional centers of political governance and representation. Beyond its institutional and legal dimensions, state sovereignty is first and foremost a claim to authority over international politics – a monopoly of symbolic power – made by state representatives. It is a practical knowledge or taken-for-granted assumption concerning the primacy and external unity of the state in international realms, which is reinforced and reproduced through diplomatic practices maintaining the established order. By claiming the right to directly represent their constituents and autonomously exercise their constitutional competences in international and multilateral fields, non-sovereign government representatives engage in an interactive struggle surrounding the symbolic power of state agents. In doing so, they simultaneously challenge doxic practices of sovereignty by disrupting the unity of governance and unity of political representation (that is, the defense and promotion of a national identity and interest) of their central state, which may lead to a denial of recognition and their exclusion from interstate forums. This master’s thesis makes both a theoretical and empirical contribution. On the theoretical front, it proposes an integrated analytical framework combining practice theory, an approach developed within social constructivism in International Relations, with the paradiplomacy literature developed in federal and national studies. The framework is designed primarily for the analysis of identity paradiplomacy – paradiplomacy deployed by a “non-sovereign” nation – in its federal/national and international/multilateral contexts. On the empirical front, this master’s thesis aims to complement the existing literatures on regional governments’ involvement in multilateral and European diplomacy, by focusing on the practices and informal interactions of sovereign and non-sovereign government representatives in the European Union. Specifically, we apply the analytical framework developed in this master’s thesis to the case of Flanders’ identity paradiplomacy to the Council of the European Union, to present an updated and detailed analysis of its underlying practices between 2011 and 2019. Based on fifteen qualitative semi-directed interviews with representatives from the governments of Flanders and Belgium to the EU, this research demonstrates that Flemish identity paradiplomacy is confronted, in practice, to the centralizing and hierarchical tendencies of sovereign diplomacies in the EU and to the symbolic power of foreign and Belgian federal representatives. Within the Council of the EU, Flemish representatives’ ability to promote and defend the distinctive national identity and interests of Flanders is limited to the official and “legitimate” channel of the Belgian member state, both in formal and informal diplomatic contexts.

Keywords : Identity paradiplomacy, multilateral diplomacy, practice theory, state sovereignty, federalism, “non-sovereign” nation and nationalism, Flanders, Belgium, Council of the European Union.

INTRODUCTION

0.1 Dans la cour des grands – les représentants « non souverains » et la politique multilatérale

En mars 2020, la Belgique s'est abstenue au Conseil de l'Union européenne (CUE) lors d'un vote visant à débloquer des fonds d'urgence afin d'assister les États membres dans leur lutte contre la pandémie de coronavirus, une position attribuable au veto constitutionnel de la région flamande (Messoudi, 31 mars 2020). Depuis deux décennies, les gouvernements locaux, régionaux et fédérés se bousculent au portillon des Sommets des Nations unies sur le climat et assurent une présence soutenue dans les divers événements informels entourant les négociations interétatiques (Bäckstrand *et al.*, 2017). Enfin, de 2001 à 2005, le Québec a joué un rôle diplomatique de premier plan à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ayant mené à l'adoption de la Convention sur la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles à l'UNESCO, ce qui lui a aussi valu une place au sein de la délégation canadienne auprès de cette organisation (Lamontagne et Massie, 2019a).

Les représentants et les chefs de gouvernements « non souverains » sont de plus en plus nombreux à intervenir dans les « grands débats » de la politique mondiale et à dépêcher des délégations auprès des forums multilatéraux où ces débats sont tenus. Ce faisant, ils pénètrent un univers social où leur légitimité de parole et d'action n'est pas reconnue d'emblée. Deux chefs de gouvernements fédérés réputés pour leur activisme international en témoignent. En 2009, Jean Charest, premier ministre québécois (2003 à 2012) reconnu pour son engagement envers l'autonomie provinciale et le fédéralisme canadien (Jeyabalratnam et Paquin, 2016), défendait la présence du Québec au Sommet

sur le climat du Copenhague et sa critique des modestes cibles canadiennes en ces termes : « Dans un système fédéral de gouvernement, nous sommes égaux, nous ne sommes pas les gouvernements juniors du gouvernement national » (La Presse canadienne, 2009). Luc Van den Brande, ministre-président de la Flandre et pionner de ses relations internationales, a partagé son expérience en des propos éloquentes dans un article publié en 2010 : « *Foreign diplomats are [...] (at first sight) mostly reluctant to engage in mature 'diplomatic' relations with so-called sub-state representatives abroad [...] Indeed, [...] [they] might share important first-hand information only with 'real' diplomats at federal level, or under the condition that the federal level is aware of this praxis* » (p. 200).

La littérature sur les activités et la participation internationales des gouvernements régionaux, autonomes ou fédérés n'est pas nouvelle, puisqu'elle remonte aux années 1970. Cependant, les chercheurs ne se sont que rarement intéressés à leur dimension sociale et à leurs conséquences symboliques, les témoignages de ses praticiens étant souvent relégués au rang de simples anecdotes. Pourtant, par leur seule présence internationale, les représentants régionaux posent un défi au statut des diplomates et des ministres d'États souverains en tant que « gardiens [...] exclusifs de la société internationale » (Adler-Nissen, 2013a, p. 185 – notre traduction). Cette « société » internationale, qui consiste en fait en une multitude d'espaces et de « champs sociaux » relativement autonomes les uns des autres (Pouliot et Mérand, 2013, p. 32), est tissée des interactions et des pratiques de représentants souverains se reconnaissant mutuellement comme les porteurs légitimes de l'identité et des intérêts « nationaux », appelés à participer à la gouvernance mondiale au nom de leurs citoyens. Or, si la majorité des représentants régionaux ou fédérés opèrent encore « aux marges » du système international, notamment au sein de réseaux et d'instances « interrégionales » comme le Comité des régions de l'Union européenne ou la Western Climate Initiative, un nombre croissant investissent des champs multilatéraux a priori réservés aux représentants souverains, tel que l'UNESCO et le CUE (Crickemans, 2018). Quelle est la portée de ces

incursions et leur signification pour la souveraineté territoriale, laquelle consacre la supériorité de l'État souverain sur tout autre acteur international, de même que l'unité de la politique étrangère et de la diplomatie nationales ?

0.2 La souveraineté territoriale à l'ère de la mondialisation

En théorie comme dans la pratique, la politique étrangère, la diplomatie et la participation aux « grands débats » mondiaux sont présumés être l'apanage des États souverains et de leurs représentants accrédités. Conformément à l'ordre international consolidé avec l'essor des organisations et de la diplomatie multilatérales des années 1940 à 1960, les États sont les principaux sujets du droit international et leurs diplomates, ministres et dirigeants, les représentants officiels et reconnus des nations à l'étranger. Ce sont, pour reprendre les termes du théoricien des Relations internationales (RI) Richard Ashley : « *The sovereign subjects whose voices are to be regarded as the authentic and unproblematic origins of meaning [in the international realm]* » (1989, p. 259).

Pourtant, les États partagent cette nébuleuse de champs sociaux qu'est « l'international » avec une multitude d'autres acteurs intervenant directement ou indirectement sur le cours de la politique mondiale, que ce soit des individus, des entreprises transnationales ou des organisations non gouvernementales. La diplomatie traditionnelle au sein des ambassades et des forums multilatéraux doit s'adapter aux nouveaux rapports de puissance, aux influences émergentes et à la restructuration des intérêts politiques et territoriaux attribuables à la mondialisation (Sending *et al.* 2015). Parmi les « nouveaux » acteurs investissant l'international depuis les années 1970-1980, les gouvernements non centraux ou constitutifs d'États souverains (régions,

communautés autonomes, États fédérés)¹ revêtent un grand intérêt pour l'étude de l'évolution de la diplomatie, de la politique étrangère et de la souveraineté, dû à l'ambiguïté de leur statut. D'une part, ils sont « liés par la souveraineté » (Rosenau, 1990, p. 36 – notre traduction), au sens où ils sont, comme les gouvernements nationaux, élus par une population circonscrite sur une base territoriale. Ils sont de surcroît détenteurs de pouvoirs constitutionnels qu'ils exercent au moyen d'institutions autonomes. Enfin, ils sont les relais d'identités « nationales » ou régionales traduites dans les discours, les revendications et les intérêts politiques exprimés par leurs dirigeants. D'autre part, ils sont « libres » ou « dépourvus » de souveraineté (*Ibid.*), parce qu'ils n'ont ni les privilèges, ni les responsabilités des États souverains. Ce qui ne les a pas empêchés, en réponse aux bouleversements et aux opportunités (surtout économiques, mais également culturelles, sociales et techniques) de la mondialisation, de développer leurs propres activités internationales autonomes, ce que la littérature scientifique a depuis nommé la paradiplomatie (Kuznetsov, 2015).

0.3 La « normalisation » de la paradiplomatie

Le politologue Noé Cornago a décrit la paradiplomatie comme étant en voie de « normalisation » (2010). Non reconnue par le droit international et souvent développée en l'absence de pouvoirs internationaux explicitement conférés par la constitution ou le droit interne de l'État d'appartenance, elle serait néanmoins en forte progression à l'échelle mondiale. « [E]xtensive, intensive et permanente » (Paquin, 2004b, p. 19), la paradiplomatie témoignerait d'une « crise » de la souveraineté territoriale (*Ibid.*, p. 23), l'État central n'étant plus en mesure de s'acquitter pleinement

¹ Tout au long de ce mémoire, nous emploierons les expressions synonymiques suivantes pour nous y référer : région et entité ou gouvernement fédéré(e)/non souverain(e)/régional(e)/constitutif(ve)/non central(e). L'État souverain sera quant à lui également appelé gouvernement ou État central, ou État englobant/d'appartenance (de l'entité non souveraine).

lui-même des rôles de gouvernance et de représentation politique à l'international pour l'ensemble de son territoire à l'époque des « interdépendances complexes » (Keohane et Nye, 1977). Par l'expression « normalisation », Cornago se réfère à la généralisation de la paradiplomatie (principalement au sein des démocraties libérales avancées, mais aussi dans les pays en développement), de même qu'à son encadrement progressif par les États souverains et les organisations multilatérales (OM). « *Normalization can be defined as a mode of institutional control that recognizes as valid – albeit reluctantly – an otherwise deviant practice, while the limits of that practice are immediately fixed and carefully monitored* » (2010, p. 36).

De manière similaire à la diplomatie souveraine, la pratique paradiplomatique peut se décliner en deux dimensions fondamentales, celle de la gouvernance et celle de la représentation politique (Sending *et al.*, 2015, p. 6). En ce qui a trait à la gouvernance, celle-ci pose un défi particulier aux États abritant un régime fédéral ou quasi-fédéral (décentralisé) de partage des pouvoirs, dans lesquels les gouvernements non souverains jouissent d'une autonomie politique institutionnalisée. Plusieurs gouvernements fédérés ou autonomes comme le Québec et la Catalogne ont ainsi développé leur propre réseau paradiplomatique afin d'exercer leurs compétences constitutionnelles internes à l'international (Criekemans, 2010a; ce que l'on nomme la « doctrine Gérin-Lajoie » au Québec, voir Turp, 2006). Quelques États fédéraux comme l'Autriche, l'Allemagne, la Suisse et la Belgique, ont même reconnu des pouvoirs limités à leurs entités fédérées en matière de relations extérieures en ce qui a trait à leurs champs de compétence (Michelmann, 2009). Des institutions multilatérales, telles que l'Union européenne (UE) et l'UNESCO, ont également adapté certains de leurs règlements et de leurs pratiques afin de collaborer directement avec les gouvernements régionaux dans leurs domaines de juridiction (Cornago, 2018, p. 3-4). En effet, une large part de ce qui est discuté dans ces enceintes relève de la seule responsabilité et de l'expertise exclusive des gouvernements non centraux, et non pas des États souverains qui s'expriment en leur nom (Lequesne et Paquin, 2017, p. 197). Les réformes institutionnelles permettant

une meilleure reconnaissance de la paradiplomatie demeurent toutefois rares, les autorités étatiques étant majoritairement réfractaires à l'idée de céder leur monopole de la politique étrangère et de la diplomatie, sous prétexte que cela pourrait nuire à leur efficacité et à leur cohérence (Paquin, 2004a). Une large part des activités paradiplomatiques se déroulent donc parallèlement à la diplomatie d'État et en l'absence de caution étatique.

Dans sa dimension représentationnelle, la paradiplomatie, à l'instar de la politique étrangère, est motivée et (auto)légitimée par des intérêts et des valeurs politiques. Selon Payanotis Soldatos, elle émane de la disparité économique, idéologique et culturelle prévalant au sein des démocraties avancées, laquelle génère une segmentation des positions adoptées par les élites du centre et des régions en matière de politique étrangère (1990). Cette segmentation est particulièrement apparente au sein des États dits « multinationaux », les paradiplomaties les plus ambitieuses étant toutes déployées par des nations dites « minoritaires » ou « non souveraines » cherchant à projeter leur propre identité nationale et leurs intérêts nationaux distinctifs à l'étranger (Paquin, 2004a, p. 203). Les nations « non souveraines » chapeautées par des gouvernements régionaux, comme la Catalogne, la Flandre, ou le Québec, se rendent donc à l'international par nationalisme. C'est ce que Stéphane Paquin a nommé la « paradiplomatie identitaire », c'est-à-dire une paradiplomatie mue par une volonté de reconnaissance et de construction nationales (*Ibid.*). Ce désir de « projeter une personnalité internationale distincte » (*Ibid.*) les incite de surcroît à courtiser les instances multilatérales réservées aux États souverains plus assidûment que les autres gouvernements régionaux, afin de rehausser leur prestige (Lecours et Moreno, 2001, p. 3-4). Bien qu'elle ne vise pas la préparation d'une éventuelle sécession, la paradiplomatie identitaire est habituellement reçue avec méfiance par les autorités étatiques souveraines, qui la perçoivent souvent comme une atteinte à l'unité nationale (Paquin, 2004a, p. 207).

Ainsi, la paradiplomatie interroge directement les sièges du pouvoir et de la légitimité politique à l'international, en appelant à la transposition du partage de la souveraineté et à la reconnaissance de la diversité nationale interne aux fédérations multinationales en politique étrangère et en diplomatie, deux thèmes très débattus dans les champs des études fédérales et des études nationales. La paradiplomatie constitue l'expression d'une autonomie politique exigeant un dépassement de la dichotomie centralisation/sécession et représente à ce titre une activité éminemment subversive.

0.4 La paradiplomatie comme phénomène social

Jusqu'à présent, la paradiplomatie a surtout fait l'objet d'études descriptives et d'enquêtes empiriques comparatives ayant pour but de tracer les contours de cette « nouvelle » forme de diplomatie (Bursens et Deforche, 2010, p. 152). Les tentatives de théorisation du phénomène demeurent à ce jour relativement peu nombreuses (voir Philippart et Van Cutsem, 1999; Lecours, 2002; Paquin, 2004b; Bursens et Deforche, 2010; Kuznetsov, 2015), bien que plusieurs « facteurs explicatifs » et dynamiques structurantes aient été avancés, dont les principaux sont la mondialisation, l'eupéanisation, le fédéralisme et le nationalisme non souverain (voir par ex. Paquin, 2018; Lamontagne et Massie, 2019b).

Ce mémoire présente une perspective sociologique ouvrant de nouvelles avenues à l'étude de la paradiplomatie. Nous proposons d'analyser celle-ci à l'aune de sa mise en pratique, en nous inspirant des travaux des « théoriciens de la pratique » en RI, une discipline ayant accordé trop peu d'attention au phénomène paradiplomatique (Paquin, 2005, p. 130; Tavares, 2016). Les théoriciens de la pratique accordent une importance primordiale aux agents individuels de la politique mondiale dans leurs analyses et ont abondamment étudié les pratiques de la diplomatie, particulièrement au sein des OM (Pouliot et Cornut, 2015). Grâce à un usage novateur de la sociologie politique de Pierre Bourdieu (1972, 1980a), ils adoptent une ontologie relationnelle leur permettant

d'appréhender le principal enjeu du processus de « reconfiguration » du politique et du territoire provoqué par la mondialisation, soit la récupération du « pouvoir symbolique » de l'État souverain par diverses élites sociétales cherchant à redéfinir les paramètres de l'agir collectif légitime sur la scène internationale (Cooper et Cornut, 2019).

Avant d'être une norme conventionnelle institutionnalisée, la souveraineté territoriale est d'abord et avant tout la revendication, par les représentants de l'État, d'une autorité suprême sur le politique et d'une prééminence sur toutes autres sphères de la société (Bourdieu, 1994; Adler-Nissen, 2013a). Elle s'incarne dans des pratiques diplomatiques « doxiques » ayant pour effet de produire et de reproduire l'unité externe de l'État souverain (Ashley, 1989, p. 261), tant sur le plan de la gouvernance que de la représentation politique et nationale. Si les théoriciens de la pratique se sont jusqu'ici principalement intéressés aux aspects traditionnels de la diplomatie (Kuus, 2015), quelques-uns parmi eux en appellent désormais à une prise en compte des pratiques et des acteurs nouveaux susceptibles d'en révolutionner l'exercice et partant, les présupposés statocentrés à partir desquels opère la politique mondiale (Sending *et al.*, 2015; Cooper et Cornut, 2019). Or, les théoriciens de la pratique ne se sont encore jamais intéressés à la paradiplomatie, malgré l'immense défi qu'elle pose à la *doxa* de la souveraineté territoriale, entendue comme une norme sociale « prise pour acquise » se reflétant aussi bien dans les institutions que dans le droit national et international, les discours politiques et académiques, et la pratique diplomatique.

En effet, « La souveraineté [...] existe aussi dans la tête des gens » (Adler-Nissen, 2013a, p. 179 – notre traduction). Elle repose sur un savoir « pratique » ou « d'arrière-plan », un « sens commun » partagé par les représentants d'États souverains et les fonctionnaires d'OM, lequel sous-tend (et est entretenu par) le droit et les institutions étatiques et internationales, de même que les discours politiques, théoriques et normatifs sur le partage des pouvoirs et la reconnaissance des identités culturelles et

nationales. Lorsque les agents non souverains prennent part à des pratiques de gouvernance et de représentation politique habituellement réservées aux diplomates et aux chefs d'États, ils s'engagent dans une « lutte interactive » autour du pouvoir symbolique de l'État souverain dont ils sont issus (Adler-Nissen, 2013a). En revendiquant le droit d'exercer de manière autonome leurs compétences constitutionnelles à l'étranger, les agents régionaux remettent en cause l'unité de juridiction et l'unité nationale – l'identité et les intérêts qui en découlent – de leur État, exposant la nature arbitraire de la souveraineté territoriale en tant que construit social, ce qui génère de la résistance, voire un déni de reconnaissance, de la part des autorités fédérales/centrales et des interlocuteurs étrangers. Le niveau de reconnaissance et de légitimité auquel peuvent aspirer les agents non souverains varie d'un champ social international à un autre selon que la doxa de la souveraineté territoriale y est plus ou moins « stable » (tacitement acceptée et non problématisée par les agents sociaux) ou « instable » (ouvertement contestée) (Berling, 2012). En tant que hauts lieux de la diplomatie interétatique, les instances décisionnelles centrales des OM forment généralement des champs stables, notoirement difficiles d'accès pour les représentants non souverains (Criekemans et Salomonson, 2001).

Ce mémoire propose donc une double contribution originale. Sur le plan théorique, il entend effectuer une synthèse des théories de la pratique avec les littératures fédérale et nationale de la paradiplomatie, afin de proposer un cadre d'analyse original pour l'étude du phénomène paradiplomatique dans sa phase la plus politiquement avancée, soit sa variante identitaire ou nationaliste. L'objectif est d'appréhender la paradiplomatie comme étant symptomatique d'une transition sociale suscitée par la mondialisation et conduisant à la reconfiguration de la souveraineté territoriale et des modes de gouvernance et de représentation politique internationaux qui y sont associés. Cette transition opère tant au sein des États fédéraux/décentralisés multinationaux qu'au sein des OM, et est notamment visible dans les réformes institutionnelles entamées pour encadrer la paradiplomatie, de même que dans les débats politiques

relatifs aux questions de représentation et de reconnaissance nationale et/ou identitaire. Cependant, elle est également fonction des connaissances d'arrière-plan, des pratiques informelles et des interactions sociales qui produisent, reproduisent et contestent la doxa de la souveraineté dans divers champs nationaux/étatiques et internationaux.

Notre cadre analytique a donc pour vocation de permettre une étude rigoureuse de la « mise en pratique » de la paradiplomatie identitaire d'une nation non souveraine dans un champ international ou multilatéral donné, en tenant compte des divers éléments structurels (discours, institutions et relations de pouvoir) relevés par la littérature paradiplomatique et les études fédérales et nationales, mais dont le rapport aux pratiques et aux interactions des agents (individus) souverains et non souverains n'a jamais fait l'objet d'une analyse approfondie. Le cadre théorique et méthodologique développé au chapitre II met donc l'accent sur les relations intergouvernementales (entre représentants issus des gouvernements fédéral et fédéré) en contexte international et multilatéral, afin d'évaluer dans quelle mesure les agents paradiplomatiques assurent l'autonomie politique (participer à la gouvernance internationale ou multilatérale) et obtiennent une reconnaissance (représenter l'identité et les intérêts nationaux) de leur nation non souveraine à l'étranger. Pour ce faire, il propose une adaptation de la méthodologie inductive, interprétative et historique de Vincent Pouliot – le « subjectivisme » (Pouliot, 2007, 2013) – afin de réaliser un portrait actualisé, « en trois dimensions », de la pratique paradiplomatique dans son contexte national/fédéral et international/multilatéral. Le cadre permet de réaliser une étude empirique fondée sur la littérature secondaire et primaire (afin de reconstituer le contexte social de la pratique) et sur une série d'entretiens qualitatifs semi-dirigés. La méthode de l'entretien permet d'accéder inductivement aux pratiques et au savoir d'arrière-plan des paradiplomates et des diplomates de leur État souverain d'appartenance dépêchés dans le champ international concerné par l'étude.

Sur le plan empirique, ce mémoire entend combler les angles morts persistant dans une littérature presque exclusivement axée sur les institutions et le droit constitutionnel encadrant ou limitant la paradiplomatie, de même que sur ses motivations politiques, économiques et identitaires (Kuznetsov, 2015). Le déroulement concret de la paradiplomatie, de même que les agents sociaux (les individus) qui la mettent en œuvre, n'ont jusqu'ici fait l'objet d'aucune analyse rigoureuse. La paradiplomatie se déploie souvent dans l'informalité et entretient des rapports parfois conflictuels, parfois coopératifs ou collaboratifs, avec la diplomatie de l'État central (Paquin, 2004a; Cornago, 2010). D'une part, elle est animée de considérations pratiques, à savoir l'interprétation que font les agents des cadres légaux entourant leurs activités, leurs adaptations pragmatiques aux lacunes et aux contradictions institutionnelles, et leurs conceptions de ce qui constitue une pratique « normale » et « désirable » (Lequesne, 2015; Cornut, 2018; Pouliot et Thérien, 2018). D'autre part, elle est tributaire de rapports de force matériels et symboliques entre gouvernements et nation souveraine et non souveraine se manifestant dans ses pratiques les plus quotidiennes et anodines. Ces considérations pratiques, sociales et symboliques ont une grande incidence sur les formes adoptées par la pratique paradiplomatique et ses conséquences à long terme, mais elles sont largement négligées par la littérature actuelle.

En effet, lors d'une recherche effectuée sur la paradiplomatie identitaire du Québec en Francophonie, nous avons constaté que ni la répartition constitutionnelle des pouvoirs, ni les termes de l'entente de 1985 entre le gouvernement fédéral et provincial régissant la participation du second à l'OIF, ni le nationalisme québécois, ne rendaient pleinement compte de son déroulement concret et de l'expérience vécue des représentants du Québec (Lamontagne et Massie, 2019a). Notre étude a révélé qu'au sein de l'organisation, les paradiplomates québécois agissent et s'expriment en fonction de considérations sociales ayant peu à voir avec le partage fédéral des pouvoirs et les dispositions de l'entente. Le nationalisme québécois et le désir de reconnaissance et d'autonomie politique internationale sont ainsi modérés et ajustés en fonction de la

doxa de la souveraineté, laquelle requiert une coopération soutenue et une bonne entente de façade avec les représentants canadiens pour ne pas nuire à l'influence et à la crédibilité des représentants du Québec en Francophonie (*Ibid.*).

0.5 La Flandre au Conseil de l'Union européenne

Inspiré des recherches que nous avons déjà effectuées sur le Québec en Francophonie, le cadre analytique développé dans ce mémoire est appliqué au cas d'une autre nation non souveraine pionnière du multilatéralisme, la Flandre telle que représentée au Conseil de l'Union européenne (CUE). Nous posons notre question de recherche en ces termes : Comment les représentants de la nation non souveraine flamande mettent-ils en pratique la paradiplomatie identitaire au sein du Conseil de l'Union européenne ? La paradiplomatie identitaire comporte deux dimensions, à savoir la gouvernance (l'exercice externe des compétences internes) et la représentation politique (la quête de reconnaissance nationale et la promotion d'une identité et d'intérêts nationaux distinctifs). Ces deux aspects de la pratique paradiplomatique remettent en cause les fondements de la doxa de la souveraineté territoriale et sont susceptibles d'être limités par elle dans les champs internationaux/multilatéraux où elle est fortement implantée.

Trois raisons justifient le choix de la Flandre au CUE comme cas d'étude. Premièrement, la nation flamande a mis sur pied, depuis les années 1990, une des paradiplomaties identitaires les plus développées au monde (au côté du Québec), institutionnalisée au sein d'un département de l'administration flamande dédiée aux affaires étrangères (Paquin, 2003; Crieckemans, 2019). Cette région européenne est dotée d'un haut degré d'autonomie politico-institutionnelle et aspire à préserver et à consolider son identité et son avenir national, notamment en développant ses relations diplomatiques et économiques avec d'autres régions et États européens, en accroissant son influence auprès des instances européennes et en prenant part aux « grands débats » concernant le futur de l'Europe. Deuxièmement, la Flandre est la seule nation non

souveraine à disposer d'une reconnaissance constitutionnelle de ses relations internationales. En vertu de la constitution belge, tous les ordres de gouvernement (fédéré et fédéral) sont égaux en droit et souverains dans leurs champs de compétence, qu'ils ont la responsabilité d'exercer à l'international et au sein des instances multilatérales comme le CUE (Crickemans, 2010b). Par conséquent, la Flandre est présente dans un plus grand nombre de forums internationaux que n'importe quelle autre nation ou gouvernement non souverain, ce qui en fait un cas d'étude éminemment intéressant pour analyser la pratique paradiplomatique en contexte multilatéral lorsque cette pratique est cautionnée par le droit interne de l'État souverain d'appartenance. Troisièmement, nous examinons la paradiplomatie identitaire flamande au CUE parce que l'UE se trouve au cœur de la politique étrangère du gouvernement flamand, en plus d'être considérée par la littérature comme l'un des forums multilatéraux les plus « ouverts » aux gouvernements non souverains. Le champ des études européennes fait grand cas de la redéfinition de la souveraineté étatique au sein de l'UE, une instance « supranationale » ayant favorisé l'émergence d'un mode de gouvernance « à paliers multiples » fondé sur le principe de subsidiarité et impliquant la participation des autorités locales (régionales et municipales) au développement et surtout, à la mise en œuvre des directives européennes au sein des États membres (Marks *et al.*, 1996; Keating, 1999). Encore aujourd'hui, le statut de l'État souverain et l'influence réelle des régions dans l'UE sont sujets à débat (Högenauer, 2015), particulièrement au sein de ses principales instances décisionnelles, dont le CUE et le Conseil européen.

Il peut cependant paraître quelque peu contre-intuitif d'appliquer une théorie conçue pour analyser l'informalité des rapports sociaux au cas de la Flandre au CUE, la paradiplomatie flamande dans cette instance étant étroitement encadrée par un accord de coopération avec les autres entités fédérées et le gouvernement fédéral de la Belgique (Accord, 1994/2003). Le droit européen stipule de surcroît que tous les représentants régionaux siégeant au Conseil doivent s'exprimer au nom de l'État membre européen dont ils sont issus, en sorte que les gouvernements belges doivent

coordonner leurs positions et parler d'une seule voix au Conseil. Les théories de la pratique nous apprennent toutefois que les institutions encadrant la diplomatie multilatérale ne constituent que la partie visible d'un monde social régit d'abord et avant tout par des relations et des pratiques informelles pouvant diverger de ce qui est prévu par le droit (Pouliot, 2016).

Que se passe-t-il donc dans les coulisses du CUE et de la fédération belge ? Cette dernière a connu six réformes constitutionnelles depuis son indépendance, dont la sixième, en 2010-2011, a mené au transfert de pouvoirs supplémentaires aux entités fédérées. Ces transferts de pouvoir ne sont pas pris en compte par l'Accord de coopération conclu en 1994 (amendé en 2003), cette contradiction frontale avec la constitution belge générant de multiples problèmes qui ouvrent la voie à des ajustements, des contournements, voire même à de potentielles violations de l'entente. Les quelques études portant sur la diplomatie « à paliers multiples » de la Belgique et de ses entités fédérées au CUE datent surtout du tournant des années 1990-2000 et ont été réalisées avant ou peu de temps après la réforme de 2010 (voir par exemple Kerremans, 2000; Kovziridze, 2002; Beyers et Bursens, 2013). Elles brossent un tableau relativement superficiel des relations intergouvernementales et des pratiques de coordination interne de la position belge au Conseil, en prenant pour acquise l'égalité de fait entre gouvernements et le respect de l'autonomie politique des entités fédérées par le gouvernement fédéral, sans les analyser rigoureusement sur le plan pratique. La représentation politique des entités fédérées, dont la Flandre, est rarement abordée (pour exception, voir Massart-Piérard, 1999a,b; Paquin, 2003, p. 633-634), puisqu'il est présumé que seuls l'identité et les intérêts de la Belgique sont représentés au Conseil, tel que prévu par le droit belge et européen. Une enquête plus approfondie et effectuant une mise à jour sur l'état actuel de la paradiplomatie identitaire flamande au CUE, tenant compte aussi bien du nationalisme flamand que du décalage entre l'entente de 1994 et la constitution, s'impose donc. Par conséquent, nous avons retenu, pour cette recherche, la période la plus récente de la paradiplomatie flamande au CUE,

soit de 2011 (entrée en vigueur de la sixième réforme constitutionnelle) à juin 2019 (le moment où les entretiens ont eu lieu).

0.6 Structure du mémoire

Ce mémoire se décline en trois chapitres suivis d'une conclusion. Au premier chapitre, nous effectuons une revue de la littérature paradiplomatique telle qu'elle s'est développée au sein des études fédérales et nationales, mais également dans les études européennes et de la mondialisation. Le chapitre fait état des paramètres institutionnels, légaux et discursifs de la normalisation de la paradiplomatie et de ses principales manifestations auprès des instances multilatérales, en plus de définir les divers concepts servant de base à nos travaux, dont ceux de nation non souveraine et de paradiplomatie identitaire. Au second chapitre, nous développons notre cadre théorique et méthodologique inspiré de la sociologie politique de Pierre Bourdieu et ancré dans les travaux des théoriciens de la pratique. Y sont notamment présentés les concepts sociologiques de « champ », « d'habitus », de « pratique » et de « doxa de la souveraineté », indispensables à l'analyse des pratiques paradiplomatiques et à leur interprétation contextualisée. Le troisième chapitre présente notre analyse empirique de la mise en pratique de la paradiplomatie identitaire flamande au CUE, réalisée à partir de sources secondaires et primaires (afin de reconstituer le contexte social fédéral et multilatéral de la paradiplomatie) et d'une quinzaine d'entretiens individuels semi-dirigés avec des (para)diplomates dépêchés par les gouvernements de la Flandre et de la Belgique, ayant exercé leurs fonctions au courant de la dernière décennie. En conclusion, nous discutons plus amplement des limites empiriques et méthodologiques auxquelles se heurte notre recherche et envisageons plusieurs cas d'études auxquels le cadre analytique développé dans ce mémoire pourrait être appliqué à l'avenir. Nous proposons également un programme de recherche élargi sur la paradiplomatie multilatérale et la transformation de la doxa de la souveraineté territoriale à l'ère de la mondialisation.

Notre recherche sur la paradiplomatie identitaire flamande au CUE dévoile un champ social européen d'une remarquable « stabilité », l'agentivité politique des représentants régionaux étant limitée par d'importantes barrières sociales attribuables à la doxa de la souveraineté territoriale. Au CUE, l'égalité des gouvernements belges et l'autonomie politique des entités fédérées s'avère compromise dans la mise en pratique de la diplomatie à paliers multiples de la Belgique, les représentants fédéraux usant du pouvoir symbolique dont ils jouissent dans le champ social européen et de la désuétude de l'Accord de 1994 pour centraliser autant que possible la diplomatie belge au mépris du droit constitutionnel. En dépit du nationalisme vigoureux, de la politique européenne ambitieuse et de la position de « force » dont profite la Flandre au sein de la fédération belge, les représentants flamands se plient aux contraintes du champ social européen afin de conserver leur légitimité et de pouvoir prendre activement part à la diplomatie multilatérale.

Au CUE, les Flamands « jouent la carte belge » pour « remporter le jeu européen », usant de leurs poids politique et économique au sein de la Belgique afin que la position belge au Conseil reflète le plus fidèlement possible leurs intérêts, au prix toutefois d'une réelle représentation politique à l'UE. À défaut de pouvoir promouvoir directement l'identité nationale de la Flandre, les représentants flamands éduquent leurs vis-à-vis européens aux réalités du « fédéralisme binational », de manière à déconstruire l'image historique de la Belgique en tant qu'État unitaire francophone. Ce n'est qu'à l'extérieur du champ diplomatique contraignant du Conseil que les représentants flamands sont en mesure de défendre les priorités distinctes de la Flandre, dans le cadre des relations bilatérales que cette dernière a développées avec des États et régions d'Europe.

CHAPITRE I

LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRÉS ET LES NATIONS NON SOUVERAINES SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

L'objectif de ce premier chapitre se décline en deux volets poursuivis simultanément. Premièrement, il s'agit d'effectuer une revue de la littérature de la paradiplomatie identitaire en contexte multilatéral, un phénomène multidimensionnel se situant aux croisements de nombreux champs d'études (les études sur la mondialisation ou les études européennes, par exemple), dont les deux plus importants sont les études fédérales et nationales. En sus de la mondialisation (Lachapelle et Paquin, 2004), le fédéralisme et le nationalisme dit « minoritaire » ou « non souverain » sont les principaux « facteurs explicatifs » et « dynamiques structurantes » de la paradiplomatie soulevées par la littérature (Paquin, 2018; Lamontagne et Massie, 2019b). D'un point de vue empirique, il est également question de recenser les connaissances actuelles sur la paradiplomatie multilatérale, celles-ci étant assez peu développées en dehors du champ des études européennes où les écrits sur « l'Europe des régions » foisonnent – nous en faisons un bref survol à la section 1.2.1.

Deuxièmement, notre revue de littérature a pour but de présenter un état des lieux en ce qui a trait à la normalisation institutionnelle et discursive de la paradiplomatie. Que disent les théories conventionnelles et le droit international sur la souveraineté territoriale et la diplomatie, et quelles OM ont commencé à s'ouvrir à la présence des représentants régionaux en raison de la mondialisation (partie 1.1) ? Quels sont les paramètres constitutionnels, institutionnels et normatifs du partage de la souveraineté dans les régimes fédératifs (ou quasi-fédératifs/décentralisés) et sur quels principes et

considérations pratiques se fondent l'autonomie politique et la participation à la gouvernance internationale et multilatérale des gouvernements non souverains (partie 1.2) ? En quoi la diversité culturelle et nationale prévalant au sein des démocraties avancées renforce-t-elle cette quête d'autonomie politique, et comment s'articule, face à « l'unité nationale » de leur État d'appartenance, la revendication des nations « non souveraines » pour une reconnaissance interne et externe de leur statut de nation et une meilleure représentation politique de leur identité et de leurs intérêts « nationaux » à l'international et dans les OM (partie 1.3) ? En somme, il s'agira de considérer la littérature académique comme faisant état des débats en cours sur la légitimité internationale des gouvernements non souverains en tant que porteurs d'intérêts collectifs territorialisés, débats pouvant susciter de vives tensions intergouvernementales et intercommunautaires au sein des fédérations multinationales et auxquels chercheurs et théoriciens participent activement.

Le cœur du chapitre (parties 1.2 et 1.3) consiste en une synthèse des littératures de la paradiplomatie issues des études fédérales et nationales, laquelle établit les contours théoriques et empiriques des deux volets constitutifs de notre question de recherche – la gouvernance et la représentation politique – et définit certains concepts centraux à notre étude, notamment ceux d'autonomie politique, de paradiplomatie, de paradiplomatie identitaire, de nation et de nationalisme « non souverains », d'État multinational et d'identité nationale. Nous débutons par un bref survol de la mondialisation et de ses conséquences sur les conceptions « classiques » de la souveraineté territoriale et sur la gouvernance au sein des OM.

1.1 La conception « classique » de la souveraineté territoriale et le droit international confrontés à la mondialisation et à la multilatéralisation de la politique internationale

Le rôle traditionnel de l'État souverain en tant qu'intermédiaire entre ses composantes internes et le reste du monde a été brusquement remis en cause par la mondialisation, au point où certains auteurs parlent désormais d'une « crise de la souveraineté » dont la paradiplomatie serait l'un des nombreux symptômes (Paquin, 2004b, p. 23). Décrite à ses premières heures comme une intolérable atteinte à la primauté de l'État souverain, elle est devenue, en cette deuxième décennie du XXI^e siècle, omniprésente aussi bien en Occident que dans les pays en voie de développement. La mondialisation est aujourd'hui le terme le plus couramment employé pour parler de « l'interdépendance complexe » (Keohane et Nye, 1977) caractérisant depuis les années 1970 les relations économiques, politiques et sociales entre États souverains, transcendant leurs frontières et leur soi-disant « maîtrise » des relations internationales (Fry, 2004, p. 111). Ainsi, comme l'écrivaient déjà Robert Keohane et Joseph Nye en 1973, « Une part significative des interactions entre sociétés civiles [de différents États], d'une grande importance politique, se déroule sans contrôle gouvernemental [souverain] » (1973, p. x – notre traduction).

La politique « intérieure », autrefois de l'unique ressort des États souverains, s'est internationalisée. Alors que les questions de développement économique, de culture, d'éducation, d'environnement, etc., s'immisciaient en politique étrangère, la hiérarchisation traditionnelle entre ces enjeux de *low politics* et ceux de *high politics* (défense, sécurité, guerre, paix, diplomatie) est devenue de plus en plus hasardeuse, tout comme la division entre politique interne et externe (Cornago, 1999 ; Keohane et Nye, 1973, p. 376-79). La mondialisation a également entraîné une restructuration profonde des économies nationales, désormais fragmentées par une compétition intérieure entre régions cherchant à s'accaparer des parts de marché et à attirer chez

elles le plus grand nombre d'investissements étrangers, la seule dépendance aux marchés domestiques et aux systèmes intérieurs de redistribution de la richesse n'étant plus suffisante pour assurer la croissance économique (Strange et Stopford, 1991; Lachapelle et Paquin, 2004, p. 78; Paquin, 2004b, p. 36). L'idée d'une politique étrangère centralisée au niveau de l'État souverain et visant à défendre un « intérêt national » unique a par conséquent perdu de sa pertinence, les intérêts étant désormais aussi nombreux que les domaines de politique étrangère et le nombre d'acteurs « non souverains » prêts à prendre d'assaut la scène internationale ou à se mêler des affaires extérieures pour les défendre (Keohane et Nye, 1977, p. 35).

La principale conséquence de la mondialisation a sans doute été d'ébranler fortement et durablement le principe de souveraineté territoriale, fondement de l'ordre sociopolitique mondial s'étant consolidé entre les XVII^e et XIX^e siècles avant de se cristalliser dans le droit international public prévalant depuis 1945. Suivant les écrits d'auteurs tels Jean Bodin, Thomas Hobbes et Hans Morgenthau (1956), les approches dites « conventionnelles » ou « hégémoniques » en RI définissent généralement la souveraineté de la manière suivante : « le droit légitime, donc reconnu explicitement ou implicitement par tous les autres acteurs internationaux, de tout État de contrôler seul tout ce qui se passe à l'intérieur de ses frontières nationales et d'agir de façon autonome sur le plan international dans la défense de ses intérêts vitaux » (Macleod, 2010a, p. 85).

Cette conception de la souveraineté épouse parfaitement celle mise de l'avant par le droit international public, pour qui les États sont « égaux en souveraineté » et « directement soumis à l'ordre juridique international » : « Seul l'État [souverain] peut prétendre à une effectivité complète, internationale autant qu'interne » (Daillier, Forteau et Pellet, 2009, p. 465-467). L'État souverain est le principal « sujet » du droit international (il est doté de la personnalité juridique internationale) et le seul (à quelques exceptions près) habilité à contracter des obligations internationales – que ce

soit par le biais de négociations avec des États tiers, ou par la signature de conventions ou de traités contraignants –, à détenir la responsabilité internationale (imputabilité en cas de non-respect des obligations internationales) et à pouvoir bénéficier du statut de « membre » au sein d'une OM. Il est ainsi réputé être le seul médiateur entre l'intérieur et l'extérieur de son territoire, par le biais de ses ambassades et de ses représentations permanentes auprès d'OM. Il est le seul acteur (gouvernemental ou public) autorisé à dépêcher des représentants capables d'engager sa responsabilité et bénéficiant de l'immunité, de la reconnaissance et des privilèges conférés par le droit diplomatique (Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961), dont celui de parler et de négocier « au nom des citoyens nationaux » au sein d'un forum multilatéral. Au sujet des États fédéraux sur lesquels nous reviendrons dans la section suivante, le droit international est limpide (Daillier, Forteau et Pellet, 2009, p. 469-470) :

Tant qu'une entité ne peut se prévaloir de l'immédiateté internationale, et quelle que soit l'étendue des compétences qui lui sont reconnues par l'État dont elle relève, cette entité ne peut prétendre être un État au sens du droit international. [...] En effet, alors que les compétences de ces derniers dérivent directement du droit international, et sont garanties par lui, celle des États fédérés sont déterminées par le droit constitutionnel fédéral et ne sont garanties que par des procédures internes.

En réponse à la complexité croissante de la politique mondiale, le nombre des instances au sein desquelles les États souverains peuvent débattre et convenir des normes sensées régir leurs interactions et l'avenir de la planète a décuplé au courant des dernières décennies. Les organisations internationales (OI) sont des « sujets dérivés » du droit international soumis à la volonté de leurs États membres, mais disposant d'un degré croissant d'autonomie et intervenant dans la quasi-totalité des domaines de politique internationale ou intérieure, de la santé aux opérations de maintien de la paix, en passant par l'aviation et la culture (Kwakwa, 2011, p. xi-xii). Ce sont les hauts-lieux du multilatéralisme, défini en ces termes par John Ruggie : « *an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of "generalized" principles of conduct* » (Ruggie, 1992, p. 561). Les dernières décennies ont été

marquées par une « multilatéralisation » accélérée de la politique mondiale. « *Multilateral negotiations today constitute the most prominent method by which states address joint problems, resolve disagreements, and formulate common norms in world politics.* » (Tallberg, 2006, p. 1) D'autres instances multilatérales, dont l'UE (sur laquelle nous reviendrons dans la section 1.2.1), ne constituent pas à proprement parler des OI, mais elles sont également des centres décisionnels importants de la politique internationale, où la diplomatie multilatérale est institutionnalisée et mise en pratique. Dans ce mémoire, nous emploierons l'expression englobante « organisation multilatérale » (OM) afin de nous référer à l'ensemble de ces forums multilatéraux.

Les OM constituent le symbole par excellence du système interétatique contemporain qui a émergé après 1945, fondé sur la préséance des acteurs souverains et la centralisation de la diplomatie (Cornago, 2018, p. 3). Paradoxalement, elles offrent aujourd'hui le contexte le plus propice à l'intrusion des gouvernements non centraux sur la scène mondiale (Cornago, 2010, p. 32-33). En effet, la mondialisation a généré un double mouvement perturbant l'hégémonie des États souverains dans les forums multilatéraux : d'une part, l'intérêt grandissant des gouvernements non centraux pour ces instances où des matières relevant de leurs compétences sont débattues; d'autre part, les mesures prises par les OM elles-mêmes afin de s'assurer la collaboration des paliers de gouvernement directement responsables de la réalisation effective de leurs agendas.

L'UE et le Conseil de l'Europe ont été les premières à ouvrir leurs portes aux gouvernements non souverains, démarche qui a été reproduite par d'autres organisations suprarégionales, telle que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Cornago, 2010, p. 33). Afin de favoriser la participation de « régions d'Europe » aux pouvoirs et aux ressources disparates, elles ont mis à leur contribution des fonds (par exemple, le Fonds européen de développement régional) et des cadres institutionnels (le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le Comité des régions de l'UE) adaptés à leurs besoins (Cornago, 2018, p. 4).

Les agences spécialisées des Nations unies, par exemple le Programme des Nations unies pour le développement ou l'Organisation mondiale de la santé, ont également ouvert leurs portes aux représentants régionaux, à titre de consultants, de partenaires ou de bailleurs de fonds pour leurs programmes, sans toutefois leur accorder de titre de membre ou un accès aux instances décisionnelles (Cornago, 2010, p. 33-34). En effet, dans le cadre d'une étude exploratoire publiée en 2001 sur la diplomatie belge et flamande auprès du Conseil de l'Europe et de l'Organisation mondiale du commerce, David Criekemans et Timon Bo Salomonson soulèvent une ambiguïté dans le traitement réservé aux régions belges dans ces deux OM – celles-ci sont considérées comme étant « subordonnées » au gouvernement fédéral belge et sont écartées des instances décisionnelles et des débats « politiques »; en contrepartie, elles sont « reçues à bras ouverts » lorsque vient le temps d'apporter une contribution financière, de fournir des renseignements ou d'entreprendre une coopération technique ou un partenariat avec les fonctionnaires de l'organisation (2001, p. 129-133).

L'ouverture croissante des OM aux gouvernements non centraux a tout de même eu pour effet d'augmenter le recours au multilatéralisme chez ces derniers (Criekemans, 2010a, p. 45-46), la paradiplomatie multilatérale participant désormais du processus de normalisation générale de la paradiplomatie (Cornago, 2010, p. 33-34). Les nations non souveraines sont parmi les plus actives auprès des forums multilatéraux, mais à des degrés variables en fonction de leurs contextes constitutionnels et sociopolitiques respectifs. D'emblée, nous remarquons que les OI à vocation culturelle sont les premières visées par la paradiplomatie des nations non souveraines. Ainsi, la Flandre, l'Écosse et la Catalogne travaillent avec l'UNESCO, alors que le Québec dispose d'un poste de conseiller dans la délégation canadienne à l'UNESCO et d'un statut de membre à l'OIF (Criekemans, 2010a, p. 53-54; Scottish Government, 2016, p. 22). En outre, les nations non souveraines européennes orientent fortement leur action internationale vers l'UE. La Catalogne et l'Écosse en font le point focal de leur paradiplomatie multilatérale (la seconde persistant dans cette voie en dépit du Brexit),

toutes deux ayant ouvert un bureau permanent à Bruxelles et prenant part aux instances instituées par l'Union pour assurer la représentation et le développement régionaux (Solé i Ferrando, 2014; Scottish Government, 2016, p. 24-25).

La Flandre est la seule des nations non souveraines à détenir une reconnaissance constitutionnelle de son rôle international et de son droit à accéder aux OM, ce dernier étant régi par l'Accord de 1994 entre l'État fédéral, les régions et les communautés sur la représentation de la Belgique auprès des OI (Lagasse, 1994). Elle est également le seul gouvernement non souverain à posséder le titre de « membre associé » d'une agence spécialisée de l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation mondiale du tourisme, où elle est représentée sans homologue fédéral (Criekemans, 2010b, p. 23). La Flandre est par ailleurs la nation non souveraine ayant formé le plus de partenariats avec des OM, dont entre autres l'Organisation internationale du travail et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Criekemans, 2010a, p. 52). En vertu de leurs compétences internes en culture et en éducation, les communautés francophone et flamande s'alternent pour représenter la Belgique auprès de l'UNESCO, tandis qu'elles prennent part aux travaux du Conseil de l'Europe via la délégation belge, participant de manière autonome aux divers comités d'experts, comités directeurs ou groupes de travail spécialisés lorsque ceux-ci concernent des matières relevant exclusivement de leur juridiction (Criekemans, 2010b, p. 24).

1.2 Gouvernance internationale/multilatérale et autonomie politique

Les liens entre la nature du régime constitutionnel et l'émergence de la paradiplomatie forment la plus grande part des travaux sur les relations internationales des gouvernements non souverains, avec une attention particulière portée aux régimes fédéraux ou décentralisés (Kuznetsov, 2015, p. 55). Et pour cause : le déploiement d'activités internationales nécessite un degré minimal d'autonomie politico-légale et la possession de certaines ressources administratives et financières, tous déterminés par

la constitution de l'État dans lequel évolue la région (Lequesne et Paquin, 2017, p. 193). Ainsi, la paradiplomatie a été le plus souvent étudiée par les spécialistes du fédéralisme et des régimes fédératifs. Une fédération est un type d'État où l'on retrouve au moins deux ordres de gouvernements distincts, et dans lequel des institutions communes destinées à la gouvernance partagée (*shared-rule*) sont combinées à des institutions décentralisées destinées à assurer l'autonomie politique (*self-rule*) des gouvernements fédérés (King, 1982; Mathieu et Guénette, 2017, p. 218). L'autonomie politique est habituellement définie, dans les études fédérales, comme correspondant « à la marge de manœuvre [con/institutionnelle et fiscale] dont les unités subétatiques [...] bénéficient afin de coordonner leurs propres processus décisionnels, ainsi que pour veiller au financement et à l'implantation de leurs propres politiques publiques » (Mueller, 2020).

Le fédéralisme fait pour sa part l'objet d'une littérature foisonnante et non consensuelle, étant à la fois une forme d'organisation de l'État et une philosophie de « l'unité dans la diversité » dont les principes doivent guider le vivre-ensemble (King, 1982). Des considérations tant pratiques que normatives ont ainsi poussé plusieurs chercheurs du fédéralisme à s'intéresser à la paradiplomatie, abordé comme un sous-champ dont la pertinence tenait au fait qu'elle interrogeait les implications concrètes du partage de la souveraineté pour la politique étrangère des fédérations. Les théories du fédéralisme remettaient déjà en cause « l'indivisibilité » de la souveraineté défendue par les auteurs classiques tels que Jean Bodin et Thomas Hobbes, Carl Friederich et Daniel Elazar défendant par exemple qu'en régime fédéral, le « Souverain » est aboli au profit d'un rassemblement d'entités souveraines dans leurs champs de compétence et non subordonnées les unes aux autres (Friederich, 1968, p. 7-8; Elazar, 1976, p. 36-37). Ainsi, selon Elazar (1976, p. 36-37):

[G]overnments are embedded in a matrix consisting of the sovereign people and the political arenas which they establish and there is no center. Different governments are purposefully designed to serve arenas of different sizes but since size is no a priori

determinant of importance, they relate to one another as equals with regard to the powers delegated to each respectively.

La multiplication des initiatives internationales par des entités fédérées au détour des années 1970 a contribué à conforter cette conception du fédéralisme, John Kincaid y décelant une preuve de l'existence d'une « souveraineté duelle » dans tout régime fédéral (1990, p. 64) alors qu'Ivo Duchacek y voyait à tout le moins une « perforation » de la souveraineté nationale au profit des gouvernements régionaux (1986, p. 219). Plus encore que la mondialisation, c'est la répartition constitutionnelle des pouvoirs qui représente le plus fort incitatif et la plus grande légitimation pour la paradiplomatie (Lequesne et Paquin, 2017, p. 193), les gouvernements fédérés refusant unanimement que l'État fédéral s'ingère dans leurs champs de compétences en invoquant un prétendu « monopole » des relations internationales (Dehousse, 1989, p. 284). En effet, de nombreuses pratiques auparavant considérées comme relevant à juste titre de la seule compétence des gouvernements centraux ont commencé à être questionnées avec l'avènement de la mondialisation, comme la capacité à négocier et à conclure des traités touchant aux compétences fédérées sans la participation ou l'aval des entités constitutives (Skogstad, 2012; Paquin, 2010; Michelmann, 2009), ou encore l'envoi de délégations ne comportant pas de représentants des gouvernements fédérés dans les OI traitant de culture, de santé ou d'éducation (Lequesne et Paquin, 2017, p. 195-197; Paquin, 2018, p. 6).

Durant la deuxième moitié du XXe siècle, des débats ont éclaté entre les tenants d'une politique étrangère centralisée, alignée sur le fonctionnement de l'ordre international westphalien (Sohn et Shafer, 1954; Wheare, 1967, p. 168; Davis, 1967), et les défenseurs d'une « rationalisation » et d'une « démocratisation » des affaires extérieures, sensée en améliorer l'efficacité tout en permettant aux entités fédérées de profiter des avantages de la mondialisation et d'en gérer les conséquences négatives (Atkey, 1971; Soldatos, 1990; Hocking, 1993, 1999; Aldecoa, 1999; Paquin, 2004b). La majorité des écrits sur la paradiplomatie reconnaissent toutefois son inéluctabilité

et récusent les thèses des détracteurs y voyant un danger systémique pour l'intégrité territoriale et « l'intérêt national » des États fédéraux : une bonne communication entre ordres de gouvernement (afin d'assurer la cohérence globale de la politique étrangère) et surtout, la limitation de la paradiplomatie aux champs de compétences de l'entité constitutive, représentent pour la plupart la clé du succès – et, bien souvent, la règle non écrite – de toute entreprise paradiplomatique (Soldatos, 1990; Cornago, 1999, p. 40; Lecours, 2008, p. 8; Kuznetsov, 2015, p. 30; McHugh, 2015, p. 238-240).

En somme, la transposition de l'autonomie politique et de la souveraineté interne des gouvernements constitutifs à l'international et dans les instances multilatérales demeure sujet à débats dans les États fédéraux ou décentralisés, les réformes institutionnelles tardant à se matérialiser en dépit des difficultés pratiques et de ce que plusieurs décrivent comme des « déficits démocratiques » générés par la centralisation de la politique étrangère (Michelmann, 2009, p. 5). En Europe, le processus d'intégration économique et politique rend d'autant plus confuse la frontière entre politique intérieure et extérieure pour de nombreux États membres. Nous précisons dès à présent le concept de paradiplomatie et effectuons une distinction avec celui de gouvernance « à paliers multiples », terme le plus souvent mobilisé dans le champ des études européennes.

1.2.1 Paradiplomatie ou gouvernance et diplomatie « à paliers multiples »

Bien qu'il soit aujourd'hui le terme le plus utilisé dans la littérature sur les activités internationales des entités non souveraines (Kuznetsov, 2015, p. 3), le concept de paradiplomatie ne fait pas consensus chez les chercheurs, plusieurs lui préférant ceux de « diplomatie des entités constitutives » (Kincaid, 1990), de « diplomatie régionale », de « diplomatie des gouvernements subétatiques » ou de « diplomatie à paliers multiples » (Crikemans, 2018; Hocking, 1993; Michelmann et Soldatos, 1990;

Michelmann, 2009)². À l'origine, le concept de paradiplomatie a été introduit dans la littérature par deux chercheurs en études fédérales, Ivo Duchacek (1986, 1990) et Payanotis Soldatos (1990), afin de décrire les activités diplomatiques mises en œuvre par des gouvernements fédérés : « *'para' expresses accurately what it is about : activities parallel to, often co-ordinated with, complementary to, and sometimes in conflict with centre-to-centre [diplomacy]* » (Duchacek, 1990, p. 32).

Dans le champ des études européennes, le concept de paradiplomatie se confond de surcroît avec ceux de « gouvernance » et/ou de « diplomatie » « à paliers multiples », les activités extérieures des régions étant principalement conçues comme coextensives au processus d'intégration européenne. Le concept de gouvernance à paliers multiples a été avancé par Gary Marks: « *[Multi-level governance is] the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level* » (1993, p. 392). Le principe de subsidiarité, selon lequel les gouvernements (locaux, régionaux ou centraux) les plus aptes à subvenir aux besoins de leurs citoyens dans un domaine politique précis doivent en obtenir la responsabilité politique et financière, a commencé à s'imposer dans le discours des élites européennes depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1992 (Lachapelle et Oñate, 2018, p. 17-18).

Les régions d'Europe se sont vu allouer des fonds d'investissement structureux et interagissent directement avec les institutions européennes dans une perspective de

² Ces dissensions tiennent notamment au fait que les études de la paradiplomatie ne se rejoignent pas au sein d'une « sous-discipline » unifiée, puisqu'elles ne se réfèrent ni à un paradigme dominant, ni à une méthodologie commune – on ne peut pas encore parler « d'écoles » de pensée en paradiplomatie, mais d'important réseaux de recherche ont néanmoins émergé depuis les années 2000 (Kuznetsov, 2015, p. 44-45).

développement régional et de consultation technique, mais leur statut politique et leur accès aux centres décisionnels européens demeurent ambigus. Le Comité des régions, qui se voulait une instance consultative sensée défendre les intérêts régionaux dans l'UE, a suscité énormément de déceptions auprès des représentants non souverains en raison de sa très modeste influence sur le cours de la politique européenne (*Ibid.*, p. 17-20). En réponse aux critiques, la Commission européenne a créé en 2018 un groupe de travail sur la gouvernance à paliers multiples et la mise en œuvre du principe de subsidiarité en Europe (Commission européenne, 2018). Le groupe des Régions avec des pouvoirs législatifs (*Regions with Legislative Powers*) en a profité pour émettre une déclaration réclamant notamment de plus grands pouvoirs pour le Comité des régions et un accès plus direct – c'est-à-dire, non subordonné à la seule volonté de l'État souverain d'appartenance – aux instances décisionnelles européennes, dont le CUE (RLEG, 2018).

En somme, les études sur la gouvernance à palier multiples, contrairement aux théories fédérales, laissent planer un doute quant à l'autonomie politique et au rôle décisionnel des gouvernements non souverains. Le terme se réfère souvent – tant dans son usage politique que dans la littérature académique – à une simple volonté de « redistribution » fonctionnelle des prérogatives étatiques à d'autres ordres gouvernementaux (fédéré, régional, municipal), néanmoins fondée sur la prémisse de l'État-nation westphalien comme seul réel détenteur du pouvoir politique – bref, de la souveraineté territoriale (Gagnon, 2018, p. 83).

Depuis les années 1980, les régions européennes ont commencé à ouvrir des bureaux de représentation non officiels à Bruxelles afin de promouvoir directement leurs intérêts auprès des instances et des fonctionnaires européens sans ingérences de la part de leur gouvernement central (Marks *et al.*, 1996); il en existe présentement environ 220 (Tatham, 2010, p. 81). Dans la littérature sur la gouvernance à paliers multiples, les chercheurs opèrent fréquemment une distinction entre les voies d'accès « internes

aux États membres » (*intra-state channels*) et les voies d'accès « externes et indépendantes des États membres » (*extra-state channels*) à l'UE. Les premières sont sujettes à l'approbation et à une coordination entre l'État central et la région, alors que les secondes reposent sur des initiatives parallèles et autonomes (Jeffery, 2000, p. 2). Au tournant des années 1980 et 1990, de nombreux chercheurs ont avancé l'hypothèse que les gouvernements régionaux préféraient les voies d'accès externes aux voies d'accès internes contrôlées par les États membres, signe que l'État souverain perdait en influence et que les régions recouraient de plus en plus à des contacts directs avec l'UE (Marks *et al.*, 1996). À partir des années 2000, plusieurs chercheurs ont contesté cette hypothèse en démontrant que l'État souverain conservait un rôle de premier plan dans l'UE et qu'un grand nombre de régions optaient pour les voies d'accès internes et pour des stratégies de « lobbying » auprès de leurs représentants souverains, les voies d'accès externes requérant notamment trop de ressources humaines et financières (Jeffery, 2007; Högenauer, 2015).

Une étude récente menée par Huwyler *et al.* (2018) sur plus de 120 régions européennes présente un portrait plus nuancé de la situation. Les voies d'accès externes sont plus fréquemment utilisées par les régions que les voies d'accès internes, mais ces dernières, et plus précisément celles désignées comme étant de « haut profil diplomatique » comme le CUE, sont nettement préférées par les régions disposant d'une forte autonomie politique (*self-rule*), d'un droit de participation et de codécision conséquent au sein des institutions de leur État central (*shared-rule*), et/ou d'une identité régionale ou culturelle distinctive. Leurs conclusions abondent dans le même sens que les littératures fédérale et nationale de la paradiplomatie. De surcroît, elles mettent en lumière l'origine du flou conceptuel persistant dans le champ des études européennes en ce qui a trait au statut des régions dans l'UE : sont-elles des « lobbyistes » et des « groupes d'intérêts », ou bien des gouvernements territoriaux (Högenauer, 2015, p. 148) ? Tandis que les représentants régionaux tendent à se dépeindre comme les porteurs « d'intérêts collectifs légitimes » (*Ibid.* – notre traduction), en vertu de leur

souveraineté interne dans leurs champs de compétence, ils sont souvent contraints, dans la pratique, à se comporter comme des lobbyistes et de mettre en œuvre des stratégies apparentées aux leurs afin d'avancer des intérêts fonctionnels ciblés (Greenwood, 2011, p. 438). Comme le note Sebastiaan Princen: « *The challenge for regional authorities is to establish their credibility and gain attention* » (2011, p. 931). L'avantage des voies d'accès internes aux institutions de « haut profil diplomatique » de l'UE est qu'elles aident les représentants régionaux à établir d'entrée de jeu leur crédibilité, par le simple fait d'y être présents. Ainsi, bien que les voies internes nécessitent un haut niveau de coordination avec l'État central pouvant limiter la marge de manœuvre nécessaire à la promotion indépendante de leurs intérêts particuliers, les régions les plus autonomes et les plus distinctives peuvent y trouver un avantage important. C'est notamment le cas de la Flandre, pour qui l'accès aux instances européennes est une priorité absolue (FDFA, 2020).

Criekemans (2018, 2019) avance le concept de « diplomatie à paliers multiples » (emprunté à Brian Hocking, 1993) afin de décrire le partage des pouvoirs en relations internationales entre les gouvernements fédéral et fédérés de la Belgique. À son avis, la diplomatie à paliers multiples participerait d'une « quatrième vague » de la paradiplomatie, dont les entités belges seraient les précurseurs (2018). Elle implique une coopération accrue entre ordres de gouvernements, de même qu'une véritable coordination des positions de politique étrangère et un partage de la représentation diplomatique dans les domaines de compétences partagées (et notamment au CUE). Abondant dans le même sens, Françoise Massart-Piérard soutient que la diplomatie belge doit désormais être considérée comme un tout cohérent, les responsabilités étant réparties et partagées entre les divers ordres de gouvernement; il n'y aurait donc plus de « paradiplomatie » flamande ou « wallonne-francophone » à proprement parler (2009). Nous trouvons toutefois une certaine ambivalence chez ces auteurs, plusieurs de leurs travaux se référant explicitement à la « paradiplomatie » flamande ou wallonne/francophone. Selon Criekemans, au-delà des « positions coordonnées »

auxquelles parviennent les divers ordres de gouvernement au CUE et dans les domaines dans lesquels ils choisissent ponctuellement de coopérer, les entités belges n'ont jamais défini une politique étrangère véritablement commune à la Belgique (2016, p. 20). L'observation émise par Criekemans et Salomonson en 2000, selon laquelle « la politique étrangère » de la Belgique serait en fait un agrégat de politiques, d'institutions et de pratiques diplomatiques autonomes, paraît donc toujours se vérifier à l'heure actuelle (p. 2, 40 – voir aussi Criekemans, 2019, p. 118-121). De surcroît, la coopération accrue entre le gouvernement flamand et le gouvernement fédéral en relations internationales, constatée par Criekemans dans un chapitre publié en 2019, pourrait également – voire principalement – être attribuée à la présence simultanée du parti nationaliste flamand N-VA (Nouvelle Alliance Flamande/*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) au gouvernement régional de la Flandre et au gouvernement fédéral de la Belgique. L'avènement d'une « quatrième vague » en Belgique demeure donc, pour le moment, hypothétique.

Quant à nous, nous privilégions le concept de paradiplomatie, d'une part parce qu'il demeure et de loin le plus couramment employé dans la littérature, et d'autre part parce qu'il est devenu, au gré de son évolution dans le discours académique, un terme « parapluie » regroupant une variété de tendances sans nécessairement mettre l'accent sur les aspects plus conflictuels du phénomène, ni nier le potentiel de coopération ou de coordination avec l'État central. De la perspective de l'entité fédérée, la paradiplomatie peut englober la diplomatie à paliers multiples, dans la mesure où les activités menées en coordination ou en collaboration avec l'État central ne constituent qu'une partie de ses relations extérieures. Comme nous le verrons dans notre analyse empirique, la paradiplomatie flamande se compare, à bien des égards, à une véritable politique étrangère, au sens où elle opère selon une vision globale de la politique mondiale et des intérêts flamands, distincte de celles de la Wallonie/Communauté française et de la Belgique fédérale (Criekemans, 2016, 2018). Sa représentation au CUE ne constitue qu'un volet parmi d'autres de sa politique extérieure, laquelle est

conçue comme un tout au service des intérêts de la région et de la nation flamandes. Ainsi, même dans le contexte du CUE et de l'Accord de 1994, sur lequel nous reviendrons en détail dans notre analyse empirique (chapitre 3, partie 3.1), la paradiplomatie flamande (et son caractère politique et identitaire) ne s'efface pas complètement au profit d'une distribution fonctionnelle des responsabilités entre paliers de gouvernements servant la seule diplomatie de l'État membre belge; la diplomatie européenne de la Belgique est plutôt la voie d'accès, ou la condition d'exercice, de la politique européenne flamande (voir chapitre III).

De surcroît, il nous paraît essentiel de ne pas exagérer à outrance le degré de coordination et d'enchevêtrement des diplomaties souveraines et non souveraines, puisque dans bien des cas les secondes se développent en réaction aux manquements et à la fermeture des premières (Cornago, 2010, p. 13). La paradiplomatie est d'abord et avant tout l'expression d'un désir d'autonomie politique (Cornago, 2018, p. 2), ce qui suggère qu'au moins une partie des activités est déployée indépendamment de l'État central (Paquin, 2004b, p. 18) – dû à cela, le préfixe « para » nous paraît riche de sens et mérite d'être conservé. Tout au long de ce mémoire, nous reprenons donc la définition de la paradiplomatie avancée par Lequesne et Paquin, à savoir « les relations internationales déployées par les entités constitutives d'un État souverain, lorsque leurs gouvernements sont formellement mandatés pour mettre œuvre une stratégie internationale et négocier avec des acteurs étrangers » (Lequesne et Paquin, 2017, p. 190). Il importe de noter que cette définition large et englobante recadre la paradiplomatie comme étant l'expression de l'autonomie politique d'un gouvernement non souverain, le plus souvent en vertu de sa « souveraineté » interne sur ses champs de compétences dans le cadre d'un État fédéral ou décentralisé (Cornago, 2018, p. 2).

1.3 La paradiplomatie identitaire et la représentation politique

La Flandre et le Québec sont les deux entités fédérées les plus actives à l'international, suivies de près par la Catalogne. Cela est dû principalement à leur nationalisme, un attribut commun aux paradiplomaties les plus institutionnalisées et les plus ambitieuses (Paquin, 2004a, p. 203-204). Stéphane Paquin a avancé à cet effet le concept de paradiplomatie identitaire, lequel se réfère à (2003; 2004a, p. 203) :

[U]ne politique étrangère sur le plan subétatique, dont l'objectif fondamental vise le renforcement ou la construction de la nation [non souveraine] 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 à l'échelle internationale, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation.

Le concept de paradiplomatie identitaire repose sur ceux d'État multinational, de nation « non souveraine » et de nationalisme, et nécessite donc un détour du côté du champ des études nationales afin d'être saisi sous toutes ses coutures.

Le courant dominant dans le champ des études nationales, le modernisme, attribue l'émergence de la nation aux États modernes s'étant imposés comme forme dominante d'organisation politique et territoriale à partir du XIXe siècle. Elle est donc le fruit d'un processus « nationalisant » d'homogénéisation culturelle et de fidélisation de populations d'origines diverses à une même entité centralisée, garante et dispensatrice des droits et des devoirs démocratiques sur un territoire délimité par des frontières (Anderson, 1983; Gellner, 1989). Les concepts d'État, de nation et de souveraineté territoriale sont présentés comme consubstantiels, ce qui a pour effet d'une part de nier la possibilité de l'État « multinational » – que l'on peut définir succinctement comme un État regroupant plus d'une seule communauté nationale sur son territoire (Gagnon et Iacovino, 2007) – et d'autre part de conduire à un déficit de reconnaissance (voire à une délégitimation systématique) des nations et des nationalismes non rattachés à un

État souverain (Keating, 1997; Seymour, 2017, p. 7-8, 14; Paquin, 2001, p. 38; Guénette et Mathieu, 2018, p. 886).

L'approche ethnosymboliste considère pour sa part que les nations s'inscrivent dans une continuité historique et possèdent une dimension à la fois ethnoculturelle et institutionnelle, ce qui ne signifie pas qu'elles aient besoin d'être souveraines – ni même d'aspirer à le devenir – pour « faire société » et stimuler l'agentivité politique collective (Keating, 1997, p. 711; Smith, 1999, p. 12; Dieckhoff, 2000, p. 126). Il n'y aurait donc aucune différence, sur le plan sociologique, entre les nations souveraines et les nations « sans État souverain » (Lecours et Nootens, 2007, p. 21-22), les dernières jouissant toutefois de capacités matérielles et politiques moindres, en plus de peiner à faire reconnaître leur statut de « nation » (Guénette et Mathieu, 2018, p. 889-890). Puisque l'ethnosymbolisme est la seule approche à même d'appréhender l'existence des nations « non souveraines », nous ferons nôtres les définitions de la nation et du nationalisme qui nous sont proposées par Anthony D. Smith, auteur fondateur de ce courant : « *[A nation is] a named and self-defined human community whose members cultivate shared myths, memories, symbols, values, and traditions, reside in and identify with a historic homeland, create and disseminate a distinctive public culture, and observe shared customs and common laws* » (Smith, 2008, p. 19). Le nationalisme est donc : « *an ideological movement for attaining and maintaining autonomy, unity, and identity on behalf of a population, some of whose members deem it to constitute an actual or potential "nation"* » (Ibid., p. 15).

Les auteurs se réclamant ou s'inspirant de la mouvance ethnosymboliste font ainsi valoir que la vaste majorité des États-nations contemporains sont, dans les faits, plurinationaux, bien que très peu d'entre eux s'assument comme tels aux plans de leur constitution, de leur imaginaire national ou de leurs institutions (Guibernau, 2004, p.1254; Requejo, 2009, p. 23-24). Plusieurs nations qualifiées tour à tour par la littérature de « minoritaires » ou « fragiles » (Guénette et Mathieu, 2018), de

« petites » (Paquin, 2001), ou de « sans État » (Keating, 1997; Guibernau, 2004), se trouvent par conséquent dans une situation de précarité ontologique (Abulof, 2009), économique, politique et culturelle au sein de leurs États territoriaux et face à la mondialisation culturelle et économique (Guibernau, 2011, p. 97-98). En contexte multinational, ce sont plusieurs « projets nationaux » qui entrent en concurrence sur le territoire d'un même État souverain et qui se disputent ou se partagent le contrôle de ses institutions législatives, exécutives et judiciaires, souvent au détriment de l'identité et des intérêts spécifiques des nations non souveraines (Gagnon et Requejo, 2011, p. 19).

Bien qu'elles ne soient pas dirigées par un État souverain au sens du droit international – raison pour laquelle nous les qualifions de « non souveraines », expression qui a également pour avantage de mettre l'accent sur ce concept central à notre analyse (voir chapitre II) – celles d'entre elles qui évoluent au sein de démocraties libérales avancées (Catalogne, Écosse, Québec, Flandre, Pays-Basque, etc.) bénéficient toutes d'institutions gouvernementales autonomes – décentralisées ou fédérées – servant à la fois à « circonscrire » la nation (par un régime de citoyenneté libéral et une assise territoriale) et à protéger sa spécificité en exerçant les pouvoirs qui lui ont été dévolus. C'est ce qui permet aux nations non souveraines de former de véritables « sociétés globales », ou autrement dit, « des sociétés complètes, distinctes, qui possèdent une culture propre » au sein de l'État fédéral (ou quasi-fédéral) souverain (Paquin, 2001, p. 109; Dieckhoff, 2000, p. 126). Au-delà de leurs institutions, nous pouvons repérer les nations non souveraines à la façon dont elles parlent d'elles-mêmes : contrairement aux autres communautés pourvues d'institutions politiques autonomes, comme les entités régionales non nationales, elles s'accrocheront le qualificatif de « nation » et feront systématiquement valoir des symboles propres à promouvoir une identité de type « national », tels que l'histoire, le drapeau, l'hymne national, les valeurs distinctes, etc. Le statut de nation est à ce point assumé dans l'espace public que tous les partis

désirant prendre le pouvoir doivent se positionner sur la question nationale et se dire nationalistes, qu'ils soient sécessionnistes ou non (Paquin, 2001, p. 109).

En somme, « les nationalismes sub[étatiques] sont des mouvements qui visent à assurer la reproduction de leur nation » (Paquin, 2001, p. 96). Contrairement aux attentes exprimées par les modernistes, qui voient en l'État souverain le parachèvement de toute nation et le but essentiel de tout nationalisme (voir par exemple Michel Mann, 1984 et John Breuilly, 1985), les nations non souveraines n'aspirent pas nécessairement à le devenir (Keating, 1997; Guibernau, 2011, p. 95). La défense et le maintien, voire l'accroissement, de l'autonomie politique interne représente leur objectif prioritaire, puisqu'elle permet l'atteinte immédiate de buts sociaux, politiques, économiques, moraux et culturels d'une plus grande valeur, aux yeux des élites, que l'indépendance à tout prix (Guibernau, 2004, p. 1255).

N'ayant pas pour vocation de préparer une future sécession³, la paradiplomatie identitaire peut, selon la conjoncture politique et les dossiers abordés, « compléter, supporter, approfondir, dupliquer, affecter ou menacer la politique étrangère de l'État-nation [souverain]. Elle peut favoriser les conflits ou la coopération » (Paquin, 2004a, p. 207). De surcroît, elle fait généralement consensus parmi les élites des nations non souveraines, ce qui explique sa constance et son fort degré d'institutionnalisation dans les sociétés à l'étude, et ce, peu importe la prévalence des mouvements sécessionnistes

³ Dans certaines circonstances, la paradiplomatie identitaire peut se muer en protodiplomatie, laquelle a été définie par Duchacek comme « les initiatives et les activités étrangères d'un gouvernement subétatique faisant la promotion d'un projet de sécession dans le but d'obtenir une reconnaissance diplomatique du futur État indépendant » (1986, p. 246-248 – notre traduction). Assez peu fréquente, la protodiplomatie est un stade temporaire qui a été traversé par le Québec à l'aune du référendum d'autodétermination de 1995 (1994-1995), par la Catalogne entre 2012 et 2017, et dans une moindre mesure, par l'Écosse de 2012 à aujourd'hui. La paradiplomatie identitaire flamande n'a pour sa part jamais été « protodiplomatique ».

en leur sein (Paquin, 2018). La paradiplomatie identitaire « cherche à imiter, à une plus petite échelle, le degré d'institutionnalisation des États souverains », aux fins de « favoriser le développement de la nation » (Paquin, 2011, p. 250). Par exemple, le Québec et la Flandre possèdent chacun un ministère dédié aux relations internationales et un réseau de représentations politiques et économiques à l'étranger, ce que la plupart des autres provinces canadiennes et régions européennes n'ont pas (Criekemans, 2010a).

Selon la définition qui en a été donnée par Paquin (2004a, p. 203), la paradiplomatie identitaire peut se décliner en deux objectifs principaux correspondant aux composantes de la pratique diplomatique, la gouvernance et la représentation politique. En matière de gouvernance, les régions animées d'une conscience nationale ont une motivation supplémentaire à exercer directement leurs compétences constitutionnelles à l'étranger (ce qui n'exclut pas nécessairement une coopération avec le centre dans le cas des compétences partagées), en sorte qu'elles se montrent généralement plus déterminées que les régions non nationales à se représenter elles-mêmes lors de négociations de traités internationaux, de conférences internationales et auprès des OM touchant à leurs compétences. La protection de l'autonomie politique par l'exercice diligent des compétences internes à l'international relève aussi d'une volonté d'éviter des ingérences des autres communautés constituant l'État multinational par le biais de la politique étrangère du gouvernement central. La paradiplomatie identitaire vise d'abord à assurer l'exercice extérieur des compétences constitutionnelles touchant aux ressources fondamentales alimentant le nationalisme, comme la culture, l'éducation ou les arts (Lecours et Moreno, 2001, p. 4), mais également l'économie (Rioux Ouimet, 2015), la sécurité, et l'immigration (Paquin, 2018).

En ce qui a trait à la représentation politique, la paradiplomatie identitaire a pour vocation d'obtenir une reconnaissance internationale du statut de nation (objectif fondamental de tout nationalisme non souverain - Guibernau, 1999, p. 25), de façon à

se présenter aux autres nations comme une « égale » (Philippart, 1998; Massart-Piérard, 1999a,b; Paquin, 2004a). En d'autres termes, elle vise à mettre de l'avant une identité nationale et des intérêts nationaux distinctifs, que ces derniers soient en accord ou opposés à l'identité ou aux intérêts nationaux de l'État souverain d'appartenance. Les États souverains ont habituellement d'immenses réserves à ce que leur rôle de représentant de *l'ensemble* de la nation leur soit contesté par une entité régionale s'affichant d'emblée comme « société distincte » aux yeux du monde (Paquin, 2004a, p. 204). C'est précisément pour cette raison que les entrepreneurs identitaires ont recours à ce type de stratégie : la paradiplomatie identitaire rehausse les revendications nationalistes, fondées sur la différenciation avec le centre, et augmente leur propre prestige (Lecours et Moreno, 2001, p. 4).

Au-delà de la reconnaissance symbolique et statutaire, la paradiplomatie identitaire vise à mettre de l'avant la « personnalité distincte » ou l'identité nationale de la nation non souveraine. Pour Smith, l'identité nationale correspond à un ensemble de valeurs, symboles, souvenirs, mythes et traditions du passé continuellement réinterprétés et reproduits dans le présent (Smith, 2008, p. 19). À travers la cultivation des « ressources culturelles » du nationalisme (*Ibid.*, p. 39-46), les élites mobilisent les représentations collectives de la nation par lesquelles ses membres appréhendent le réel, font sens des événements politiques et définissent leur conception du bien commun. Elles « construisent » et « re-construisent » l'identité nationale pour répondre à leurs propres intérêts (Smith, 2008, p. 39), mais aussi de manière à positionner la nation face au monde en mettant de l'avant des idées et des valeurs présentées à la fois comme coextensives à et constitutives de l'identité nationale (Smith, 1995, p. 16).

La conceptualisation de l'identité nationale avancée par Smith se rapproche à bien des égards de celles des théoriciens constructivistes en RI, pour qui l'identité et les intérêts nationaux se co-constituent dans le processus de définition et de mise en œuvre de la politique étrangère (Wendt, 1992, p. 398; Weldes, 1996; McSweeney, 1999, p. 126-

132). Si tant est que nous concevions les mécanismes sociaux à l'œuvre dans les nations non souveraines comme étant similaires à ceux opérant dans les nations souveraines, nous pouvons nous attendre à ce que l'identité nationale oriente la paradiplomatie identitaire, et à ce que celle-ci soit réciproquement mobilisée pour définir, construire et distinguer la nation à l'intérieur comme à l'extérieur de l'État multinational. Bien qu'elle demeure généralement circonscrite aux champs de compétence constitutionnelle la paradiplomatie identitaire est la forme d'agentivité internationale non souveraine s'apparentant le plus à la diplomatie d'un État souverain. À l'international, les nations non souveraines exprimeront donc le résultat de leur processus de construction identitaire en termes « d'intérêts nationaux » reflétant leur conception du bien commun, à l'instar des nations souveraines (Lecours et Moreno, 2001, p.4). Ces intérêts concerneront surtout les traits culturels distinguant leur nation du reste de l'État souverain, mais pourront également aller au-delà de ces seuls domaines commodément circonscrits aux champs de compétence pour englober des enjeux beaucoup plus vastes, de nature plus « idéologique » (Paquin, 2018), y compris des questions réservées principalement ou exclusivement aux États souverains comme le commerce international ou les opérations militaires (Massie et Lamontagne, 2018).

Les prises de positions de la nation non souveraine iront donc parfois jusqu'à excéder de façon manifeste les domaines de juridiction interne de la nation non souveraine, cette dernière étant une communauté culturelle dont l'existence déborde les cadres constitutionnels (Lamontagne et Massie, 2019a). Toutefois, ceci ne mènera pas nécessairement à des conflits avec l'État central. La paradiplomatie identitaire ayant aussi pour but d'infléchir la politique étrangère de l'État central dans le sens de ses préférences, de ses intérêts et de ses valeurs, elle peut aussi résulter dans la coexistence harmonieuse des différents projets nationaux projetés sur la scène internationale par les nations non souveraines et leur État d'appartenance (Keating, 1997, p. 695; Paquin, 2004a, p. 224).

La représentation politique des nations (et des gouvernements) non souverains dans les forums multilatéraux a été assez peu étudiée jusqu'ici. Comment s'articule la paradiplomatie identitaire au sein de ses instances ? Dans quelle mesure est-il possible d'y défendre une identité et des intérêts nationaux distinctifs ? Non seulement les OM sont-elles les lieux où sont tenus les « grands débats » de la politique mondiale concernant leurs compétences constitutionnelles, mais plusieurs auteurs suggèrent qu'en s'immiscant de la sorte dans la sphère de la « haute diplomatie » des États souverains (McHugh, 2015, p. 250), les représentants des régions et des nations non souveraines sont susceptibles d'accroître leur reconnaissance et leur visibilité (Lecours et Moreno, 2001, p. 4; Crikemans et Salomonson, 2001, p. 133; voir aussi Massart-Piérard, 1999a,b). Selon Lecours et Moreno, la participation à des programmes multilatéraux mis en œuvre par une OM n'entraînent pas le même prestige, pour une nation non souveraine, que le fait de disposer d'un siège et d'une délégation propres lors des sommets tenus par cette même organisation. Plus le rôle de la nation non souveraine au sein d'une OM peut s'apparenter à celui de membre de plein droit, plus elle sera en mesure de « se comporter et de se présenter comme les nations [souveraines] » et d'interagir avec des représentants souverains (2001, p. 4 – notre traduction). Loin d'être une activité de « bas profil » visant le seul exercice des compétences, la paradiplomatie multilatérale deviendra alors le moyen privilégié d'obtenir une légitimation implicite de leur qualité d'acteur international (*Ibid*). Les quelques travaux sur le Québec en Francophonie soulignent la manière dont cette présence est mobilisée pour « faire rayonner » la nation québécoise à l'étranger, les représentants québécois insistant pour y faire entendre la voix et prendre parole « au nom » du Québec (Bélangier, 1997; Paquin, 2006; Beaudoin et Paquin, 2008; Lamontagne et Massie, 2019a).

En conclusion, les difficultés qu'éprouvent les États multinationaux à reconnaître et à accommoder la diversité culturelle et politique sur leur territoire ont pour effet de rendre éminemment polémique la projection de cette diversité à l'international. Parce

qu'elles souhaitent voir leur identité et leurs intérêts nationaux adéquatement représentés à l'étranger, les nations non souveraines déploient des paradiplomaties plus ambitieuses et institutionnalisées que la moyenne des gouvernements régionaux, s'apparentant à bien des égards aux diplomaties souveraines dans leur volonté d'aborder les grands enjeux de la politique mondiale et d'investir les espaces internationaux et multilatéraux traditionnellement réservés aux États. Cette quête de reconnaissance n'est toutefois pas sans poser un défi important à la diplomatie souveraine, relais traditionnel de l'identité et de l'intérêt national de l'État-nation.

1.4 CONCLUSION

La revue de littérature que nous venons d'effectuer met en scène des entités trop facilement et fréquemment réifiées, soit l'État souverain, le gouvernement fédéré/régional et la nation non souveraine, se disputant ou se partageant, selon des modalités parfois institutionnalisées et cautionnées par le pouvoir central, souvent informelles et déterminées par le pouvoir régional, les tâches de gouvernance et de représentation diplomatique, les appels à l'unité nationale se confrontant alors aux revendications de reconnaissance des identités et des intérêts « non rattachés » à un État souverain. Le déroulement concret de la paradiplomatie, de même que les agents sociaux (les individus) qui la mettent en œuvre, n'ont jusqu'ici fait l'objet d'aucune analyse rigoureuse. Centrée sur la description des formes d'encadrement constitutionnels et institutionnels, des motivations politiques et des « discours identitaires légitimant » de la paradiplomatie, la littérature actuelle fait notamment l'impasse sur une dimension cruciale du processus de normalisation en cours, soit la redéfinition progressive et la contestation pratique de la doxa de la souveraineté territoriale dans les champs internationaux et multilatéraux.

Le cadre théorique développé au chapitre suivant (chapitre II) propose une analyse sociologique du processus complexe de renégociation de la légitimité politique

internationale entre élites souveraines et non souveraines, en fixant la lorgnette analytique sur les agents sociaux – les individus – mettant en œuvre la paradiplomatie et la diplomatie. D'une part, le niveau de participation « réel » des gouvernements non souverains à la gouvernance internationale et multilatérale ne peut être pleinement apprécié qu'en procédant à un examen minutieux des pratiques et des relations informelles entre agents souverains et non souverains dans les champs internationaux. En effet, la mise en pratique de la paradiplomatie peut correspondre parfaitement au droit et aux institutions nationales et internationales, tout comme elle peut y déroger de manière significative. Le respect des champs de compétences et de l'autonomie politique des gouvernements régionaux à l'étranger sont souvent fonction de considérations pratiques non prévues par le droit, et méritent par conséquent un examen dépassant la seule évaluation des cadres légaux de la paradiplomatie.

D'autre part, la gouvernance, mais également la quête de reconnaissance des nations non souveraines et la marge de manœuvre dont disposent leurs représentants pour promouvoir l'identité et les intérêts nationaux non souverains dans un champ international donné, dépendent intrinsèquement du contexte social dans lequel ils évoluent. Ce contexte est, le plus souvent, caractérisé par la présence de rapports de pouvoir symboliques entre représentants souverains et non souverains, de même que par une mise en pratique « doxique » de la souveraineté territoriale consacrant l'État comme seul dépositaire légitime de « l'identité » et de « l'intérêt » national. La doxa de la souveraineté est intégrée au savoir pratique et reçue comme une évidence par les diplomates étatiques et les fonctionnaires d'OM. La reconnaissance ou le déni de reconnaissance des nations non souveraines, de même que la liberté de parole et d'action de leurs représentants, sont donc tributaires de rapports de pouvoir symboliques se manifestant au-delà du discours politique, jusque dans les pratiques les plus banales et les plus quotidiennes de la paradiplomatie.

Examinons les quelques travaux réalisés jusqu'ici sur le système de co-représentation diplomatique de la Belgique au CUE. Les chercheurs soulignent l'importance des nombreux « arrangements informels » sous-tendant le fonctionnement de l'Accord de coopération de 1994 entre gouvernements fédéral et fédérés à l'UE, mais sans jamais les analyser en tant que tels (Kerremans et Beyers, 2001). Ceux-ci s'intéressent surtout aux processus de coordination et de négociation internes des positions belges au CUE, en ne portant que très peu ou pas d'attention aux pratiques diplomatiques par lesquelles les représentants régionaux et fédéraux interviennent dans les instances du CUE et interagissent avec leurs homologues étrangers, tant dans les contextes formels qu'informels. Or, comme nous le verrons dans notre analyse empirique (voir chapitre III, partie 3.3), ces pratiques de gouvernance et de représentation ont une incidence sur les relations intergouvernementales et en reflètent la nature (hiérarchique et/ou horizontale, coopérative et/ou conflictuelle), tout comme elles contribuent à déterminer l'autonomie politique et la capacité d'expression identitaire des représentants fédérés. L'absence de hiérarchie formelle (légale, institutionnalisée) entre ordres de gouvernement prévu par l'Accord de 1994 est soulignée par divers auteurs, mais sans analyse rigoureuse permettant de constater si, et dans quelle mesure, « l'égalité » gouvernementale se traduit dans la pratique (Kovziridze, 2002). Les chercheurs suggèrent, tout au plus, que la complexité et l'horizontalité du « système belge » peuvent exacerber les tensions entre gouvernements – surtout en ce qui a trait aux compétences partagées –, en plus de conduire à certaines incohérences et inconstances dans la gestion des dossiers (Bursens et Massart-Piérard, 2009, p. 99-106; Paquin, 2010, p. 180-186), le système étant « diffus, privé de leadership et de centre de gravité » (Philippart, 1998, p. 640).

Beyers et Bursens (2006, 2013) démontrent par leurs travaux que les institutions européennes et le grand nombre de compétences partagées entre les gouvernement fédéral et fédérés ont mené, d'une part, au développement, par les régions et les communautés, d'une stratégie de « coopération » avec le centre, plutôt qu'à une

stratégie de « séparation » (promotion indépendante de leurs intérêts). Tout en s'étonnant de ce constat en raison du caractère compétitif et dissociatif du fédéralisme belge (voir chapitre III, parties 3.1 et 3.2), les chercheurs ne parviennent pas à pleinement l'expliquer, surtout en ce qui a trait aux dimensions informelles de la diplomatie européenne. D'autre part, le gouvernement fédéral exercerait un certain rôle de « coordination » par le truchement du Service public fédéral affaires étrangères (chargé de la tenue des réunions préparatoires « intra-belges » pour le CUE, voir chapitre III, partie 3.1) et conserverait le leadership dans de nombreux domaines relevant principalement de la juridiction des entités fédérées. Encore une fois, le cadre institutionnel ne parvient pas à expliquer pleinement pourquoi, en contexte européen, les régions acceptent cette « prépondérance » fédérale et adhèrent à un Accord dont plusieurs modalités vont désormais directement à l'encontre du droit constitutionnel. Beyers et Bursens avancent que les gouvernements fédérés font ainsi parce qu'ils considèrent la coopération avec l'État central comme la manière la plus « stratégique » de défendre leurs intérêts à l'UE; mais ils n'expliquent pas en quoi des stratégies de séparation seraient inefficaces ni pourquoi les régions ne profitent pas de leur expertise et de leurs ressources pour s'affirmer davantage dans les domaines de compétence partagée. Les derniers travaux de Beyers et Bursens (2013) ont été produits et publiés à peine deux ans après la dernière réforme de l'État belge (2010-2011). Il y a donc matière à s'interroger : près de huit ans plus tard, après de nouvelles crises politiques et diplomatiques en Belgique et alors que les appels au « confédéralisme » se multiplient du côté flamand (voir chapitre III), les relations intergouvernementales sont-elles « horizontales » et « coopératives », et les entités fédérées (la Flandre en particulier) s'abstiennent-elles toujours et véritablement de promouvoir « indépendamment » leurs intérêts au CUE ?

Le prochain chapitre est consacré à la présentation des théories de la pratique et de ses principaux concepts analytiques, grâce auxquels nous procéderons ainsi nous-mêmes à une analyse minutieuse de la mise en pratique de la paradiplomatie au troisième

chapitre. Il se termine donc par la présentation de notre cadre d'analyse original, lequel nous permettra de reconceptualiser le fédéralisme et le nationalisme à l'aune de la sociologie politique.

CHAPITRE II

LES THÉORIES DE LA PRATIQUE DIPLOMATIQUE ET LA PARADIPLOMATIE IDENTITAIRE MULTILATÉRALE À L'AUNE DE LA SOCIOLOGIE POLITIQUE

Dans ce chapitre, nous présentons notre cadre théorique et méthodologique effectuant la synthèse entre les littératures fédérale et nationale de la paradiplomatie (chapitre I) et les théories de la pratique diplomatique, lequel nous permettra notamment d'analyser la mise en pratique de la paradiplomatie identitaire de la Flandre au CUE au chapitre III. À la partie 2.1, nous exposons les fondements et les principaux concepts des théories de la pratique (2.1.1), nous examinons les principaux travaux des théoriciens de la pratique sur la diplomatie multilatérale (2.1.2) et nous revisitons la notion de « souveraineté territoriale », principal obstacle symbolique à la paradiplomatie et concept central des RI, à l'aune de la sociologie politique (2.1.3). La partie 2.2 est consacrée à la présentation de la méthodologie « subjective » de Vincent Pouliot (2007, 2013), dont est inspirée la méthodologie que nous employons dans ce mémoire (2.2.1), suivie par notre synthèse théorique entre le fédéralisme, le nationalisme et les théories de la pratique (2.2.2 et 2.2.3).

2.1 Les théories de la pratique diplomatique

« Il est tentant d'imaginer les structures sociales comme autant d'entités abstraites flottant au-dessus de nos têtes. Pourtant, on peut également penser la structure comme l'expression de logiques pratiques dont les principes se logent plutôt à l'intérieur des acteurs sociaux » (Pouliot, 2017 [2008], p. 99 – nous soulignons). Développées au sein

de l'approche constructiviste⁴, les « théories de la pratique » ont acquis une notoriété croissante en RI à partir des années 2000 (Bueger et Gadinger, 2014) en privilégiant une ontologie relationnelle et en proposant un cadre théorique et conceptuel à même de transcender la dichotomie agence-structure. Reprenant à leur compte la sociologie politique de Pierre Bourdieu (Adler-Nissen, 2013a)⁵, les théoriciens de la pratique posent comme prémisses essentielles que « les réalités sociales – et la politique internationale – sont constituées par des êtres humains agissant dans et sur le monde » (Cornut, 2018, p. 713 – notre traduction). Les divers phénomènes, structures, entités et événements de la politique mondiale, que ce soient les États, les OM, la guerre ou la souveraineté, seraient ainsi composés, produits et reproduits par un ensemble de « manières de faire » socialement établies, conférant un sens au monde et générant des effets sociopolitiques spécifiques (Andersen et Neumann, 2012, p. 468). Sans former une approche unifiée en science sociales (Nicolini, 2012, p. 1), les théories de la pratique adhèrent dans leur ensemble au postulat selon lequel l'analyse sociale et politique doit débiter par les pratiques et s'attarder principalement sur celles-ci (Pouliot et Cornut, 2015, p. 300) : « *The ways in which people typically do things is essential to understanding both macro-phenomena such as order, institutions and norms, as well as micro-processes of rational calculations and meaning making. As*

⁴ Prenant notamment appui sur les travaux de théoriciens poststructuralistes, lesquels se sont attelés à démontrer le rôle des « pratiques discursives » dans la perpétuation des « représentations partagées » et de leurs effets sociopolitiques (Doty, 1996, p. 72), certains auteurs constructivistes ont cherché à « sortir du discours » et de l'analyse textuelle pour comprendre le fonctionnement de la politique mondiale « en pratique » (Onuf, 1989; Kratochwil, 1989; Reus-Smit, 1999; Neumann, 2002).

⁵ Les théories de la pratique rassemblent diverses variantes inspirées d'auteurs tels que Foucault, Goffman, Latour et Bourdieu. Nous privilégions pour notre part la variante bourdieusienne, dominante chez les théoriciens de la pratique (Pouliot et Cornut, 2015, p. 300).

essential units of analysis, then, practices show up at both ends of the research design: as generative forces (or explanans) and as outcome (or explanandum). » (*Ibid.*).

En d'autres termes, les théories de la pratique contribuent de deux façons importantes à notre compréhension des relations internationales et de leur évolution. Premièrement, elles révèlent comment les règles, les normes et les structures idéelles – institutionnalisées ou non, codifiées ou non – constituant la sphère internationale sont concrètement produites et reproduites, voire contestées, par des pratiques établies et reconnues par les agents internationaux. Pour citer Pouliot, « les réalités intersubjectives s'écrouleraient si ce n'était de leur mise en pratique : c'est précisément l'exécution de manières de faire plus ou moins établies qui engendre la réalité sociale » (2017 [2008], p. 162 – nous soulignons). Les institutions sont donc enracinées dans un contexte social particulier dont dépend leur fonctionnement (Lequesne, 2015, p. 364) – elles sont soutenues, légitimées, englobées, dépassées, voire même parfois contredites par les pratiques qui les constituent (Pouliot et Thérien, 2018, p. 163-164). Se distinguant nettement, étant donné leur caractère informel, des « règles, des traités multilatéraux, des chartes et des résolutions » (*Ibid.*, p. 164 – notre traduction), les pratiques sont néanmoins omniprésentes et viennent « opérationnaliser, combler les lacunes et les imprécisions, et parfois même contredire les procédures codifiées », ce qui fait d'elles « une base indispensable au débat, à la négociation et à la prise de décision » en politique internationale et dans les sociétés en général (*Ibid.* – notre traduction). Deux des plus importantes institutions de la politique internationale contemporaine, la diplomatie et la souveraineté, ont été scrupuleusement codifiées par le droit international (Daillier *et al.*, 2009, p. 465-480, 823-847), mais existent et évoluent pourtant bien au-delà de ce dernier : « *Sovereignty [...] is a fundamental institution with rules, agencies and offices, but it also exists in people's minds.* » (Adler-Nissen, 2013a, p. 179) Elle se manifeste également à travers leurs faits et gestes.

Deuxièmement, les théories de la pratique enrichissent notre compréhension de la politique mondiale en privilégiant l'étude de ses dimensions « non réfléchies », contrant de ce fait le penchant « réflexiviste » en RI. Pour citer Pouliot, « la plupart des théories de l'action sociale mettent l'accent sur ce à quoi pensent les agents plutôt que ce à partir de quoi ils le font » (2017 [2008], p. 154 – souligné dans l'original). Les sciences sociales présupposent que l'agentivité prend appui sur une forme ou une autre de réflexion consciente, que ce soit le choix rationnel (logique des conséquences), la quête de conformité aux normes (logique de la convenance) ou l'agir communicationnel (logique de l'argumentation) (voir March et Olsen, 1998; Risse, 2000). Or, « une grande partie de ce que les gens font, en politique mondiale comme dans tout autre domaine social, n'émane pas de la délibération consciente ou d'une réflexion approfondie concernant leurs intérêts, les règles sociales ou la vérité. Les pratiques sont plutôt le résultat de savoirs non réfléchis, qui font que certaines manières de faire vont de soi ou relèvent du bon sens » (Pouliot, 2017 [2008], p. 154-155). Pouliot nomme ce « sens commun » la « logique du praticable » (ou « logique de la chose évidente à faire »), dimension incorporée et inconsciente de la vie sociale se manifestant dans l'immédiateté de la pratique et en l'absence de réflexion préalable.

Les théories de la pratique remettent ainsi en valeur le rôle de l'agentivité individuelle en dévoilant la profondeur – toute délibération consciente prend appui sur des savoirs préreflexifs – et en la recadrant dans son contexte sociopolitique et historique. Comprise comme une « subjectivité socialisée » (Bourdieu et Wacquant, 1992, p. 126), l'agentivité entretient un rapport subtil aux structures qu'elle produit, reproduit et transforme, sans pour autant être entièrement « déterminée » par elles. Nous verrons dès à présent, grâce aux concepts de « pratique », « d'habitus » et de « champ » de Pierre Bourdieu, comment les pratiques « lient » l'agentivité et la structure, tout en « transcend[ant] les niveaux et les unités d'analyse traditionnels » (Adler et Pouliot, 2011, p. 4 – notre traduction) en sciences sociales : « *as soon as one looks into practices, it becomes difficult, and even impossible, to ignore structures (or agency),*

ideas (or matter), rationality (or practicality), and stability (or change) » (*Ibid.*). Suspendue entre politique intérieure et extérieure, entre institutions et pratiques, entre idées et rapports de pouvoir, entre stabilité et réforme, la paradiplomatie a en effet grand besoin d'une théorie à même de réconcilier ses nombreuses dichotomies.

Ainsi, en analysant la paradiplomatie à l'aune de sa « mise en pratique », il devient possible d'en connaître le déroulement concret et ses implications politiques et symboliques pour la souveraineté territoriale au sein des États, à l'international et dans les OM. Ces éléments ne peuvent être pleinement saisis sans prêter attention aux pratiques qui « légitiment, englobent et dépassent » les institutions et le droit qui encadrent la paradiplomatie, tout en produisant, reproduisant et contestant les savoirs pré-réflexifs des agents (para)diplomatiques sur le fonctionnement du monde et les fondements de la légitimité politique. Voyons à présent les concepts utiles à cette analyse.

2.1.1 Le triptyque conceptuel bourdieusien

2.1.1.1 La pratique

Le concept de pratique demeure débattu en RI (Kratochwil, 2011; Ringmar, 2014, p. 6; Bueger et Gadinger, 2015, p. 3). Pouliot et Cornut proposent une définition de la pratique assez large pour rallier une majorité de chercheurs : « *[practices are] socially meaningful patterns of activity* » (2015, p. 301). Pour notre part, nous adopterons dans ce mémoire la définition mise de l'avant par Adler et Pouliot qui conçoit la pratique comme une « performance compétente » (2011). Nous privilégions cette définition en raison de sa précision, mais également parce qu'elle permet d'envisager la diplomatie comme « mettant en pratique » ou « performant » la souveraineté.

Entendues comme « performances compétentes » (« *competent performances* ») les pratiques sont plus précisément définies par ces deux auteurs de la manière suivante :

« *socially meaningful patterns of action, which, in being performed more or less competently, simultaneously embody, act out, and possibly reify background knowledge and discourse in and on the material world* » (*Ibid.*, p. 4-5). La pratique existe sous plusieurs formes et à différentes échelles. Adler et Pouliot donnent l'exemple des sommets annuels du G8, une pratique essentielle à la structuration de la gouvernance mondiale au XXI^e siècle. Cette pratique est à son tour composée d'un vaste agrégat de plus petites pratiques, telles que la tenue de conférences de presse, les discours des chefs d'État, les négociations bilatérales, l'élaboration d'une déclaration commune, etc. (*Ibid.*, p. 7-8).

Prenant appui sur les écrits des sociologues Erving Goffman (1959) et Pierre Bourdieu (1972, 1980a), Adler et Pouliot définissent cinq critères à l'aune desquels il est possible de considérer une action comme une pratique. Premièrement, la pratique est une performance, c'est-à-dire qu'elle n'existe qu'en tant que processus d'exécution, et non pas en tant qu'objet substantiel : « *The performance of practice goes with, and constitutes, the flow of history. As a form of action, practice differs from preferences or beliefs, which it expresses, and from discourse or institutions, which it instantiates.* » (2011, p. 6) Deuxièmement, la pratique est une série ou une configuration d'actions reproduites et répétées dans le temps et l'espace, et elle s'inscrit dans un contexte social donné qui lui confère un sens et structure l'interaction. Elle diffère donc des actions, qui ne se produisent qu'une fois et à un moment précis, puisqu'elle ne se limite pas à une performance particulière (*Ibid.*, p. 6). Malgré son caractère itératif (indispensable à son existence comme fait social contribuant à l'attribution et à la fixation du sens partagé), la pratique peut néanmoins évoluer avec le temps et comporte toujours une part d'agentivité, même dans la stricte répétition. Troisièmement, la pratique peut être exécutée de manière plus ou moins compétente, la compétence étant jugée et établie socialement, selon certains critères de reconnaissance. Interprétée par les pairs, la compétence (ou l'incompétence) est toujours fonction des relations sociales – elle est donc fondée sur l'apprentissage et l'expérience (*Ibid.*, p. 6-7). Quatrièmement, la

pratique est le point de rencontre des mondes idéationnels et matériels : ce sont d'une part des comportements investis de sens, qui contribuent à représenter le monde d'une certaine manière en affirmant implicitement : « voici comment les choses sont ou doivent être faites » [Swidler, 2001] notre traduction); mais, d'autre part, elles passent par la médiation d'objets matériels, ce qui signifie qu'elles peuvent transformer l'environnement physique aussi bien que les idées subjectives et intersubjectives que les individus ont du monde (Adler et Pouliot, 2011, p. 7).

Cinquièmement, la pratique, comme nous l'avons vu précédemment, repose sur un savoir antérieur d'arrière-plan (notion avancée par John Searle, 1989), de nature pratique (ou préréflexive, acquise et fortement intériorisée), qu'elle vient « incarner, exécuter et réifier simultanément » (*Ibid.*). À l'opposé de la connaissance réfléchie, qui est « rationnelle et abstraite » et se manifeste de façon « verbalisable et intentionnel[le] », la connaissance pratique « fait appel au ressenti et au contexte » et s'active de manière « tacite et automatique »; elle est « implicite[e] et allant de soi » plutôt qu'« explicite[e] et justifié[e] », acquise de manière « expérientiel[le] » plutôt qu'« à travers des schémas formels », et elle « demeure lié[e] [à la pratique] de façon presque inextricable » (Pouliot, 2017 [2008], p. 169). Pour reprendre les termes d'Adler et Pouliot : « *Individuals and groups act, interact, reason, plan and judge, symbolically represent reality, and have expectations of the future within a dominant interpretive backdrop that sets the terms of interaction [and] defines a horizon of possibility [...].* » (2011, p. 17 – souligné dans l'original) Le savoir implicite tenu pour acquis joue un rôle fondamental dans toutes les sphères de la vie sociale, y compris en politique mondiale où l'apprentissage par l'expérience et la prise de décisions fondées sur l'intuition et le « sens commun » constituent la règle plutôt que l'exception. Tel que le souligne avec justesse Pouliot au sujet des dirigeants mondiaux (2017 [2008], p. 171) :

[L]es élites étatiques en viennent à maîtriser les règles internationales en lien avec la souveraineté et la non-intervention en partie grâce à l'apprentissage implicite. En effet, la plupart d'entre eux n'ont jamais été formés en droit international. Les chefs d'État reproduisent simplement, dans la pratique et à travers celle-ci, les manières de faire établies dans la société internationale (au risque de faire face à des sanctions sociales ou politiques en cas de dérapage).

Pour mieux comprendre le fonctionnement et le rôle du savoir « d'arrière-plan » comme moteur de l'agentivité et générateur des pratiques, il faut se référer au second concept phare du triptyque bourdieusien, auquel il est apparenté – l'*habitus*.

2.1.1.2 L'*habitus*

L'*habitus* a été succinctement défini par Bourdieu comme un « système de dispositions durables et transposables qui, intégrant toutes les expériences passées, fonctionne à chaque moment comme une matrice de perceptions, d'appréciations et d'actions, et rend possible l'accomplissement de tâches infiniment différenciées » (1972, p. 178). Il consiste dans un premier temps en une « incorporation » du savoir pratique, une « compréhension [...] incarnée » (Taylor, 1993, p. 50). Les dispositions qui le constituent agissent comme base interprétative à partir de laquelle s'élabore toute réflexion consciente, et elle donne lieu aux comportements « raisonnables » ou de « sens commun » (Bourdieu, 1980a, p. 93).

Deuxièmement, ces dispositions se développent à travers l'interaction sociale et de façon éminemment relationnelle, ce qui signifie qu'elles sont à la fois incorporées sur le plan subjectif *et* profondément intersubjectives : les agents sociaux étant le produit de la société dans laquelle ils vivent (Jackson et Nexon, 1999), ils présentent une « subjectivité socialisée » (Bourdieu et Wacquant, 1992, p. 126) qui oriente leurs pratiques – autrement dit, un *habitus* (Pouliot, 2017 [2008], p. 173).

Troisièmement, l'habitus est le fruit du parcours individuel et collectif de l'agent : en tant que « distillat historique », il assure une continuité entre le passé et le présent, les dispositions qui le constituent s'étant formées au fil d'une longue exposition à la société, de même qu'à l'insertion de l'agent dans des relations de pouvoir symboliques (*Ibid.*, p. 172). Malgré l'effet de « trajectoire » qui le caractérise (la formation de nouvelles dispositions étant toujours tributaire des dispositions antérieures), l'habitus n'engendre pas pour autant des actions prédéterminées ou strictement répétitives : en effet, sa quatrième et dernière caractéristique fondamentale est de « disposer » l'agent envers certaines pratiques plutôt que d'autres, face à des situations qui, elles, sont toujours changeantes. Bourdieu conçoit les pratiques émergeant de l'habitus comme des « improvisations réglées » (1980a, p. 96), soulignant par le fait même sa nature générative et adaptative, mais également les limites inhérentes à la créativité humaine découlant de l'intersubjectivité et de l'histoire. Pour citer Pouliot : « Les agents 'improvisent' à l'intérieur des limites historiquement constituées de la connaissance pratique » (2017 [2008], p. 174). L'habitus génère donc « des inclinations, des propensions et des tendances », lesquelles ont néanmoins la faculté de produire des pratiques différentes en fonction du contexte social (*Ibid.*, p. 173-174).

Ce contexte social, que l'on peut aussi apparenter à la structure, est ce que Bourdieu nomme le champ. C'est du rapport dialectique entretenu par l'habitus et le champ qu'émerge la pratique et « la logique du praticable » (Pouliot, 2017 [2008], p. 174-175). Ainsi l'habitus produit-il, à l'intérieur de chaque champ, une logique pratique qui paraît « naturelle » ou relever du simple « sens commun » – « les pratiques sont des actes que l'on fait parce que 'ça se fait' ou que 'c'est à faire', mais aussi parfois parce qu'on ne peut pas faire autrement que de les faire » (Bourdieu, 1980a, p. 36 – nous soulignons).

2.1.1.3 Le champ

Second concept phare de sa théorie, il consiste en une configuration ou un espace social constitué par des relations de pouvoir, les objets autour desquels sont structurées les luttes sociales (« l'enjeu en jeu »), et des règles tenues pour acquises (doxa) (Bourdieu, 1980b, p. 113-120). Dans un premier temps, le champ est structuré par des relations de pouvoir qui, prises ensemble, forment un « ordre hiérarchique » : l'ordre hiérarchique découle de la distribution inégale de certaines formes de capital – de type économique, social, culturel ou symbolique, et dont la nature et l'importance sont déterminées par la contingence historique – entre les agents sociaux (Pouliot et Mérand, 2013, p. 28-30).

Dans un second temps, le champ est délimité et partiellement autonome d'autres champs dans la mesure où il est structuré par une lutte sociale autour d'un objet particulier, lequel est convoité unanimement par tous les agents se trouvant dans le champ : ce peut être, par exemple, le prestige ou le gain matériel. Relativement autonomes les uns des autres et possédant leur fonctionnement propre, les champs peuvent néanmoins se superposer, s'interpénétrer et se déterminer mutuellement, à divers degrés. De surcroît, l'État chez Bourdieu n'est pas un acteur, mais bien le « champ du pouvoir », c'est-à-dire le lieu de rencontre des autres champs sociaux, au sein duquel les agents luttent pour la maîtrise du « pouvoir symbolique » qui leur permettra d'ordonner l'ensemble de la société (*Ibid.*, p. 35-36). L'international (et, à plus petite échelle, chaque OM particulière) peut lui aussi être compris comme un « milieu de milieux », soit le point de rencontre et de compétition de plusieurs champs nationaux ou transnationaux, structuré autour de l'enjeu de « l'intérêt national » (*Ibid.*).

Dans un dernier temps, les agents au sein d'un même champ s'entendent sur des règles « tenues pour acquises », et sur lesquelles reposent le fonctionnement du champ. Le maintien de cette doxa et l'observation stricte des règles du jeu par tous les acteurs renforce l'ordre hiérarchique du champ de même que la position des agents dominants

en son sein (*Ibid.*, p. 29-30). Nous reviendrons sur la doxa, et sur le concept de pouvoir symbolique qui y rattaché, dans la section 2.1.3.

Le triptyque conceptuel bourdieusien présenté ci-haut – pratique, habitus, champ – servira de fondement à notre analyse empirique subséquente (voir chapitre III). Nous reviendrons en détail sur leur application à l'étude de la paradiplomatie dans la partie 2.2. Pour l'heure, tournons-nous vers l'usage qui en a été fait dans l'étude de la diplomatie multilatérale, principal objet d'étude des théoriciens de la pratique.

2.1.2 La diplomatie multilatérale selon les théoriciens de la pratique

Si les théories de la pratique permettent de lever le voile sur les dimensions implicites de la politique mondiale, elles se prêtent particulièrement bien à l'étude de la diplomatie, définie de la façon suivante par Andrew Cooper et Jérémie Cornut : « *[a] bundle of practices that are placed on the tangible level, informed by structures and ideational forces, between political actors claiming and negotiating rights over a distinct polity* » (2019, p. 303). Dans un numéro spécial paru en 2015, Pouliot et Cornut ont soutenu que les théories de la pratique et le champ des études diplomatiques avaient tout intérêt à entrer en dialogue, notamment parce que les premières offrent aux secondes les outils conceptuels nécessaires à l'analyse des connaissances tacites ou d'arrière-plan se trouvant au fondement du travail diplomatique. Rebecca Adler-Nissen explique que les diplomates peinent à reconnaître leur métier, lequel se fonde sur les « compétences humaines et [le] jugement » (Watson, 1991, p. 52), dans la description théorique qu'en font les chercheurs (Adler-Nissen, 2015), ce que nous confirment les recherches ethnographiques d'Iver B. Neumann sur les corps diplomatiques européens (2005, 2007, 2012).

Mais pourquoi étudier la diplomatie ? Cette dernière a longtemps été considérée comme un « épiphénomène » de la politique mondiale par les théoriciens des RI, soumis à la

répartition structurelle de la puissance dans le système international et aux calculs instrumentaux des chefs d'États. Anecdote et triviale, la diplomatie ne serait rien de plus qu'un ensemble de rituels « mettant en scène » les négociations internationales, l'issue desquelles serait prédéterminée par les rapports de force sous-jacents (Pouliot et Cornut, 2015, p. 297-298). Or, s'étant saisis de la question diplomatique depuis la parution, en 2002, de l'article phare de Neumann ayant sonné l'avènement du « tournant pratique » en RI (2002), les théoriciens de la pratique soutiennent que les acteurs et les pratiques de la diplomatie remplissent au contraire un rôle fondamental dans le déroulement des relations internationales (Pouliot et Cornut, 2015, p. 298). Pour reprendre les termes d'Ole Sending, Pouliot et Neumann: « *many global phenomena of our time, from international law to world order, through humanitarianism, global hierarchies, and public power, are made possible by evolving forms of diplomacy* » (Sending *et al.*, 2015, p. 1).

Pour des auteurs tels que Cooper et Cornut, il ne fait nul doute que le processus diplomatique a été négligé à tort par les chercheurs en RI. Reprenant la thèse développée par Paul Sharp et Geoffrey Wiseman (2007), ils affirment que les diplomates déployés au sein d'ambassades à l'étranger sont bien plus que de simples exécutants de la politique étrangère subordonnés au droit international et à leurs instructions : ils sont dotés d'agentivité et de « marges d'autonomie » leur permettant « d'improviser » de manière adaptée aux contextes changeants et aux difficultés pratiques auxquels ils sont confrontés sur le terrain (Cooper et Cornut, 2019, p. 300, 304).

Les théoriciens de la pratique ont ainsi contribué à donner un souffle nouveau aux études diplomatiques (Wiseman, 2011) et à mieux démontrer leur pertinence en RI, notamment en faisant de la diplomatie, terme souvent employé dans la littérature comme une catégorie pratique, une catégorie analytique mobilisable par les théories de la pratique (Pouliot et Cornut, 2015, p. 299-300). Sending, Pouliot et Neumann

déclinent le concept de diplomatie en trois caractéristiques fondamentales : « *first, diplomacy is a process (of claiming authority and jurisdiction); second, it is relational (it operates at the interface between one's polity and others); and third, it is political (involving both representation and governing)* » (2015, p. 6). Reconceptualiser la diplomatie en tant que « processus politique relationnel » fournit la clé nécessaire à l'analyse de la « force générative » des pratiques diplomatiques (Pouliot et Cornut, 2015, p. 309). L'objectif est de comprendre et d'expliquer les phénomènes sociaux émergeant de la pratique diplomatique ou influencés par elle, mais l'analyse du rôle constitutif des pratiques ne saurait pour autant être ramenée ou réduite à une simple relation de causalité – pour reprendre les termes de Merje Kuus : « *The task is not to construct checklists of actors or causes – states, ranks, styles, whatever – but to think about diplomacy as a structured terrain of practice [...] that make[s] certain practices more likely.* » (2015, p. 380)

La dernière décennie a été marquée par une prolifération de travaux, dont la majorité porte sur la diplomatie multilatérale (Pouliot et Cornut, 2015, p. 303), l'incarnation la plus « contemporaine » et la plus répandue de la diplomatie (Pouliot, 2016, p. 6). Les chercheurs se sont jusqu'ici intéressés à l'ONU (voir par exemple Ambrosetti, 2012; Schia, 2013; Bueger, 2015a, 2015b), à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN – voir par exemple Adler, 2008; Pouliot, 2010; Graeger et Haugevik, 2011; Berling, 2012) et à l'Organisation mondiale du commerce (voir Eagleton-Pierce, 2013), l'UE étant toutefois l'instance la plus prisée (voir par exemple Mérand, 2010; Cross, 2011; Lavallée, 2011; Forget et Rayroux, 2012; Zaiotti, 2012; Adler-Nissen, 2014; Bicchi, 2014; Zwolski, 2014). Cette organisation s'avère en effet une inépuisable source d'innovation sociale et institutionnelle, utile au développement des théories de la pratique (voir par exemple Mérand, 2008, sur le processus d'élaboration de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE). Certains chercheurs ont effectué des analyses ethnographiques de la diplomatie européenne, afin de démontrer l'incidence des logiques pratiques propre à ces milieux sur les institutions de l'UE et

les politiques étrangères des pays membres (Ekengren, 2002; Buchet de Neuilly, 2009, p. 81-91). Au Comité des représentants permanents de l'UE (Coreper), par exemple, les délégués opèrent selon une logique pratique qui leur est propre et qui correspond à la dynamique sociale du groupe – cette « rationalité » socialisée les mène à des compromis qui échappent au calculs coûts-bénéfices de leurs gouvernements respectifs; il est ainsi d'usage de formuler les rapports envoyés à la capitale de façon à l'inciter à aligner ses positions sur celles du comité, une manœuvre exécutée avec la complicité des ambassadeurs étrangers (Lewis, 2005, p. 951).

L'étude la plus approfondie à ce jour des pratiques de la diplomatie multilatérale est sans doute l'ouvrage de Pouliot, *L'Ordre hiérarchique international* (2017). Dans cette recherche portant sur l'ONU et l'OTAN, il envisage ces OM comme des champs relationnels abritant des ordres d'interactions qui leur sont propres et cristallisant des « ordres hiérarchiques internationaux » – ces ordres hiérarchiques étant déterminés par des luttes entre ambassadeurs pour le « rang », attribué en fonction de la puissance et de la réputation internationale de l'État représenté, mais également en fonction du niveau de « compétence diplomatique » de chaque délégué (Pouliot, 2017). Les diplomates évoluent en effet au sein de milieux sociaux denses où le niveau de « maîtrise pratique » opère comme mécanisme de différenciation verticale entre les individus et les délégations nationales (Pouliot, 2016). Robert Cox et Harold Jacobson avaient déjà remarqué « que [l']influence de certains États dans certaines organisations internationales est plus grande que leur puissance structurelle ; pour d'autres, celle-ci est moindre » (1973, p. 410 – notre traduction). Pouliot attribue ce phénomène à ce qu'il nomme « la productivité sociale » des pratiques, soit leur capacité à produire des effets sociaux et politiques allant bien au-delà de leur performativité ponctuelle (2016, p. 13-14). Lorsqu'ils négocient dans la défense de « l'intérêt national », les diplomates sont simultanément engagés dans une lutte symbolique consistant à faire prévaloir certaines « manières de faire » au détriment d'autres. Ce faisant, les négociateurs démontrant la plus grande compétence ou maîtrise pratique s'illustrent par rapport à

leurs pairs et augmentent leur rang dans la hiérarchie sociale de l'organisation, un effet secondaire ou collatéral de la pratique qui continuera à avoir des répercussions dans l'avenir (*Ibid.*) Le jeu social consiste à obtenir la reconnaissance de pairs remplissant à la fois le rôle de « juge » et de « compétiteur ». Les agents dominés sont ainsi complices de leur propre oppression, dans la mesure où ils reconnaissent la compétence des agents dominant, les autorisant à maintenir et à élever leur rang. La collaboration entre dominés et dominants et la soumission tacite des premiers aux règles du jeu est donc indispensable à l'existence et à la perpétuation de l'ordre hiérarchique (*Ibid.*, p. 7, 14). Tel un « orchestre sans chef » (Bourdieu, 2001, p. 256), ce dernier se maintient donc sans coercition apparente, grâce à ce qu'Erving Goffman nomme « le sens de sa place » des agents sociaux, un concept que nous reprendrons plus loin (voir section 2.2.4.1).

Certains théoriciens de la pratique (Sending *et al.*, 2015; Cooper et Cornut, 2019) appellent désormais les chercheurs à sortir des sentiers battus pour étendre leur application aux nouvelles pratiques et surtout, aux nouveaux acteurs de la diplomatie en contexte de mondialisation : « *We need to understand better the tensions between traditional diplomacy centered on intergovernmental relations and innovative processes in which there is [notably] [...] a range of partnerships with non-state actors.* » (Cooper et Cornut, 2019, p. 301) La paradiplomatie a ceci de particulier qu'elle combine l'introduction de nouveaux acteurs sur la scène internationale à l'émergence de nouvelles pratiques diplomatiques transposant à l'international le partage interne fédératif de la souveraineté. Notre cadre théorique et conceptuel bourdieusien nous permettra de l'appréhender comme un « processus politique relationnel » s'articulant autour d'une distinction symbolique fondamentale – la doxa de la souveraineté territoriale.

2.1.3 La doxa de la souveraineté territoriale

« *Sovereignty is what one must do internationally to be* » (Ashley, 1989, p. 257 – soulignés dans l’original). Par cet aphorisme, Richard Ashley met en lumière la dimension pratique de la souveraineté territoriale. Non pas un objet réifié ou une règle abstraite, la souveraineté serait plutôt une pratique (ou un ensemble de pratiques) constitutive des entités souveraines, leur conférant la légitimité nécessaire pour exister et se faire entendre à l’international. Pour citer Ashley : « [...] a practical requisite of being a competent subject [internationally] is that one’s practices must recognize, and be recognized to recognize, the legitimacy of multiple sovereign subjects in the interpretation and making of history [...] » (*Ibid.*, p. 257 – nous soulignons).

Par conséquent, la souveraineté est coextensive à la reconnaissance du pluralisme inhérent au système international, exprimée notamment à travers des pratiques diplomatiques conçues pour assurer « la conciliation de l’éloignement ou de la séparation » (« *the mediation of estrangement* » [Der Derian, 1987] – notre traduction). Le revers fondamental de cette reconnaissance est la croyance en l’unité externe de l’État souverain, postulée par la conception « classique » de la souveraineté territoriale défendue et perpétuée par le « paradigme hégémonique » en RI (Macleod, 2010b) et la pratique diplomatique. Selon la définition qui en est donnée par Hans Morgenthau, la souveraineté est la première qualité présumée de l’État et correspondrait à l’autorité suprême de créer et de faire respecter les lois sur un territoire délimité par des frontières (1956). Étroitement liée aux concepts de nation et d’État par les approches conventionnelles en RI, elle serait indivisible et binaire par essence : l’État-nation est souverain, ou il ne l’est pas. L’expression internationale du multinationalisme et du fédéralisme (partage des pouvoirs) est inconcevable selon ce schème de pensée, renforcé entre autre par les théories modernistes de la nation exposées au chapitre I (voir partie 1.3).

La politique intérieure se différencie par conséquent de la politique internationale principalement en ce qu’elle rejette l’anarchie – ou « l’indécidabilité » – au profit de

l'assujettissement à une autorité centrale – l'État souverain – qui arbitre et tranche les conflits entre interprétations divergentes de la vie politique collective (Ashley, 1989, p. 265; voir aussi Walker, 1993). Les pratiques diplomatiques contribuent activement à renforcer le mythe de l'État unitaire, particulièrement en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique étrangère – tout du rituel diplomatique sert à projeter l'illusion que les diverses composantes de l'État (que ce soit les départements administratifs, les groupes d'intérêts ou les gouvernements non souverains) agissent et parlent comme un seul corps dans la défense d'un intérêt national unique, ce qui est une grossière déformation de la réalité (Lequesne, 2015, p. 359; Paquin, 2010). La diplomatie était jadis l'apanage d'un grand nombre de communautés politiques, avant d'être graduellement monopolisée par les États-nations à partir du Congrès de Vienne en 1815. Selon Cornago, ce processus de centralisation se serait intensifié au lendemain de la Seconde Guerre mondiale afin de favoriser la stabilité du système international durant la Guerre froide (2018, p. 2-3). Aujourd'hui, la centralisation de la politique étrangère relève davantage d'une « obsession » pour « l'efficacité », laquelle est systématiquement associée à la « centralisation institutionnelle typique des États-nations modernes » (Bickerton, 2011, p. 172-173 – notre traduction).

En résumé, la souveraineté territoriale présuppose la supériorité des représentants souverains par rapport aux autres agents internationaux, la centralisation de la gouvernance et de la représentation politique à l'international et, en guise de corollaire, une hiérarchie entre l'État central et ses entités constitutives à l'étranger. Ces attributs sont continuellement renforcés et réaffirmés par la pratique diplomatique traditionnelle. La souveraineté comme la diplomatie interétatique s'avèrent pourtant des construits sociaux (bien que d'une endurance et d'une effectivité indéniables, une fois « créés ») (Wendt, 1995, p. 79). « *[T]he recognizably objective structures of global life, far from being autonomous and pregiven conditions, are arbitrary and contingent effects that are imposed in history, through practice, and to the exclusion of other ways of structuring collective existence* » (Ashley, 1989, p. 253 – nous soulignons). Bien que

la mondialisation ait mis à mal le mythe de l'État unitaire et son contrôle exclusif des relations internationales, la souveraineté en tant que « pratique fondatrice » réaffirmant l'unité externe de l'État est une doxa dominante encore largement les milieux diplomatiques et multilatéraux (Adler-Nissen, 2013a, p. 179-182). Elle est un principe de fonctionnement à ce point naturalisé qu'il en devient invisible pour les agents sociaux (praticiens, « hommes d'État », théoriciens des RI) évoluant dans ces champs (Berling, 2015). Nous déclinons dès à présent deux facettes complémentaires de la doxa de la souveraineté territoriale, soit la souveraineté en tant que « pouvoir symbolique » de l'État et la souveraineté en tant que « pratique doxique » des champs internationaux, de manière à mettre en lumière comment et pourquoi la pratique de la paradiplomatie porte atteinte à la souveraineté territoriale.

2.1.3.1 Le pouvoir symbolique de l'État souverain

La doxa de la souveraineté constitue l'État en tant que « qu'autorité méta-politique de la politique mondiale » (Thompson, 1995, p. 214 – notre traduction). Pour prendre la pleine mesure de l'ascendance et de la légitimité inhérentes au statut de « souverain », il est utile de se référer au concept de pouvoir symbolique de Bourdieu, lequel désigne le pouvoir de « définir la réalité » dans un ou des champs sociaux donnés, en imposant des catégories mentales qui sembleront relever d'un « sens commun » communément partagé incitant les agents sociaux à se soumettre tacitement à un certain ordre des choses (Bourdieu et Wacquant, 1992, p. 73-74). L'État est le détenteur par excellence du pouvoir symbolique, ayant accumulé au fil de l'histoire un méta-capital, c'est-à-dire, la capacité de définir, de façon plus ou moins arbitraire, les normes, les statuts et les catégories qui ordonnent la société, soit les « principes de vision et de division » (*Ibid.*, p. 35). Détenteur du « monopole de la violence symbolique légitime » (*Ibid.* – souligné dans l'original) à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières (Pouliot et Mérand, 2013, p. 38-39), l'État souverain jouit d'un statut particulier opérant, dans une certaine mesure, indépendamment de sa puissance économique, démographique ou militaire.

Bien qu'inégalement positionnés dans le système international et dans les champs plus réduits des OM (Pouliot, 2017, p. 11), les États souverains disposent ainsi d'une forme d'autorité et de légitimité qui les distinguent des autres acteurs collectifs cherchant à obtenir une reconnaissance ou à faire valoir leurs intérêts sur la scène mondiale (Paquin, 2005, p. 136; Sending *et al.*, 2015, p. 5-6).

Reprenant la conception « pratique » de la souveraineté avancée par Ashley, Adler-Nissen propose de reconceptualiser cette dernière en tant que « revendication concrète d'une autorité supérieure », aussi bien à l'international qu'au sein du territoire national (2013a, p. 179 – notre traduction). La mondialisation ayant porté atteinte au caractère absolu et incontestable de l'autorité étatique, celle-ci doit être continuellement revendiquée et réaffirmée face aux nouvelles formes d'autorité aspirant à représenter des intérêts collectifs à l'international. Pour le démontrer, Adler-Nissen effectue une analyse du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), nouvel organe diplomatique de l'UE créé en 2010. Elle analyse la façon dont l'émulation, par les agents du SEAE, des pratiques diplomatiques des États souverains remet en cause la consubstantialité de la diplomatie et de la souveraineté, en contestant ouvertement l'autorité exclusive des représentants nationaux en matière d'affaires extérieures. Les pratiques diplomatiques du SEAE déclenchent de fait une « lutte interactive » autour du pouvoir symbolique des États membres de l'UE : ce qui est en jeu, en bout de ligne, est « le rôle exclusif des diplomates nationaux en tant que gardiens et maîtres et de la société internationale » (*Ibid.*, p. 185 – notre traduction).

Une recherche similaire sur le SEAE menée par Christian Lequesne révèle que ce « rôle exclusif » et le pouvoir symbolique qui le sous-tend sont jalousement défendus par les diplomates nationaux, les tâches qu'ils considèrent comme faisant partie de leur « raison d'être » – telle que la transmission de rapports à la capitale – n'étant pas cédées facilement aux agents et aux instances européennes (2015, p. 362). Sending *et al.* considèrent pour leur part que le diplomate est d'abord et avant tout membre d'une

profession dont il défend les prérogatives, sanctionnées par l'État et le droit international (2015, p. 5-6). Analyser l'interaction entre agents diplomatiques et non diplomatiques permet ainsi de départager les tâches ou les pratiques jugées fondamentales par les membres de la profession – et qui sont donc « centrales » à la diplomatie – de celles qui peuvent être partagées ou déléguées à d'autres acteurs sans (trop) porter atteinte au statut des diplomates – statut sur lequel repose, rappelons-le, le pouvoir symbolique de l'État souverain.

De manière comparable aux agents du SEAE, les paradiplomates dépêchés à l'international ou auprès d'OM par leur gouvernement non souverain seront présumément dépourvus, de prime abord, du pouvoir symbolique nécessaire pour y faire entendre leur voix. Afin d'être reconnus comme des interlocuteurs légitimes par leurs collègues étrangers, ils devront emprunter le « méta-capital » étatique, que ce soit en faisant appel à l'autorisation formelle de leur État central (consignée dans la constitution ou une entente intergouvernementale), ou en émulant les pratiques diplomatiques des représentants souverains. Il est possible, ce faisant, que certaines pratiques fassent l'objet de désaccords ou de luttes de pouvoir entre diplomates défendant l'unité et la chasse gardée de leur État, d'une part, et paradiplomates souhaitant exercer leurs prérogatives constitutionnelles et étendre leur influence à l'étranger ou au sein d'une OM, d'autre part.

2.1.3.2 La souveraineté en tant que « pratique doxique »

Ashley emprunte à Bourdieu son concept de doxa afin d'expliquer la persistance de la souveraineté dans les champs internationaux. Selon Bourdieu, la doxa est « cette relation d'adhésion immédiate qui s'établit dans la pratique entre un habitus et le champ auquel il est accordé, cette expérience muette du monde comme allant de soi que procure le sens pratique » (Bourdieu 1980a, p. 115). Implicites, préréflexives et rarement remises en cause, les règles et les catégories mentales qui constituent la doxa

exercer, pour reprendre les termes employés par Trine Villumsen Berling, « un pouvoir structurel et méconnu sur les pratiques d'un champ » (2012, p. 455 – notre traduction). Le propre de la doxa est qu'elle n'a (presque) jamais besoin d'être appuyée, défendue ou légitimée par des arguments ou par le discours, puisqu'elle s'impose d'elle-même comme la seule interprétation possible de la réalité. Produite et reproduite par un ensemble de pratiques reconnues, elle réduit au silence les interprétations concurrentes sur l'organisation de la vie collective en amenant les agents sociaux à discréditer immédiatement les pratiques déviantes ou mal exécutées – l'adhésion pratique à la doxa devient par le fait même une condition incontournable pour exister et progresser dans le champ (Ashley, 1989, p. 262).

Lorsqu'un champ social est « stable » (Berling, 2012, p. 470), cela signifie que ses fondements demeurent tacites et que la doxa fait partie intégrante de l'habitus des agents – elle constitue de fait un « savoir pratique » qui est « 'naturellement' vécu et perpétué à travers la pratique » (Ashley, 1989, p. 262 – notre traduction). Par conséquent, chaque fois qu'un nouvel acteur agit à l'encontre de la doxa ou fait preuve d'incompétence dans l'exercice des pratiques sensées la perpétuer, « *recognition, or denial of recognition, comes instantly, unquestioningly, as matter of self-evident understanding* » (Ashley, 1989, p. 262). Par contraste, les champs « instables », sur lesquels nous reviendrons en conclusion du mémoire, voient la doxa réintégrer le domaine du débat ouvert et de la contestation, dans une sorte de jeu opposant « l'orthodoxie » à « l'hétérodoxie ». Le rejet immédiat des pratiques et des praticiens non conformes constitue sans doute le plus grand obstacle à la reconnaissance généralisée de la paradiplomatie dans les champs dits stables : cet ensemble de pratiques destinées à émuler la diplomatie en « revendiquant une autorité supérieure » sur seulement *une partie* du territoire d'un État souverain, en prétendant en assurer la « représentation » et « gouverner » en son nom (Sending *et al.*, 2015, p. 6), s'oppose frontalement à la pratique doxique de la souveraineté, particulièrement telle qu'exercée par la diplomatie officielle de l'État central. Pratique « déviante » encore relativement

méconnue des dirigeants d'État et des fonctionnaires multilatéraux (Cornago, 2010), la paradiplomatie va à l'encontre du « sens commun » et des pratiques doxiques de la vaste majorité des agents évoluant dans les champs internationaux et dans les ministères nationaux chargés de la politique étrangère, ce qui génère de la résistance et un « déni de reconnaissance ».

Il importe de souligner, en terminant, le caractère « subversif » de la paradiplomatie. N'ayant pas pour but de préparer une sécession, c'est une activité dont la raison d'être est d'investir la nation non souveraine et ses représentants d'une partie du pouvoir symbolique de l'État, sans pour autant revendiquer l'indépendance et la création d'un nouvel État souverain reconnu par le droit international, ce qui équivaldrait à avaliser l'ordre établi en vue d'en tirer soi-même profit. La sociologie politique nous permettra en outre de reconceptualiser les relations intergouvernementales comme des relations de pouvoir entre les agents parlant au nom d'un gouvernement central détenteur de la souveraineté et d'emblée dotés de son pouvoir symbolique, et les représentants d'un gouvernement fédéré qui en sont (relativement) dépourvus, sans présumer à l'avance de la configuration hiérarchique – au moins partiellement tributaire de la pratique – qui pourrait en émerger.

2.2 La paradiplomatie identitaire multilatérale à l'aune des théories de la pratique

2.2.1 Le « subjectivisme »

Comment les représentants de la nation non souveraine flamande mettent-ils en pratique la paradiplomatie identitaire au sein du Conseil de l'Union européenne ? Tel que démontré au premier chapitre, la paradiplomatie identitaire est structurée par le fédéralisme, principalement défini en termes constitutionnels et juridiques, et par le nationalisme souverain et non souverain, c'est-à-dire l'ensemble des représentations intersubjectives et des identités nationales servant de fondement aux relations

intercommunautaires et aux discours de légitimation ou de délégitimation des institutions fédérales (Parent, 2011; Seymour et Laforest, 2011). À ces structures internes s'ajoutent celles de la scène multilatérale. Aux fins de ce mémoire et étant donnée la visée spécifique de notre question de recherche, nous considérons qu'en sus des règles formelles de l'OM (droit de l'OM, charte constitutive), la principale contrainte structurelle exercée par le milieu multilatéral sur les paradiplomates flamands (et sur les paradiplomates en général, dans la plupart des champs internationaux et multilatéraux) est la doxa de la souveraineté territoriale (voir section 2.1.3)⁶.

La paradiplomatie identitaire multilatérale comporte également une dimension pratique ou « agentielle » qui a été jusqu'ici occultée par les chercheurs, un problème récurrent en sciences sociales et en RI (Pouliot, 2007). Les théories de la pratique ont vu le jour afin de pallier cette lacune, et, suivant l'exemple de Bourdieu lui-même, ont conséquemment eu recours à une grande variété de méthodes pour recouper les horizons ontologiques distincts de l'agentivité et de la structure. Désirant mettre un peu d'ordre dans cet éclectisme méthodologique, Pouliot a élaboré une méthodologie qu'il a nommée « subjectivisme » (néologisme résultant de la contraction entre « subjectivisme » et « objectivisme »), proposant une synthèse du « mode de raisonnement » du constructivisme et alliant explicitement l'ontologie, l'épistémologie et les méthodes⁷ (2007). Sur le plan épistémologique, le subjectivisme se réclame du

⁶ Bien sûr, tant l'OIF que le CUE constituent des champs autonomes comportant une multitude d'autres normes informelles susceptibles d'avoir une incidence sur la paradiplomatie – nous y reviendrons en conclusion du mémoire.

⁷ À l'instar de Pouliot (2007, p. 360), nous effectuons une distinction entre la méthodologie, laquelle est un « mode de raisonnement » propre à une approche théorique et regroupant un ensemble de prémisses ontologiques et épistémologiques, et les méthodes, lesquelles sont des techniques de recherche (analyse du discours, corrélations statistiques, etc.) communes à plusieurs méthodologies.

« postfondationalisme », lequel reconnaît l'existence de fondements intersubjectifs à la connaissance et se situe à mi-chemin entre le positivisme (dont il réfute la théorie de la « vérité comme correspondance ») et le postmodernisme (dont il rejette le relativisme absolu et la normativité émancipatrice) (*Ibid.*, p. 363-364). Les catégories pratiques – comme l'État, la nation ou la souveraineté – peuvent donc devenir des concepts analytiques et servir de base à la recherche scientifique, dans la mesure où elles constituent la « réalité » des agents sociaux qui les produisent et les perpétuent. Leurs effets sur la société et leur évolution à travers l'histoire peuvent par conséquent être observés et analysés sans qu'il soit nécessaire de déterminer préalablement leur existence « objective » (*Ibid.*).

Inductive, interprétative et historique, la méthodologie subjective rend possible l'étude simultanée et intégrée de l'agentivité et de la structure en proposant un continuum analytique allant du savoir « subjectif » (« *experience-near* » [Geertz, 1983 {1974}]) détenu par les agents sociaux au savoir « objectif » (« *experience-distant* » [*Ibid.*]) développé par les chercheurs par la mise en contexte et l'historicisation (Pouliot, 2007, p. 367-368). Appliqué à l'étude des pratiques, le subjectivisme permet donc d'accéder aux relations et aux processus sociaux incarnés dans les corps (l'*habitus* ou la « logique dispositionnelle ») et dans les structures du monde matériel (le champ ou la « logique positionnelle ») (Pouliot, 2013, p. 45). L'analyse se décline en trois phases distinctes, le chercheur se promenant de l'une à l'autre au fil de son étude.

La première phase vise à « récupérer » inductivement les pratiques et le savoir subjectif des agents sociaux, ou, en d'autres termes, la compréhension « pratique » qu'ils ont de leur propre travail et activités. À cette étape, le chercheur doit tenter de comprendre leur réalité « de l'intérieur » et d'adopter leur langage, sans y surimposer de catégories analytiques.

La seconde phase a pour but d'amorcer le passage graduel de cette connaissance phénoménologique et particulière du monde social à une connaissance objective, par l'interprétation du savoir subjectif et des pratiques de l'agent à l'aune des représentations intersubjectives de son univers social (le champ). Il s'agit donc de reconstituer la « logique dispositionnelle » de l'agent : quels savoirs partagés, quelles règles informelles et quels codes culturels ou identitaires doit-il implicitement connaître afin de mettre en œuvre certaines pratiques et que celles-ci aient un sens pour lui-même et pour les autres ? C'est à cette étape qu'est reconstruit le « savoir d'arrière-plan », lieu de rencontre de la subjectivité et de l'intersubjectivité, de l'agentivité et de la structure (Adler et Pouliot, 2011, p. 20).

La troisième phase a pour objectif de compléter la mise en contexte et l'historicisation en rattachant les dispositions des agents aux structures du champ, c'est-à-dire en construisant les « logiques positionnelles ». Il s'agit dans un premier temps de « décoder » la doxa du champ en analysant les discours qui y prévalent et leur évolution à travers le temps : quelles règles ou représentations intersubjectives dominent le champ, et comment en sont-elles venues à s'imposer face à des interprétations concurrentes ? Dans un second temps, le chercheur doit construire la « logique positionnelle », c'est-à-dire brosser un tableau des agents (ou groupes d'agents) constituant le champ, de leurs configurations relationnelles et de la répartition des ressources (capitaux) entre eux – il doit, en somme, connaître la position « objective » relative des agents et mettre en lumière « d'où » ils parlent, car, peu importe la teneur des propos tenus par un agent, c'est sa position qui déterminera en bonne partie leur incidence sur la réalité sociale (Leander, 2008, p. 14).

Aux fins de notre démonstration et de manière à effectuer l'alliage théorique entre les littératures fédérale et nationale de la paradiplomatie, nous suivrons les trois étapes de l'analyse « subjective » des pratiques paradiplomatiques en présentant celles-ci dans l'ordre inverse. Nous commencerons donc en délimitant les champs sociaux à l'étude

et en expliquant comment nous construirons les « logiques positionnelles » des paradiplomates (section 2.2.2). Ensuite, nous chercherons à définir le contexte intersubjectif à l'aune duquel les pratiques paradiplomatiques devront être interprétées en nous fondant sur la littérature secondaire (académique) et primaire (produite par les agents étudiés) – nous accéderons ainsi aux bases des « logiques dispositionnelles » (ou savoir d'arrière-plan) des paradiplomates, soit leur histoire nationale incorporée dans l'habitus (section 2.2.3). Enfin, nous présenterons le concept de « sens de sa place », indispensable à la compréhension des logiques pratiques animant la paradiplomatie identitaire multilatérale (section 2.2.4), de même que la méthode d'entretien par laquelle nous tâcherons de récupérer les pratiques et de reconstituer « les logiques dispositionnelles » des praticiens (section 2.2.5).

2.2.2 Construire la logique positionnelle – la fédération multinationale et l'organisation multilatérale comme champs entrecroisés

La paradiplomatie identitaire est une activité tournée à la fois vers l'intérieur et l'extérieur d'une fédération multinationale. Elle se situe donc au croisement de dynamiques nationales et internationales/multilatérales et met en relations trois champs sociaux, celui de l'État fédéré (la Flandre, en l'occurrence), celui de l'État fédéral (ou de la fédération belge) et celui de l'OM (le CUE). Évidemment, une analyse tenant compte des interrelations complexes entre ces trois sphères sociales excéderait de loin les cadres de ce mémoire, dont l'objectif est de mieux comprendre le déroulement et la mise en pratique de la paradiplomatie identitaire multilatérale. Il ne sera donc pas question d'examiner la trajectoire socioprofessionnelle des paradiplomates flamands. Il s'agira plutôt, grâce aux outils conceptuels de la sociologie bourdieusienne, de recadrer dans leurs contextes fédéral et multilatéral les pratiques paradiplomatiques des représentants flamands, lesquels « incarnent » (Pouliot, 2017, p. 100) la nation non souveraine et le gouvernement flamand. Plus précisément, nous chercherons à analyser les champs fédéraux et multilatéraux comme des « terrain[s] structuré[s] de pratiques »

(Kuus, 2015, p. 380) ayant une incidence sur la pratique quotidienne de la paradiplomatie identitaire, déclinée sous ces deux dimensions principales, l'exercice autonome des compétences (la gouvernance) et l'expression identitaire (la représentation politique) (Paquin, 2004a; Sending *et al.*, 2015).

Nous accorderons par conséquent une attention prioritaire aux relations fédérales et intercommunautaires, c'est-à-dire à la relation entre représentants de la nation non souveraine et représentants de l'État central dans le cadre des activités (para)diplomatiques auprès du CUE. La littérature sur la paradiplomatie identitaire nous apprend que ses deux objectifs fondamentaux, l'autonomie politique et la reconnaissance à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières, génèrent des dynamiques de différenciation (persistant même dans le cadre d'une coopération ou d'une coordination intergouvernementale), de compétition et parfois même de conflits ou de rivalité entre ordres de gouvernement et nations souveraine et non souveraine (Paquin, 2004a, p. 203-204, 207, 224). De même, les théories de la pratique nous indiquent que les champs sociaux tendent à entrer en concurrence, les agents cherchant non seulement à augmenter leur rang au sein de plusieurs champs, mais également à élever un champ duquel ils se réclament au-dessus des autres (Pouliot et Mérand, 2013, p. 32-33, 36).

En croisant ces deux littératures, nous pouvons repenser la paradiplomatie identitaire multilatérale comme une tentative, de la part d'agents paradiplomatiques « incarnant » leur nation et leur gouvernement fédéré, de renforcer la position de leur propre champ (c'est-à-dire, la position de la nation non souveraine et de l'État fédéré à sa tête) dans le champ national (i.e. fédéral) et international (i.e. multilatéral). L'ontologie relationnelle de Bourdieu nous autorise ainsi à repenser l'explication de la paradiplomatie offerte par les études du fédéralisme, soit la volonté d'exercer ou de consolider les compétences internes. Ce désir d'autonomie politique ne procéderait pas uniquement de la compétence juridique détenue par l'entité fédérée, mais d'une

aspiration de ses élites à maintenir et à renforcer leur position et celle de leur champ national dans le champ fédéral en réaffirmant leur autorité juridictionnelle sur certaines tâches de gouvernance face aux représentants de l'État central au sein du champ international/multilatéral. Il ne suffit pas de se voir reconnaître formellement une compétence constitutionnelle pour la détenir – encore faut-il l'exercer concrètement au quotidien, dans toutes les sphères d'activités où elle pourrait s'appliquer et à chaque étape du processus de négociation multilatérale, de la collecte d'informations préliminaires à la définition des politiques à mettre en œuvre et à promouvoir, en passant par la phase « technique » des négociations intra-étatique et extra-étatique et la prise de parole en séance formelle au sein de l'OM.

L'aspiration des élites régionales ou provinciales à renforcer la position de l'État fédéré dans le champ fédéral et multilatéral serait également sous-tendue par le nationalisme non souverain, lequel les conduirait à un second objectif, celui de représenter une population possédant une identité et des intérêts nationaux distinctifs (Lecours et Moreno, 2001, p. 3-4). Tant le vocabulaire employé – l'auto-identification en tant que « nation », l'utilisation et la promotion du nom national (par ex., la Flandre) – que les ressources matérielles mobilisées dans et à travers la pratique (para)diplomatique au quotidien (bureaux, délégations, drapeaux, etc.), peuvent alors servir à « convoquer » la souveraineté (Weldes, 1996)⁸ et le pouvoir symbolique qui lui est rattaché. La proclamation du statut de « nation » et les objets matériels traditionnellement associés à la souveraineté et à la diplomatie peuvent de fait être considérés comme des ressources ou un « capital symbolique » reconnus et valorisés dans les champs fédéral

⁸ Selon Jutta Weldes, les représentations sont constituées par un procédé discursif appelé « articulation » : les ressources linguistiques et culturelles d'une communauté, lesquelles comprennent les objets matériels, sont agencées entre elles pour former des chaînes de connotations contingentes au contexte social et historique. Des liens d'apparence indissolubles sont alors établis et reproduits entre des termes qui se convoquent mutuellement (Weldes, 1996, p. 284-285).

et multilatéral, dont l'usage contribue à contredire la pratique doxique de la souveraineté et à souligner le caractère distinctif de la communauté politique non souveraine par rapport au reste de la fédération multinationale représentée par l'État central.

La configuration sociale dynamique formée par l'entrecroisement des champs fédéral et multilatéral amène les (para)diplomates à se positionner et à se repositionner les uns par rapports aux autres en fonction des capitaux dont ils disposent et des règles (doxa) structurant les deux champs. Les capitaux comprennent, comme nous venons de le voir, les diverses ressources discursives et matérielles valorisées dans chacun des champs et permettant d'y progresser. Souvent moins bien nanties en ressources humaines et financières que la délégation de l'État central, les délégations des nations non souveraines peuvent néanmoins en posséder davantage que certains États membres de l'OM (de plus petite taille ou en voie de développement), ou alors disposer de capitaux très prisés, tels que l'expertise relative à leurs domaines de compétence internes ou un capital culturel particulier (les représentants du Québec, par exemple, font souvent meilleure figure en Francophonie que leurs homologues canadiens dû à leur maîtrise supérieure de la langue française, dont la promotion est la raison d'être de l'organisation). À défaut de pouvoir réaliser une véritable analyse de champ (ce qui excéderait les cadres de ce mémoire – voir la conclusion du mémoire), nous débuterons notre analyse empirique par une revue de la littérature existante afin d'évaluer les positions relatives, au sein de l'association politique belge, à partir desquelles les représentants (para)diplomatiques des gouvernements fédérés et fédéral effectuent leur travail. Nous nous fonderons sur certains indicateurs signifiants eu égard au contexte historique, institutionnel et sociopolitique de la Belgique, tels que le poids économique et démographique de la région flamande dans l'ensemble fédératif et la manière dont il se traduit sur le plan de l'autonomie et du pouvoir politiques. Nous inférerons les « logiques positionnelles » dans le champ multilatéral grâce à divers indicateurs relevés par les recherches effectuées sur la diplomatie interétatique au CUE, afin de savoir où

se situe « l'État membre belge » (et par extension, les représentants fédérés et fédéraux) dans le champ européen (aidant donc à déterminer son influence diplomatique, eu égard par exemple à « sa part de votes », son poids démographique et économique, ses relations économiques avec d'autres États membres, sa réputation et ses prises de positions à l'UE). Nous recenserons également les ressources matérielles et humaines dont disposent respectivement la délégation flamande et les autres délégations fédérées au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE (grâce aux données trouvées sur les sites Internet du Département flamand des Affaires étrangères – DFAÉ – et de la Représentation permanente belge).

Sur le plan de la doxa structurant les champs, les premiers indicateurs des « règles du jeu » sont bien évidemment les règles de fonctionnement de l'OM (charte constitutive de l'organisation, droit interne de l'OM) d'une part, et les lois constitutionnelles et les ententes intergouvernementales régissant la participation des entités fédérées à la diplomatie multilatérale, d'autre part. Ces règles écrites, que nous prendrons soin de détailler dans la partie consacrée à la construction de la logique positionnelle (voir partie 3.1), peuvent être imparfaites, imprécises, voire contradictoires dans le cas de la paradiplomatie. Même lorsque les compétences et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement sont clairement délimitées par le droit, comme en Belgique, il subsiste des parts d'ombre. Les compétences internes étant exercées dans l'organisation par le truchement de pratiques, c'est à l'aune de celles-ci que l'on pourra pleinement discerner les occurrences d'empiètement, de dépassement, de conflit, de partage ou de coopération. C'est par une compréhension du fonctionnement de l'environnement social, et non par la connaissance parfaite des modalités du droit ou des ententes intergouvernementales, que l'on pourra réellement départager les potentielles « transgressions », unanimement réprochées par le milieu fédéral et multilatéral (et, partant, lourdes de signification symbolique), des « dépassements » des compétences formelles qui se sont normalisées dans et à travers la pratique. À l'opposé, l'étude des pratiques permettra aussi d'évaluer plus précisément le non-respect ou

l'affaiblissement de l'autonomie constitutionnelle que peuvent connaître les entités fédérées dans l'exercice courant de leurs compétences. Puisque la doxa est une contrainte structurelle plus ou moins intégrée au niveau de l'agentivité (*habitus*) et que sa portée dépasse les traces écrites, nous aurons soin de définir le contexte intersubjectif d'interprétation dans la section suivante (2.2.3).

2.2.3 Reconstituer le contexte intersubjectif d'interprétation – la fédération multinationale et les interprétations concurrentes du partage de la souveraineté en politique étrangère

Face à des cadres règlementaires et constitutionnels imprécis, les agents improvisent pour s'adapter à des situations très pratiques, adaptations contingentes régulées par des règles non écrites relevant du savoir d'arrière-plan (Cornut, 2018); parmi elles, nous retrouvons la doxa de la souveraineté présentée dans la section 2.1.3. Les champs fédéraux comportent pour leur part un degré de complexité encore plus élevé, puisqu'ils sont caractérisés, comme nous l'avons vu au premier chapitre, par des désaccords historiques sur la mise en œuvre concrète des normes constitutionnelles et sur les principes fondateurs (structurants, mais pas toujours formalisés !) du vivre-ensemble et du partage de la souveraineté. Ces conflits historiques entre communautés ont été partiellement résolus par la conclusion de « pactes fédératifs » (Parent, 2011) scellés dans les constitutions et les accords intergouvernementaux. Ils ont également généré de multiples interprétations concurrentes des règles constitutionnelles et des normes informelles devant régir les espaces d'action peu ou pas codifiés, l'ampleur de ces espaces variant d'une fédération à l'autre.

Chaque constitution, chaque « pacte fédéral » et chaque accord intergouvernemental est donc sous-tendu par un « pacte social » dont les règles et les représentations communes sont, à divers degrés, tacitement acceptées ou ouvertement débattues. Le concept « d'identité nationale » (voir chapitre I, partie 1.3) a souvent été utilisé pour analyser les relations intercommunautaires et comprendre les prises de positions

politiques des nations, notamment en matière d'affaires extérieures – notre recherche sur le nationalisme québécois à l'OIF (Lamontagne et Massie, 2019a) nous a toutefois amenés à constater que « l'identité » seule était d'une portée explicative limitée, puisqu'elle repose sur un a priori théorique selon lequel toute action politique est guidée par des délibérations conscientes et la subordination à une structure idéale rigide. D'une part, l'identité telle qu'entendue par les constructivistes (Wendt, 1992, p. 398; Weldes, 1996; McSweeney, 1999, p. 126-132) et les ethnosymbolistes (Smith, 2008, p. 19-24) relève entièrement du savoir réflexif, les mécanismes de sa conversion en gestes ou en pratiques sociales étant par conséquent difficilement observables. Si elle permet de comprendre ce qui motive et comment se sont formées les positions politiques d'une nation non souveraine, l'identité se borne à opérer une différenciation horizontale entre « Soi et l'Autre » (de manière à consolider une cohésion verticale entre les classes sociales, à savoir le « Nous »), en sorte que le rôle de la différenciation verticale – la dialectique entre l'habitus et la position occupée par les agents sociaux dans les champs fédéral/national et international/multilatéral – est occultée. Il en résulte que les rapports de pouvoir implicites à partir desquels les agents élaborent leurs stratégies d'autonomisation et de différenciation identitaire sont écartés de l'analyse. Pourtant, c'est en prenant en compte l'interaction entre les éléments réflexifs (l'identité) et la logique pratique (laquelle émerge tant des dispositions intériorisées de la culture que de la position de l'agent dans l'ordre social) que l'on obtient le portrait le plus complet des relations intercommunautaires et de leurs luttes de pouvoir symboliques sous-jacentes.

Le contact avec les praticiens « sur le terrain » révèle en effet que ceux-ci tendent à se sentir détachés des débats politiques (parfois acrimonieux) accaparant leurs parlements et leurs chefs d'États, et à développer des « *modus vivendi* » très cordiaux avec leurs vis-à-vis d'une autre communauté ou d'un autre ordre de gouvernement (Entretiens; Lamontagne et Massie, 2019a). Tandis que les identités s'entrechoquent sur le plan discursif, la pratique courante de la (para)diplomatie multilatérale paraît plutôt

s'inscrire dans la régularité et la relative absence de conflits, les luttes pour le pouvoir symbolique se menant par l'entremise des pratiques quotidiennes les plus banales, au sein d'un ordre hiérarchique préexistant, généralement pris pour acquis (où à tout le moins, temporairement accepté) et rarement subverti ou contesté. Sur le plan pratique, l'expression identitaire peut donc être fortement limitée ou tempérée dû au contexte social, voire prendre des formes subtiles ou plus ou moins atténuées. La langue de travail en constitue un exemple parmi d'autres – pour les Flamands, la capacité à intervenir dans leur langue au CUE représente un enjeu identitaire important, comme nous le verrons dans notre analyse empirique (voir chapitre III).

L'identité, en tant que produit d'un parcours historique collectif, se manifeste néanmoins dans les dispositions intégrées des agents sociaux et constitue une part substantielle du savoir d'arrière-plan à partir duquel il est possible de comprendre et d'interpréter le sens et la portée de leurs pratiques. Afin d'en déduire les règles et les savoirs tacites, il faut l'appréhender comme un discours formé à travers l'histoire et pouvant être retracé dans les textes (écrits ou oraux). Ce contexte intersubjectif se trouve à l'origine des « logiques dispositionnelles » des praticiens de la paradiplomatie identitaire multilatérale.

Selon Neumann, un discours comporte plusieurs facettes et est donc constitué par différentes représentations intersubjectives (2008, p. 70-73). Le plus souvent, un discours comporte une représentation dominante (ou « hégémonique ») plus largement diffusée et soutenue par les agents dominants, de même qu'une ou plusieurs interprétations concurrentes plus ou moins réprimées par la violence symbolique. Pour notre analyse de la paradiplomatie flamande au CUE, nous nous référerons à la littérature secondaire (études fédérales, études paradiplomatiques) afin de mettre en lumière le « discours » entourant le fédéralisme multinational et le partage de la souveraineté en politique étrangère et en diplomatie en Belgique, en nous concentrant particulièrement (mais pas exclusivement) sur la (para)diplomatie multilatérale auprès

de l'UE. Afin d'ancrer le discours et les interprétations étudiées dans leur contexte historique, nous remonterons au début des années 1990, période charnière où la Belgique est officiellement devenue une fédération (1993), où les paradiplomaties fédérées ont pris leur envol et où le traité de Maastricht a permis l'accèsion des représentants régionaux européens au CUE (1992-1994).

Nous nous référons également à quelques sources primaires plus récentes, notamment les descriptions de la « politique européenne » des divers ordres de gouvernement retrouvées sur les sites Internet de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, de la délégation de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles à l'UE, et du DFAÉ. Notre source primaire principale sera « le livre blanc » de politique européenne (« *Vision Statement* ») publié par le gouvernement flamand en 2016, soit le plus important document de politique étrangère produit par la Flandre à ce jour en ce qui a trait à sa « vision » internationale et européenne – Flanders, 2016). À partir de nos sources secondaires et primaires, nous repérerons quelles représentations sont véhiculées par les élites politiques issues des deux principales communautés linguistiques de la Belgique (la fédération belge étant « bicommunautaire » et « consociationaliste »). Font-elles l'objet de débats ouverts entre communautés et entre ordres de gouvernement ? Servent-elles à légitimer les institutions fédérales existantes ou à promouvoir des réformes ? En quoi leurs visions respectives de l'UE, de ses institutions et de son rôle domestique et international diffèrent-elles ou se rejoignent-elles ?

Au-delà des désaccords intercommunautaires, il peut également exister des conflits interprétatifs ayant cours au sein même des nations souveraines et non souveraines, principalement entre partis politiques. Nous tâcherons dans le cadre de cette recherche d'identifier le « noyau dur » commun aux grands partis politiques et aux élites nationales dans chacune des nations (souveraine ou non souveraine) à l'étude. Ce noyau dur est le référent commun des (para)diplomates et nous donne le meilleur accès

à leur connaissance d'arrière-plan, les désaccords partisans remettant rarement en cause les mythes et les représentations fondatrices.

2.2.4 Récupérer les pratiques et reconstituer les logiques dispositionnelles – l'habitus du représentant non souverain

En plus d'appartenir à une nation dont il est, au sein de l'OM, le porte-voix et le bras agissant, le paradiplomate est également le représentant d'un gouvernement non souverain occupant une position objective (de par l'absence de reconnaissance d'une personnalité juridique en droit international) et intersubjective (de par la doxa de la souveraineté) inférieure à celle des États souverains dans le champ multilatéral (voire même dans le champ fédéral). Revenons à l'analyse de Pouliot sur la diplomatie multilatérale à l'ONU et à l'OTAN (2016, 2017) (section 2.2). Il démontre que la position objective de l'agent dans le champ ne détermine que partiellement la formation et la transformation des ordres hiérarchiques locaux. En d'autres termes, même les diplomates se trouvant à la tête de petits États à la puissance modeste peuvent, dans certains dossiers, se démarquer par leur compétence pratique, acquérir la reconnaissance de leurs pairs, faire rayonner leur nation dans l'organisation et influencer le sens des négociations multilatérales. La mobilisation stratégique des capitaux dont ils disposent et leur niveau de maîtrise pratique jouent un rôle clé à cet égard, et l'un comme l'autre sont informés par ce que Pouliot, reprenant à son compte le concept avancé par Erving Goffman puis par Bourdieu, nomme « le sens de sa place » (Pouliot, 2017, p. 99-126).

Le « sens de sa place » est « une connaissance pratique, corporelle, de sa position dans l'espace social [et qui] s'exprime par des conduites comme l'évitement ou des ajustements inconscients des pratiques » (Bourdieu, 1997, p. 265-266). Il résulte, en somme, de l'homologie entre l'habitus de l'agent et sa position structurelle dans le champ. Parce que la fonction première du diplomate ou du chef d'État est « d'incarner » une nation, sa position dans le champ multilatéral dépend autant de sa

compétence personnelle que du rang intersubjectivement attribué à l'État qu'il représente par les autres États membres (Pouliot, 2017, p. 100). Selon Pouliot, le « sens de sa place » est au fondement même de la compétence diplomatique, puisqu'il permet au représentant « de comprendre la distribution des rangs et des rôles autour de la table multilatérale » et agit en tant que « sens pratique du jeu, [lequel] constitue à la fois une contrainte et une capacité d'action, imposant un sens des limites tout en permettant la mise en avant de savoir-faire socialement adaptés » (*Ibid.*, p. 99 – nous soulignons).

Tel qu'expliqué à la fin de la section 2.1.3, et comme nous le démontrerons dans notre analyse empirique, les paradiplomates, en leur qualité de représentants d'une nation « non souveraine » au statut « ambigu » et « hybride » (à la fois « lié[e] par la souveraineté » et « libre de souveraineté » [Rosenau, 1990, p. 36] – notre traduction), doivent relever un double défi, entre émulation des pratiques diplomatiques souveraines et innovation subversive (Massart-Piérard, 1999b; Bouris et Ferrandez-Molina, 2018)⁹. Un « sens de sa place » aiguisé est indispensable à la réussite de ce numéro d'équilibriste, tel que nous le verrons dans notre analyse. Pour être reconnu et faire progresser (ou maintenir) le rang de son État fédéré dans le champ fédéral et multinational, le paradiplomate doit faire montre d'une déférence d'autant plus grande envers les règles du jeu telles qu'établies par les acteurs dominants, à savoir les États souverains et l'État fédéral d'appartenance. Toutefois, par le fait même, il perpétue et donne son assentiment à un ordre fédéral et multilatéral établi (Pouliot, 2017, p. 165), dans lequel la nation non souveraine qu'il représente ne se voit pas nécessairement

⁹ À ce propos, voir l'analyse qu'effectue Françoise Massart-Piérard (1999b) des premiers pas des entités fédérées de Belgique à l'UE. L'auteure soutient que la cultivation de l'ambiguïté et le passage continu du rôle « d'État » à celui de « région » permet à la Flandre et à la Wallonie de tirer leur épingle du jeu sur la scène européenne en multipliant leur présence dans différents forums. Voir également l'analyse originale de Bouris et Fernández-Molina (2018) sur la diplomatie « liminale » de la Palestine et du Sahara-Occidental, par laquelle ces États occupés et non reconnus tentent de s'imposer comme interlocuteurs crédibles auprès de l'UE.

reconnaître une identité nationale et une souveraineté (dans ses champs de compétences) « égales » à celles de l'État central. Le diplomate compétent s'avère ainsi souvent, sans le vouloir, un avatar du statu quo et le plus fidèle allié de la doxa – c'est ce que Pouliot nomme « la tragédie du diplomate compétent » (*Ibid.*).

2.2.5 L'entretien qualitatif semi-dirigé

Étant donné l'impossibilité de recourir à l'observation participante (faute de temps et d'accès direct au CUE), nous emploierons la méthode de l'entretien individuel semi-dirigé, souvent utilisée comme méthode de substitution puisqu'elle permet à la fois de « récupérer » des éléments précis – les pratiques – et d'offrir une liberté de parole au participant pour partager son savoir subjectif (Pouliot, 2013, p. 49). Afin de minimiser les risques d'autocensure, nous avons garanti à chacun des participants la protection de leur anonymat. Les verbatims d'entretien ont par conséquent été numérotés de 1 à 15, et seront cités entre parenthèse de la manière suivante – E. 1, pour Entretien numéro 1 – de manière à mieux protéger la confidentialité des données¹⁰ (voir l'Annexe A pour une liste des entretiens, avec la date et lieu de leur tenue).

Les personnes invitées en entretien ont été sélectionnées sur la base des postes qu'elles ont occupés (au courant de la dernière décennie, soit de 2011 à 2019 environ) ou qu'elles occupent toujours en lien avec la représentation de la Flandre et de la Belgique au CUE, de manière à refléter une variété de positions et de rôles (Emirbayer et Johnson, 2008, p. 34) au sein des administrations et des délégations multilatérales des deux ordres de gouvernement. Tant pour des motifs logistiques (voir conclusion du mémoire)

¹⁰ Ce projet de recherche bénéficie d'un certificat éthique émis par le Comité institutionnel d'éthique de la recherche avec des êtres humains (CIEREH) de l'Université du Québec à Montréal, et tous les participants ont signé une entente de confidentialité leur garantissant la préservation de leur anonymat.

que méthodologiques, nous avons choisi de prioriser la perspective des paradiplomates flamands, la grande majorité de nos participants étant d'actuels ou d'anciens employés du DFAÉ affectés au CUE. En effet, cela nous a permis de récupérer en premier lieu les pratiques et le savoir pratique des agents dont la position au sein des champs étudiés leur confère un point de vue « clé » sur les dynamiques sociales les plus pertinentes pour la recherche en cours (*Ibid.*) – en l'occurrence, le conflit symbolique entourant la doxa de la souveraineté. Nous avons eu soin d'équilibrer nos entretiens entre les attachés politiques, chargés de l'essentiel du travail de représentation de la Flandre au CUE (les ministres flamands ne jouant qu'un rôle ponctuel, voir chapitre III, section 3.1.2), et des personnes occupant des fonctions leur offrant une vision plus « globale » du rôle et des positions adoptées par la délégation flamande (voir Annexe B). Quelques participants du gouvernement fédéral ont aussi été retenus selon leur disponibilité et le travail (passé ou présent) qu'ils ont effectué au sein de la RP, afin d'apporter un point de vue complémentaire à l'analyse.

Le but des entretiens est non seulement de « récupérer » les pratiques, mais aussi d'accéder « aux logiques dispositionnelles » sur lesquelles elles reposent. Le savoir pratique étant inconnu de l'agent et non directement exprimable (Bourdieu, 1980a), il faudra le mettre au jour grâce à des techniques d'entretien adaptées (voir Pouliot, 2013, p. 49, 51). Nos questions d'entretien (voir Annexe C) sont donc formulées de manière à faire ressortir les éléments que nous souhaitons analyser. Pour commencer, il est demandé aux personnes participantes de décrire leurs tâches et leur rôle dans l'OM, mais également ceux de leurs collègues d'un autre ordre de gouvernement, faisant ainsi d'elles des « interprètes » de leurs propres pratiques et de celles de leurs vis-à-vis dans la fédération (*Ibid.*, p. 49). Un deuxième bloc de questions est consacré à la gestion concrète de la division fédérale des pouvoirs, avec un accent sur le potentiel de conflit et de coopération lié aux compétences partagées et exclusives. Il s'agit non seulement de se renseigner sur les mécanismes concrets de la « gestion » de la souveraineté partagée, mais également de proposer au participant des « mises en situation »

susceptibles de « déstabiliser » son savoir pratique et l'obligeant à se distancier de ses pratiques incorporées pour les envisager de l'extérieur (*Ibid.*, p. 51). Ces questions ont surtout pour but de mettre au jour le « sens de sa place » du paradiplomate et, partant, l'autonomie politique dont il dispose dans l'OM sur le plan de l'exercice autonome des compétences constitutionnelles et de la participation à la gouvernance multilatérale. Enfin, un dernier bloc de questions place le participant face aux représentants des autres États membres et des fonctionnaires de l'OM. Elles visent surtout à explorer la nature des relations multilatérales établies par les représentants de la nation non souveraine et les pratiques de distinction et de reconnaissance qu'ils mettent en œuvre dans l'organisation. Ces questions ont donc pour objectif d'évaluer leur « marge de manœuvre » sur le plan de la représentation politique, c'est-à-dire les limites à l'action perçues ou ressenties par les paradiplomates en lien avec leur condition d'acteurs « non souverains ».

2.3 CONCLUSION

Les théoriciens de la pratique se sont abondamment intéressés au multilatéralisme et ont commencé à analyser les transformations de la diplomatie à l'ère de la mondialisation, mais ils n'ont jamais étudié la paradiplomatie. Grâce aux concepts sociologiques de champ, d'habitus et de pratique/logique pratique, il devient possible d'analyser les relations intergouvernementales fédérales, le nationalisme non souverain et les rapports de pouvoir entre gouvernements souverains et non souverains d'une manière qui met en exergue les dimensions informelles, tacites ou prises pour acquises, et symboliques de la mise en pratique de la (para)diplomatie. Surtout, il devient possible d'analyser en quoi la paradiplomatie révèle et conteste la doxa de la souveraineté territoriale, laquelle consacre l'unité extérieure et la prédominance de l'État souverain (et de ses représentants accrédités) à l'international. Cette doxa est susceptible de limiter l'exercice de la paradiplomatie dans les champs multilatéraux où elle est la plus fortement implantée et de produire des effets jusque dans les champs

fédéraux. Grâce à une méthodologie postfondationaliste inspirée du subjectivisme de Pouliot, nous nous fonderons sur un ensemble de sources secondaires et primaires, de même que sur une quinzaine d'entretiens individuels semi-dirigés avec des (para)diplomates flamands et belges, afin d'analyser, au chapitre suivant, la mise en pratique de la paradiplomatie flamande au CUE.

CHAPITRE III

JOUER LA « CARTE BELGE » POUR REMPORTE LE « JEU EUROPÉEN ». LA FLANDRE AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le présent chapitre a pour but d'effectuer une analyse détaillée de la mise en pratique de la paradiplomatie identitaire flamande au Conseil de l'Union européenne (CUE). Nous débiterons en constituant la logique positionnelle des représentants de la nation flamande (partie 3.1) dans les champs entrecroisés de la fédération belge (section 3.1.1) et du CUE (section 3.1.2). Ensuite, nous reconstituerons le contexte intersubjectif d'interprétation propre à la fédération belge (partie 3.2), tant en ce qui a trait aux perspectives flamandes et francophones sur le fédéralisme belge (section 3.2.1) qu'en ce qui concerne les visions entretenues par le gouvernement flamand et le gouvernement fédéral sur la politique européenne et la participation des entités fédérées à l'UE (section 3.2.2). Finalement, nous procéderons à l'analyse sociologique de la pratique (para)diplomatique des représentants de la Flandre et du gouvernement fédéral belge au CUE (partie 3.3), en examinant tour à tour les deux dimensions de la paradiplomatie identitaire, la gouvernance dans les champs de compétences internes (section 3.3.1) et la représentation politique de la nation flamande (section 3.3.2).

3.1 Constituer la logique positionnelle des représentants flamands

3.1.1 Le positionnement des Flamands dans le champ de la fédération belge

« La Belgique sera latine, ou elle ne sera pas. » L'interviewé esquisse un sourire face à la perplexité de son interlocutrice. Revenant à l'anglais, nouvelle *lingua franca*

diplomatique préférée au français par un grand nombre de représentants flamands comme langue de travail et d'échange, il entreprend de lui expliquer : « *[Belgium] has been created as a francophone political project. [...] This prediction may be very prophetic, because if it does not manage to remain latine, it may end up not being at all.* » (E. 10) En quelques mots prononcés sur le ton du constat et d'après une perspective toute flamande de l'histoire de son pays, il résume l'immense défi que représente la pérennité de la Belgique « bicommunautaire » (Verdussen, 2016), dont la fracture politico-linguistique remonte aux origines du pays (Deschouwer, 2009, p. 66). Le Royaume de Belgique a acquis son indépendance en 1830, et a été dirigé jusque dans les années 1960 par une élite francophone qui, en dépit de sa situation démographique minoritaire, a exercé sa domination sur les affaires économiques et politiques aux dépens des droits civils et linguistiques d'une majorité paysanne de langue néerlandaise (dont le dialecte particulier est communément appelé le « flamand »). Le XIXe siècle a vu l'émergence du mouvement flamand, dont les revendications successives pour l'usage du flamand comme langue publique, notamment dans l'enseignement et dans les cours de justice, ont progressivement abouti à la croissance du pouvoir politique de cette majorité néerlandophone. À partir des années 1960, ce basculement du rapport de force politique s'est amplifié sous l'impulsion d'un brusque revirement de la situation économique de la Belgique. L'économie industrielle au sud du pays, territoire francophone, a connu un effondrement rapide, cependant que les échanges et le commerce explosaient au nord, territoire flamand abritant notamment l'imposant port d'Anvers, devenu depuis l'un des plus importants au monde (Verdussen, 2016, p. 79-80; Lacey, 2017, p. 147-149).

Aujourd'hui, les Flamands représentent toujours près de 56% de la population belge (contre environ 41% de francophones et 1,5% de germanophones – estimation effectuée par des chercheurs dû à l'abolition des recensements linguistiques officiels en Belgique, voir Leclerc, 2020). La région flamande, dont la capitale est établie à Bruxelles, compte désormais entre 55% et 65% du PIB de la Belgique et 82% de ses

exports et imports internationaux (Statistics Flanders, 2020). Plus fortement intégrée au marché européen que sa consœur wallonne, la région flamande est une contributrice fiscale nette en Belgique, situation polémique exacerbée par l'eupéanisation (les fonds européens aux régions étant un facteur de désagrégation des économies et des solidarités nationales) et accentuant douloureusement le clivage intercommunautaire (Beyers et Bursens, 2013). Si le pouvoir économique et politique flamand est à présent indéniable, il ne se traduit pas pour autant en un contrôle sans partage de la Belgique; afin de bien saisir la réelle ascendance du peuple flamand en Belgique, il faut plutôt se référer à son pouvoir « réel » tel qu'exercé par le truchement des institutions fédérales.

D'un État unitaire, la Belgique est progressivement devenue, au gré de quatre réformes mises en œuvre entre 1968 et 1993 de manière plutôt *ad hoc* et sans vision à long terme, une fédération sous-tendue par une profonde « dynamique de dissociation » (Romainville, 2015, p. 225). Conciliant fédéralisme de compétition et fédéralisme de coopération, l'architecture fédérale belge (dont la forme actuelle a été atteinte à la suite de la réforme constitutionnelle de 1993 proclamant officiellement le caractère « fédéral » de la Belgique) a pour but de faciliter la coexistence des pôles flamand et francophone tout en veillant à la protection des minorités linguistiques. À la demande des Flamands, les communautés linguistiques ont été instituées afin de doter les groupes linguistiques néerlandophones, francophones et germanophones des ressources financières et institutionnelles indispensables à leur reproduction culturelle. Selon la Constitution, les gouvernements des communautés sont élus par les membres du groupe linguistique auxquelles elles correspondent, et ils sont chargés des matières dites « personnalisables », telles que l'éducation, les matières culturelles (jeunesse, tourisme, et sports, par exemple) et l'emploi des langues dans les matières administratives (Reuchamps et Onclin, 2009, p. 29). Les ouvriers francophones résidants hors de la capitale belge (centre financier et culturel du pays) ont réclamé pour leur part la création des régions wallonne, flamande et bruxelloise, dans l'espoir de revitaliser le nord industriel en décentralisant les leviers économiques. Les régions

flamande et wallonne sont séparées par une « frontière linguistique », cependant que la région Bruxelles-Capitale, officiellement bilingue, mais majoritairement francophone, est enclavée en territoire flamand, à proximité de la Wallonie (*Ibid.*, p. 28).

Les gouvernements élus des régions sont responsables des matières territoriales et économiques, au nombre desquelles sont comptés l'environnement, l'urbanisme, l'économie et le commerce extérieur, la politique de l'énergie, l'emploi, le transport, la coopération au développement et la gestion des pouvoirs subordonnés (provinces, communes) (*Ibid.*, p. 29). Les entités fédérées se sont également vu confier les pouvoirs résiduels, mais les chevauchements de compétences avec le gouvernement fédéral demeurent nombreux; ce dernier retient notamment la compétence exclusive dans le domaine de la finance, de l'armée, de la justice et de la sécurité sociale (Gouv. Belgique, 2020).

Les régions et les communautés de la Belgique jouissent ainsi d'une grande autonomie, la constitution leur conférant même une égalité formelle avec le palier fédéral; c'est le principe de la « non-hiérarchie des normes », en vertu duquel la législation des gouvernements fédérés n'est pas subordonnée à celle du gouvernement fédéral. Fusionnées en une seule entité fédérée et gouvernementale en 1988, la communauté et la région flamandes (devenues « la Flandre ») s'élèvent ainsi au rang des régions européennes les plus prospères et les plus autonomes. Selon l'index comparatif d'autonomie régionale développé par Hooghe *et al.* (2016), la Flandre et la région wallonne disposent d'un niveau d'autonomie institutionnelle (lequel comprend aussi bien l'autonomie politique que la gouvernance partagée, voir chapitre I, partie 1.2) parmi les plus élevés en Europe.

La littérature sur le fédéralisme belge soulève deux tendances méritant d'être soulignées afin de bien saisir le « positionnement » et « le poids politique relatif » de chacune des régions et des communautés dans la fédération. Premièrement, plusieurs

chercheurs mentionnent la présence d'une dynamique centrifuge, caractérisée par le transfert des compétences du gouvernement fédéral vers les entités fédérées : les cinquième (2001) et sixième (2010-2011) réformes de l'État ont accentué cette tendance par le transfert de compétences en agriculture, en transport et en environnement, notamment (Deschouwer, 2009, p. 69; FDFFA, 2020). La seconde tendance notable est la dynamique partisane et gouvernementale fondée sur la dualité linguistique. Au quotidien de la politique intérieure de la Belgique, l'État belge s'avère simultanément une arène au sein de laquelle les communautés linguistiques se rencontrent, compétitionnent l'une contre l'autre et apprennent à coopérer. D'une part, le pouvoir fédéral s'exerce selon les principes du consociationalisme : aucune communauté linguistique ne peut gouverner sans partage, puisque chacune d'elle dispose d'un veto parlementaire (la procédure dite de la « sonnette d'alarme ») et que la parité linguistique est assurée en tout temps au sein de l'exécutif fédéral (Reuchamps et Onclin, 2009, p. 226). À partir des années 1970, les grands partis nationaux en Belgique se sont scindés sur une base communautaire, en sorte qu'aujourd'hui, tous les partis ne présentent de candidats que dans la communauté francophone ou la communauté néerlandophone. Chaque communauté vit ainsi en vase clos, puisqu'elle dispose également de son propre système d'éducation et de ses propres médias (Verdussen, 2016). Chaque ordre de gouvernement – régional, communautaire, fédéral – élit ses représentants au scrutin proportionnel, donnant lieu à des coalitions gouvernementales très complexes. Au niveau fédéral, le jeu des coalitions, doublé des mécanismes consociationalistes, rend d'autant plus improbable la domination d'un groupe linguistique sur un autre (Leton, 2009).

Il importe également de préciser que les mêmes partis néerlandophones et francophones sont présents à tous les paliers de gouvernement de part et d'autre de la frontière linguistique, leurs candidats se déplaçant fréquemment, au gré des élections, d'un ordre de gouvernement à un autre (*Ibid.*, p. 100-102). Cette dynamique partisane a pour effet de réduire significativement la possibilité de conflits

« intergouvernementaux » à proprement parler, puisqu'un même parti aura souvent des représentants à la fois au niveau fédéral et au niveau régional ou communautaire. En fait, de l'observation de politologues spécialistes de la Belgique, il est extrêmement rare qu'un conflit entre ordres de gouvernements ne soit pas, en réalité, un conflit intercommunautaire déguisé (*Ibid.*, p. 102). La question d'un transfert supplémentaire de compétences du palier fédéral aux paliers fédérés s'avère donc d'abord et avant tout un objet de litige entre Flamands et francophones, plutôt qu'entre gouvernement fédéral et gouvernements fédérés (Deschouwer, 2009).

3.1.2 Le positionnement des Flamands et des représentants fédéraux de la Belgique dans le champ du CUE

3.1.2.1 Règles et institutions régissant le champ du CUE

Contrairement à l'actuelle règle générale qui s'applique aux autres entités fédérées dans le monde, les régions et les communautés belges jouissent de pouvoirs considérables en matière de politique étrangère, lesquels prennent appui sur deux principes constitutionnels fondamentaux. Le premier, « *in foro interno, in foro externo* », établit la responsabilité des régions et des communautés en matière de traités et de représentation diplomatique à l'étranger, pour toutes matières relevant de leurs compétences internes (Criekemans, 2010a, p. 47-50). À travers son département des Affaires étrangères (DFAÉ), la Flandre a mis sur pied un réseau paradiplomatie international composé d'une centaine de « conseillers » économiques et d'une douzaine de « conseillers » politiques en poste à l'étranger (Criekemans, 2016, p. 14). Le second principe, celui de la « non-hiérarchie des normes » évoqué plus haut, signifie que l'État central n'a pas l'autorité de définir la politique étrangère en ce qui a trait aux questions de prérogative communale ou régionale exclusive (sauf en de graves

circonstances)¹¹. En ce qui concerne les domaines dits « mixtes » ou de compétence partagée, il doit impérativement se coordonner avec les entités fédérées afin d'établir une position commune; en l'absence de consensus, la Belgique est tenue de s'abstenir (*Ibid.*).

Les entités fédérées de la Belgique ont accédé au CUE en 1994, à la faveur d'une importante réforme des institutions européennes. Lors des négociations précédant la signature du traité de Maastricht en 1992, les entités fédérées de la Belgique et les Länder allemands ont formé un front commun pour obtenir un droit d'accès aux réunions du Conseil. Celui-ci leur a été reconnu en vertu de l'article 203 du traité, lequel stipule qu'un État membre peut y être représenté par des ministres issus de ses entités fédérées ou régionales lorsque l'objet de la négociation relève de leurs compétences internes (Bursens et Deforche, 2010, p. 167). Cependant, ces ministres ont l'obligation d'engager l'ensemble de l'État membre et de parler en son nom, afin de défendre une seule « position nationale » indivisible au Conseil. Ainsi, « *[w]hile the national governments' monopoly of representation was clearly broken, at the same time the EU kept well within the principle of international law that states should act as unitary actors in the international arena* » (*Ibid.*). Chaque État membre est de surcroît responsable d'organiser à l'interne son système de désignation des représentants nationaux et d'élaboration d'une position commune, ce qui signifie qu'il contrôle l'accès de ses entités constitutives au Conseil et qu'elles ne peuvent y être représentées sans son consentement (*Ibid.*). Néanmoins, comme le souligne à juste titre Massart-Piérard : « Avec le traité de Maastricht, [les régions européennes] apparaissent [pour

¹¹ L'autonomie internationale des entités fédérées peut être suspendue si elle est utilisée pour violer une obligation internationale importante de la Belgique ou pour poursuivre des objectifs entrant en grave contradiction avec la politique étrangère belge (Bursens et Deforche, 2010, p. 166-167). Certains juristes ont toutefois argumenté que ces dispositions contrevenaient au principe de non-hiérarchie des normes, une position partagée par l'administration flamande et la délégation générale de la Flandre à l'UE (E. 3).

la première fois] comme des réalités politiques et institutionnelles [à l'UE] » (1999a, p. 12 – nous soulignons). Jusqu'à présent, seules les entités fédérées de la Belgique se sont prévaluées de façon constante et active de la brèche ouverte par l'article 203 (Bursens et Massart-Piérard, 2009, p. 99)¹². Cela est notamment attribuable au fait qu'en vertu du droit constitutionnel belge, elles n'ont pas seulement le droit, mais le devoir et la responsabilité d'exercer elles-mêmes leurs compétences internes à l'international (Lagasse, 1997).

Afin de se conformer aux exigences institutionnelles de l'UE, les entités constitutives de la Belgique ont conclu un accord détaillé précisant les paramètres de la représentation de l'État belge au CUE en 1994 (l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne – Accord 1994/2003), basé sur les deux principes constitutionnels fondamentaux régissant le reste de la politique étrangère du pays. À ceux-ci s'ajoute un troisième principe, celui de la loyauté fédérale, lequel est interprété par le juriste belge Étienne Lagasse comme imposant aux différents ordres de gouvernement l'obligation de communiquer de bonne foi « une information maximale » et de coopérer en vue de parvenir à un consensus au sein des instances multilatérales (1997, p. 48). La Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE relève du Service public fédéral des Affaires étrangères (SPF) et est composée, dans un premier temps, de la délégation fédérale dirigée par un chef de mission fédéral (l'ambassadeur au Coreper II). Elle comporte deux ambassadeurs au Comité des représentants permanents de l'UE, le premier au Coreper I – chargé des

¹² D'autres représentants régionaux, provenant notamment des Länder allemands et autrichiens, se présentent occasionnellement au CUE. Les Länder allemands prennent même la tête de leur délégation nationale au Conseil dans les domaines de l'éducation, de la culture et des télécommunications (Bursens and Massart-Piérard, 2009, p. 99; Högenauer, 2015, p. 154-155).

domaines touchant majoritairement aux compétences régionales – et le second au Coreper II – chargé des affaires pouvant être considérées comme relevant principalement de l'État fédéral. La « RP » (comme l'ont surnommée les délégués flamands) rassemble également les « délégations générales » issues du Gouvernement de la Flandre (titre officiel apparaissant sur le site Internet de la RP belge), de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles¹³, de la région Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone (RP Belge, 2020). Le Délégué général du Gouvernement de la Flandre relève du Secrétaire général du Département des Affaires étrangères de la Flandre et est chargé de diriger (avec l'aide d'un adjoint) la délégation flamande au CUE, elle-même composée d'environ vingt-cinq « attachés » politiques dépêchés par les divers départements de l'administration flamande concernés par la politique européenne (FDFA, 2020).

Il convient d'apporter quelques précisions sur le fonctionnement du CUE, instance décisionnelle complexe se trouvant au cœur du processus législatif de l'UE, en codécision avec le Parlement européen. Le CUE réunit les ministres des États membres compétents dans les domaines se trouvant à son agenda. Le Conseil traite ainsi d'une grande diversité de sujets et possède à ce titre dix « formations » pour lesquelles il fait appel aux ministres nationaux concernés (le Conseil ECOFIN, par exemple, rassemble les ministres des finances de chacun des États membres) (UE, 2020). En préparation des Conseils, des négociations politiques et techniques sont tenues par les Coreper I et II (selon le sujet), lesquels rassemblent un seul ambassadeur permanent de chaque État membre. Les Coreper sont toujours précédés des « instances préparatoires », ces

¹³ La Région wallonne et la Communauté francophone (renommée Fédération Wallonie-Bruxelles – Poirier, 2015) ont créé une entité administrative commune nommée Wallonie-Bruxelles International (WBI) afin de coordonner leurs efforts et leurs ressources en matière de relations internationales et de politique européenne. Elles sont donc rassemblées au sein de la même délégation – Délégation générale Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE – au CUE (WBI, 2020).

groupes de travail thématiques où ont lieu les premières phases des négociations intergouvernementales pour chaque formation du Conseil. Le but de ces groupes est de procéder à « l'examen technique » des propositions de la commission, puis de trouver le plus grand nombre de consensus possibles avant que les dossiers ne remontent au niveaux Coreper et ensuite au Conseil. Au nombre de 150, les « groupes de travail » constituent la première ligne des négociations – la majeure partie du travail du CUE y est donc réalisé.

Les attachés politiques du gouvernement flamand et des autres ordres de gouvernement ont pour principale fonction de siéger aux groupes de travail du CUE, où ils cumulent les rôles de fonctionnaire et de « représentant diplomatique »¹⁴. Ils sont de surcroît chargés d'aider l'ambassadeur fédéral de la Belgique au Coreper I à préparer ses interventions, et d'assister les ministres régionaux ou fédéraux lors des séances du Conseil. Ils assurent ainsi la continuité de la représentation diplomatique de la Belgique au CUE de façon bien plus constante que les ministres, lesquels siègent plutôt au Conseil de manière *ad hoc*. Ce sont également des experts techniques chargés d'effectuer le relais entre, d'une part, leur département d'attache et la délégation flamande et, d'autre part, les entités fédérées et fédérale de la Belgique au sein de la RP. Les attachés politiques sont par conséquent activement impliqués, au côté d'autres fonctionnaires de l'administration flamande, dans le processus de coordination « intra-belge » sensé aboutir à l'adoption d'une « position belge commune ».

En effet, afin de se conformer au droit européen tout en respectant sa structure fédérale, la Belgique doit s'adonner à une forme de « diplomatie » interne avant chaque

¹⁴ Cependant, contrairement à leurs homologues étrangers, ils ne détiennent pas de passeport diplomatique puisque leur quartier général est à Bruxelles. Seul le Délégué général de chacune des entités fédérées et les ambassadeurs fédéraux possèdent (officiellement) le statut de « diplomate ».

formation du Conseil. L'Accord de 1994 prévoit un mécanisme permettant de définir la position belge commune en amont des groupes de travail et des séances du Conseil, au sein d'une instance spécialisée relevant du SPF Affaires étrangères et présidée par le gouvernement fédéral, la Direction générale Coordination et Affaires européennes (DGE). Chaque réunion de la DGE convoque l'ensemble des délégations générales et des gouvernements de la Belgique, que les sujets à l'ordre du jour concernent ou non leurs compétences. Lors de ces réunions de coordination, présidées par le SPF Affaires étrangères, les ministres, fonctionnaires et attachés des gouvernements compétents défendent la position de leur entité fédérée ou fédérale et négocient avec les autres entités jusqu'à l'atteinte d'un compromis intra-belge. En cas de conflit persistant à la DGE, l'instance a le devoir de porter le différend au-devant du Secrétariat de la Conférence interministérielle de la politique étrangère (réunissant les ministres-présidents des entités fédérées et le premier ministre de la Belgique) afin qu'il y soit résolu. Si le compromis s'avère impossible, la Belgique s'abstient de prendre position dans les diverses instances du CUE (Accord 1994/2003).

L'Accord de 1994 prévoit également le mode de représentation de la Belgique aux séances du Conseil. L'Accord répartit chacun des domaines traités au Conseil en six catégories qui déterminent le régime de représentation de la Belgique en fonction des compétences constitutionnelles exclusives au fédéral, exclusives aux régions et aux communautés, ou partagées. Les domaines de catégorie I et II sont de prérogative fédérale exclusive (I) ou « partagés à prépondérance fédérale » (II), ce qui signifie que le porte-parole de la Belgique au Conseil provient du gouvernement fédéral et peut être accompagné, s'il s'agit d'un domaine partagé, d'un assesseur des régions ou des communautés dépourvu de droit de parole (la provenance de l'assesseur est déterminée par un système de rotation par session du Conseil convenu entre les entités fédérées). Les domaines de catégories III et IV relèvent de la compétence exclusive des régions (IV) ou sont « partagés à prépondérance régionale ou communale » (III) : le porte-parole belge est donc issu des entités fédérées et accompagné, pour les domaines

partagés, d'un assesseur fédéral (sans droit de parole). La catégorie V comprend le domaine de la pêche, et seule la Flandre représente la Belgique au Conseil, tandis que la catégorie VI, enfin, comprend uniquement l'agriculture et fait l'objet d'une co-représentation fédérale-régionale avec un système spécifique de rotation des régions (FDFA, 2020). Les régimes de représentation des gouvernements fédérés et fédéral de la Belgique au CUE sont résumés dans le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1 – Les régimes de représentation des gouvernements fédérés et fédéral de la Belgique au CUE

Catégories	Matières européennes	Régime de représentation belge
Catégorie I – Représentation fédérale exclusive	Affaires générales; Affaires étrangères; Affaires économiques et financières (ECOFIN); Justice et affaires intérieures (JAI); Budget; Télécommunications; Protection civile; Protection des consommateurs.	Prédominance de la compétence fédérale : le porte-parole fédéral siège seul au Conseil.
Catégorie II – Représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées	Transport; Énergie; Marché intérieur; Emploi et affaires sociales; Santé publique.	Prédominance de la compétence fédérale : porte-parole fédéral avec un assesseur de l'une des entités fédérées, à tour de rôle, selon un système de rotation (observateur sans droit de parole au Conseil, à moins d'autorisation préalable du porte-parole fédéral).
Catégorie III – Habilitation des entités fédérées avec assesseur fédéral	Industrie; Recherche; Environnement.	Prédominance de la compétence des gouvernements fédérés : porte-parole régional ou communautaire (selon un système de rotation), avec un assesseur du gouv. fédéral (observateur sans droit de parole au Conseil, à moins d'autorisation préalable du porte-parole fédéré).
Catégorie IV – Habilitation exclusive des entités fédérées	Culture et audiovisuel; Enseignement; Jeunesse; Sport; Tourisme; Aménagement du territoire; Logement; Politique régionale (Conseil informel).	Prédominance de la compétence des entités fédérées : rôle du porte-parole attribué à l'une des entités fédérées (selon un système de rotation).
Catégorie V – Habilitation exclusive d'une seule Communauté ou Région	Pêche: représentation systématique par le ministre flamand compétent (accès exclusif à la mer du Nord).	Le porte-parole de la Belgique au Conseil provient toujours de la Flandre.
Catégorie VI – Représentation fédérale, assistée par les entités fédérées, sans application du système de rotation	Agriculture.	Le ministre et porte-parole fédéral est toujours assisté des représentants wallon et flamand, selon un système de rotation spécifique.

Source : Royaume de Belgique, 2020

(https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/coordination_affaires_europeennes/DGE/coordination)

Au fur et à mesure que la position commune est négociée et que la coordination interne est effectuée entre paliers de gouvernements compétents, les attachés assurent le relais avec les groupes de travail au CUE pour y défendre la position belge en collaboration avec leurs homologues des autres gouvernements belges compétents. Ils doivent entretenir des liens avec les attachés des États membres de leur groupe de travail et effectuer les premières étapes de la négociation diplomatique au CUE. Bien que les groupes de travail se réunissent régulièrement et effectuent l'essentiel des travaux du CUE, ceux-ci ne sont pas pris en compte par l'Accord de 1994. Le mode de représentation de la Belgique y est alors déterminé de façon « informelle » et au cas par cas par les attachés issus des différents ordres de gouvernement (Entretiens; Kerremans, 2000).

L'Accord de 1994 a été conçu afin de transposer de la manière la plus équitable et efficace possible le fédéralisme belge au niveau européen. Cependant, il n'a été amendé qu'une seule fois depuis son adoption – en 2003 – alors même que les réformes constitutionnelles de 2001 et de 2010-2011 transféraient un grand nombre de compétences supplémentaires aux entités fédérées (FDFA, 2020). Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2010, a accru les pouvoirs du Conseil européen, instance rassemblant les chefs des États membres de l'UE afin de définir les grandes orientations stratégiques de l'Union. Le Conseil européen joue un grand rôle dans l'élaboration du budget européen et se prononce sur une panoplie d'autres sujets ayant une incidence significative sur les compétences et l'autonomie des entités fédérées, comme les enjeux migratoires, la lutte aux changements climatiques et la politique commerciale de l'UE (Entretiens). L'Accord de 1994 ne faisant aucune mention de cette instance, les régions et les communautés belges ne sont pas formellement autorisées à y envoyer des représentants. Pour toutes ces raisons, le gouvernement flamand demande depuis des années à ce que l'Accord soit réformé afin de refléter plus fidèlement la répartition réelle des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées.

3.1.2.2 Le positionnement de l'État membre belge au CUE et des Flamands au sein de la Représentation permanente belge

Puisque la Flandre ne dispose pas d'un siège distinct de celui de la Belgique au CUE, il est nécessaire de comprendre comment la Belgique se positionne en tant que pays membre au sein de cette instance afin d'obtenir une meilleure idée de la « position » flamande. La littérature sur le CUE nous indique que l'un des premiers facteurs déterminant l'influence « objective » d'un pays au Conseil est sa « part de votes » (« *voting weight* » ou « *voting power* ») (Bailer, 2010; Warntjen, 2017). Le système de votation au CUE fonctionne à la majorité qualifiée, qui est de 15 pays sur 27, et doit représenter plus de 65% de la population de l'UE. Pour bloquer une décision, il faut au moins 4 pays représentant au moins 35% de la population européenne (UE, 2020a). Chaque État membre n'a donc pas le même « poids » au moment du vote, et les grands pays tels que la France et l'Allemagne disposeraient donc d'une plus grande influence au niveau formel (Bailer, 2010, p. 745). Durant la période couverte par notre recherche et juste avant le retrait du Royaume-Uni des instances européennes (survenue en mars 2019), la Belgique se trouvait au 9^e rang en fonction de sa population, ce qui en fait une puissance « moyenne » au Conseil. Un autre indicateur d'influence est le poids économique (Moravcsik, 1998), et la Belgique se classe à ce titre parmi les « petites et moyennes puissances européennes », avec un PIB au 7^e rang des pays membres de l'UE (8^e avant le Brexit) (Eurostat, 2020). Ses intérêts sont fortement dépendants de ses principaux partenaires commerciaux, sur lesquels elle tend à s'aligner diplomatiquement (E. 18, 25, 30; Franck, 2004). Il s'agit de l'Allemagne (18% des exportations, 13% des importations en 2018) et de la France (14% des exportations, 9% des importations), les Pays-Bas étant le troisième partenaire intra-européen d'importance (12% des exportations, 18% des importations) (UE, 2020b). Toutefois, l'incidence réelle du poids économique est contestée par la littérature. S'il est vrai que les plus grands États tendent à prendre position sur un plus grand nombre d'enjeux au CUE (Arregui et Thomson, 2009, p. 670), leurs positions sont reflétées moins

fréquemment dans les politiques européennes que celles de certains États plus petits, notamment le Luxembourg, l’Autriche, les pays nordiques et l’Irlande (Golub, 2012, p. 1311). Selon Diana Panke, qui a réalisé deux études sur le « succès diplomatique » des petits États dans l’UE, ceux qui mettent de l’avant un grand nombre de stratégies de négociations pour compenser leurs faiblesses structurelles et dont les institutions de coordination interne sont organisées de manière à alimenter rapidement et régulièrement leur Représentation permanente d’instructions ciblées, complètes et de haute qualité, performant le mieux – le Luxembourg et l’Irlande se classant en tête, suivis du Danemark, de la Finlande et de la Suisse (Panke, 2010, p. 785; Panke, 2011).

Ainsi, parmi les petites puissances économiques européennes, la Belgique fait encore figure moyenne. D’une part, elle compte plusieurs avantages symboliques, dont celui d’être l’hôte de la capitale européenne et d’être un membre assidu et fidèle de l’UE depuis sa création (Franck, 2004), dont les ressortissants ont historiquement toujours occupé des postes clés au sein de l’organisation (Commission, 2020). Elle a été décrite par de nombreux participants aux entretiens comme étant une médiatrice, une faiseuse de coalition et un État prenant « rarement » des positions polarisées ou extrêmes, ce que nous confirme la littérature sur le positionnement des États européens au Conseil (voir par ex. Veen, 2011). De surcroît, elle possède une délégation très professionnelle dont le mode de travail est, à l’instar des autres petits ou moyens pays performants, basé sur la proactivité dans les instances du CUE et un style de négociation axé sur la « recherche de solutions » et l’expertise (Panke, 2010, p. 771, 781; Panke, 2011, p. 126). Par contre, son système fédéral la rend parfois moins agile ou flexible et plus prompt que ces derniers aux retards pour obtenir et acheminer les instructions à la RP, de même que pour prendre position au Conseil (Panke, 2010, p. 785). De plus, dû à la forte décentralisation des pouvoirs en Belgique, « l’expertise technique », si prisée à l’UE (Tallberg, 2008), est souvent détenue non par le gouvernement fédéral, mais bien par les entités fédérées. Si la mise à contribution directe des autorités compétentes participe fortement de la qualité des instructions dont dispose la RP belge (Panke, 2010,

p. 781), ce qui augmente son influence et son efficacité, elle a aussi pour effet de déplacer « l'autorité » du gouvernement fédéral vers les entités fédérées.

La RP Belge compte 150 employés au total (RP Belge, 2020). Au sein de celle-ci, les délégations de la Flandre et de Wallonie-Bruxelles International (WBI) disposent d'effectifs comparables, puisqu'elles comptent respectivement 25 employés à temps partiel et une quinzaine d'employés à temps plein. Les délégations de la Communauté germanophone et de la Région Bruxelles-Capitale ne comptent pour leur part que de 4 à 6 personnes et disposent de beaucoup moins de ressources. En termes de visibilité et de ressources matérielles et symboliques à même de convoquer la souveraineté, la Flandre dispose, à l'instar des autres délégations fédérées, de ses propres bureaux dans l'immeuble de la RP belge situé au 65, rue Belliard, en plein cœur du quartier des ambassades européennes à Bruxelles. Au rez-de-chaussée, les emblèmes de la Belgique et de chacune des régions et des communautés ornent le mur et une rangée de drapeaux – un pour chaque ordre de gouvernement – accueillent les visiteurs. Le site Internet de la Délégation générale de la Flandre au sein de la Représentation permanente de la Belgique à l'UE est aux couleurs du gouvernement flamand et est géré par ce dernier. Les attachés flamands portent le titre officiel de « *Policy attaché* » et disposent de deux adresses électroniques officielles, l'une se terminant par « *diplo.bel.be* » (les rattachant à la RP belge) et l'autre par « *buza.vlaanderen* » (les rattachant au gouvernement flamand). Le Délégué général flamand dispose quant à lui d'une adresse l'identifiant clairement comme diplomate de la Flandre, se terminant par « *flanders.eu* ». S'il est donc possible de distinguer la Flandre et ses représentants au sein de la RP belge, quiconque occupe la fonction de porte-parole au CUE (que ce soit au Conseil ou dans les groupes de travail) prend place à la table des négociations derrière l'enseigne et le drapeau de la Belgique.

3.2 Reconstituer le contexte intersubjectif d'interprétation des Flamands et de la Belgique fédérale

3.2.1 Les perspective flamande et francophone du « bicommunautarisme » et du fédéralisme belges

If you look at our Constitution, you will see the German-speaking Community, the French Community and the Flemish Community. This very basic observation says it all. The [German-speaking people], they indicated very clearly, we are not German, we are German-speaking. [...] The [Francophones] indicated the opposite. We are not just French-speaking, we are French! [...] We are part of the French Community of Europe. [...] Us, the Flemish? We did not say we are a part of the Dutch Community, or the Dutch-speaking Community [of Europe], we are Flemish (E. 10).

Cet extrait d'entretien ¹⁵ est révélateur de la manière dont chacune des trois communautés linguistiques se conçoit en tant que groupe, ces imaginaires collectifs contrastés influençant leurs perceptions divergentes de la Belgique et de son régime fédéral. À la fin des années 1990, Denise Van Dam a effectué une recherche d'envergure auprès des élites (politiques, culturelles et économiques) des régions flamande et wallonne, afin de reconstituer leurs représentations mentales collectives de leurs identités culturelles et institutionnelles respectives (1997). D'emblée, ses travaux révèlent que la Flandre possède une identité se distinguant fondamentalement de celle de la Wallonie, les Wallons n'étant pas encore tout à fait parvenus à développer une conscience régionale fondée sur un destin économique et de classe partagé, qui différencierait du projet social axé sur la finance, l'internationalisation et le « rattachisme » culturel et politique à la France mit de l'avant par les élites francophones bruxelloises (*Ibid.*, p. 100). L'identité wallonne demeure morcelée en plusieurs identités « sous-régionales », les folklores et dialectes locaux ayant encore préséance sur une identité « régionalitaire » embryonnaire (*Ibid.*, p. 120).

¹⁵ Tous les extraits d'entretiens ont été recopiés dans la langue employée par le participant durant la rencontre. Dans les citations en français comme dans les citations en anglais, les mots sur lesquels les participants ont placé une emphase particulière à l'oral sont soulignés.

À l'opposé, la conscience territoriale et culturelle flamande peut être qualifiée d'identité « nationalitaire », les néerlandophones de toutes les classes sociales se voyant appartenir à une seule et même culture unifiée, ayant survécu aux conquêtes et à la domination politique, et devant être perpétuellement défendue (*Ibid.*, p. 159-160). La nation flamande est perçue par ses élites comme reposant sur deux piliers fondamentaux, la langue néerlandaise et une économie forte, tous deux devant disposer d'une base territoriale consolidée afin d'assurer la pérennité du peuple flamand. Plus qu'une simple région, la Flandre est ainsi considérée comme un « État » culturellement unifié et aux frontières clairement délimitées (ce dont témoigne notamment la fusion institutionnelle des gouvernements régional et communautaire flamands) (*Ibid.*, p. 155). La visée première de cet État est d'assurer la prédominance du flamand sur son territoire, notamment en éducation, en culture et dans les processus d'intégration des nouveaux arrivants. Sa seconde vocation est de veiller à l'intégration de la Flandre dans les circuits économiques européens et mondiaux (*Ibid.*, p. 142, 160-161). La protection des sièges sociaux et de la compétitivité des entreprises flamandes sont considérées comme indispensables à la préservation de la « souveraineté économique » du peuple flamand, laquelle soutient directement sa « souveraineté politique » (*Ibid.*, p. 161). L'intégration économique ne doit toutefois pas se faire au prix de l'identité et de la spécificité flamandes, la culture et la langue néerlandaises, très minoritaires en Europe et dans le monde, ne devant pas se diluer dans la culture cosmopolitique ambiante. Résumant les propos d'élites flamandes, Van Dam écrit : « Il faut tout mettre en œuvre pour que la réputation internationale [passée] de la Flandre se poursuive. [...] [L]a Flandre, comme d'autres régions 'fortes' dans l'Europe, doit maintenir et développer son 'Génie'. C'est ainsi qu'elle contribue à la culture internationale. » (*Ibid.*, p. 93)

Flamands et Wallons se distinguent également par leur vision respective du fédéralisme belge. En Flandre, « le fédéralisme est accueilli à bras ouverts, car il procure à la Flandre un haut degré de souveraineté » (*Ibid.*, p. 155). Les Flamands voient la décentralisation des pouvoirs comme une opportunité d'augmenter l'autonomie et les

capacités de leur « État ». Les Wallons, pour leur part, se considèrent tout au plus comme une région appartenant à un État plus grand, la Belgique, dont plusieurs déplorent le démantèlement progressif (*Ibid.*, p. 157). Qui plus est, l'identification au Royaume unitaire prédomine chez les « Belges romans des couches cultivées », c'est-à-dire les élites francophones de Bruxelles (*Ibid.*, p. 158). Malgré des visions assez opposées de la Belgique, Belges francophones et néerlandophones se perçoivent mutuellement comme des « partenaires » plutôt que comme des adversaires (*Ibid.*, p. 171). Des tensions persistent néanmoins, les Wallons se sentant dominés économiquement par les Flamands, qui eux souhaiteraient réduire leurs transferts vers le sud du pays (*Ibid.*, p. 168). Tandis que les francophones redoutent une « colonisation » de l'État par les Flamands et dénoncent leur domination économique – ce qu'ils nomment « l'État belgo-flamand » – (*Ibid.*, p. 137), les Flamands, eux, peinent à réconcilier leur position socioéconomique et politique désormais dominante avec leur image d'eux-mêmes en tant que peuple « dominé » (*Ibid.*, p.173). En réponse à ce sentiment d'infériorité pluricentenaire, ils ont le souci de renforcer leur autonomie régionale – parfois, dans certaines franges du mouvement flamand, jusqu'à réclamer l'indépendance politique – et d'exercer autant que possible leur influence au sein des institutions fédérales (*Ibid.*, p.178).

Qu'en est-il vingt ans après l'étude de Van Dam ? Des travaux plus récents nous révèlent que les imaginaires communautaires des années 1990 semblent s'être renforcés avec le temps, alors que deux autres vagues de décentralisation des pouvoirs sont venues renforcer l'autonomie des régions et des communautés (Popellier, 2015). Deux visions opposées du fédéralisme prédominent : l'une, flamande, est basée sur l'existence de deux grandes communautés ayant chacune leur région, la Flandre et la Wallonie; l'autre, francophone, prône un fédéralisme « à quatre », avec Bruxelles (à 75% francophone) et la Communauté germanophone occupant un meilleur statut (Romainville, 2015, p. 236). La « dynamique centrifuge » sous-jacente au système fédéral belge s'est intensifiée, menant aux crises politiques des années 2007-

2011 (Verdussen, 2016; Lacey, 2017). Des voix (principalement francophones) ont commencé à s'élever pour prévenir contre le risque d'un éclatement de la Belgique. Les partis politiques, qui de toujours ont été les principaux agents des réformes constitutionnelles et les meneurs de la réflexion sur l'architecture institutionnelle et l'avenir du pays, se font les principaux relais des diverses représentations constituant le discours dominant de la Belgique « bicommunautaire » en « désagrégation » (Karmis et Gagnon, 1996; Verdussen, 2016). La majorité des partis politiques flamands se rallient autour d'un nationalisme de base – ce qu'un participant aux entretiens a nommé le « réflexe flamand » (E. 1) – allant de l'indépendantisme¹⁶ à une réforme du fédéralisme devant mener à un renforcement de l'autonomie régionale, en passant par le « confédéralisme » (Sinardet, 2009; Visscher et Laborderie, 2013).

Cette troisième option, défendue par les Chrétiens-démocrates flamands (CD&V) et le parti nationaliste de centre-droit Nouvelle Alliance Flamande (N-VA), les deux partis majoritaires en Flandre depuis le milieu des années 2000, fait référence dans le champ des études nationales et dans le discours juridique à une association d'États souverains déléguant certains pouvoirs à une entité gouvernementale commune. S'étant imposé dans le contexte et le discours politique flamand au courant des dix dernières années, ce terme a été employé de façon vague et imprécise (Poirier, 2015) et semble renvoyer, en réalité, à un fédéralisme dans lequel la plus grande part du pouvoir politique résiderait entre les mains des régions – le centre ne retenant qu'un très petit nombre de

¹⁶ L'option sécessionniste en Flandre est historiquement défendue par deux principaux partis, le parti minoritaire d'extrême droite *Vlaams Belang* (Intérêt Flamand, VB, anciennement connu sous le nom de *Vlaams Blok*) et le parti de centre droit *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (Nouvelle Alliance flamande, N-VA), lequel s'est toutefois quelque peu détourné de son option de base depuis qu'il a accédé au gouvernement fédéral en 2014.

compétences telles que la sécurité et la défense nationales (Visscher et Laborderie, 2013, p. 32).

Les partis francophones, eux, oscillent entre le statu quo et une certaine ouverture envers une énième décentralisation des pouvoirs (Sinardet, 2009; Visscher et Laborderie, 2013). La plupart auraient néanmoins préféré s'en tenir à la répartition des pouvoirs telle qu'instituée par la réforme de 1993, les deux réformes subséquentes – et celles encore à venir - ayant été portées et revendiquées par les partis flamands. À ce jour, il n'existe aucune vision commune de la finalité du fédéralisme belge entre élites francophones et néerlandophones (Romainville, 2015, p. 239), un malentendu exacerbé par le grand nombre de députés élus sous la bannière de partis sécessionnistes en Flandre. Fait notable, l'indépendance n'a jamais récolté au-delà de 15% d'appuis dans la population flamande, ce qui a incité le premier parti indépendantiste à avoir jamais pris le pouvoir au gouvernement fédéral, le N-VA (2015-2019), à miser sur le confédéralisme et la réforme des institutions et de l'économie de la Belgique. Criekemans surnomme ce changement de discours très pragmatique le « paradoxe flamand », les nationalistes du N-VA ayant choisi d'œuvrer à une réforme de l'État belge correspondant au modèle de gouvernance flamand plutôt que de préparer l'indépendance de la Flandre (2019).

3.2.2 Les perspectives flamande et fédérale de l'Union européenne et du rôle des régions en Europe

Les Flamands, à l'instar d'autres nations non souveraines (voir chapitre I, partie 1.3), conçoivent leur politique extérieure comme un instrument indispensable au renforcement économique et politique de leur nation et à la promotion de son identité distincte à l'étranger (Paquin, 2003; Bursens et Deforche, 2010, p. 162-164). Des siècles de conquêtes étrangères, un passé national marqué par l'infériorité socioéconomique et une situation géographique avantageuse au cœur de l'Europe (et en bord de mer du Nord) ont contribué à l'émergence d'une identité nationale

caractérisée par l'attachement au commerce, au libre-échange et à un modèle d'État peu interventionniste (Verdussen, 2016; Lacey, 2017). Les Flamands sont d'ardents défenseurs de néolibéralisme et de l'intégration économique européenne, l'UE constituant le principal marché d'exportation de la Flandre (près de 70% des exportations [Flanders, 2016, p. 10]). De Luc Van den Brande (CD&V, 1992-1999) à Geert Bourgeois (N-VA, 2014-2019), les deux ministres-présidents flamands les plus investis dans les relations internationales de la Flandre depuis leur véritable essor au début des années 1990, la politique extérieure de la Flandre a pour vocation principale de « mettre la Flandre sur la carte » (« *put Flanders on the map* »). Il s'agit, dans un premier temps, de faire connaître au monde et à l'Europe cette petite nation jusqu'alors tapie dans l'ombre de la Belgique francophone. La promotion du Néerlandais et du « Génie » flamand (son art, déjà bien connu, mais également ses découvertes scientifiques et ses innovations technologiques) constitue le principal pilier de cette stratégie s'adressant d'abord et avant tout aux autres régions européennes et aux « petites nations » nouvellement souveraines ou luttant pour leur indépendance (les États baltes, le Chili, le Kurdistan, etc.), susceptibles de lui accorder une reconnaissance (Paquin, 2003; Criekemans, 2016, 2019; E. 1, 10). Dans un second temps, l'avenir de la Flandre est considéré par ses dirigeants comme dépendant intrinsèquement du futur de l'UE, le principal atout de l'économie flamande étant son intégration au grand marché européen. Sur cet aspect, la vision flamande diffère assez peu de celle de la Belgique fédérale, laquelle se conçoit avant toutes choses comme un « État membre européen » situé « au cœur de l'Europe » (SPF, 2015).

Historiquement, la diplomatie du Royaume de Belgique est tournée vers la France et ses anciennes colonies africaines (Delcorps, 2018). Les compétences internationales accordées aux entités fédérées leur ont toutefois permis de développer leurs propres « accents géographiques » dans la conduite de leurs relations internationales. Si la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles (WBI) s'investissent principalement auprès des pays de la Francophonie, la Flandre se concentre surtout, pour des raisons

culturelles, linguistiques et économiques, sur les Pays-Bas et le Luxembourg (le Benelux), l'Allemagne, l'Afrique du Sud et les pays scandinaves (Criekemans, 2016, p. 21). Le ministère belge des affaires étrangères et son réseau diplomatique ont longtemps été dominés, à l'instar des autres sphères politiques en Belgique, par une élite francophone bruxelloise. Ce n'est qu'à partir des années 1970 à 1990, sous l'impulsion des transformations sociopolitiques en Belgique et de la fédéralisation du pays, que le ministère a cherché à se diversifier en recrutant des diplomates flamands (Delcorps, 2018, chapitre 8). Aujourd'hui, la diversité interne du pays est beaucoup mieux reflétée dans sa politique étrangère et son corps diplomatique, bien que certains observateurs estiment que le gouvernement fédéral pourrait promouvoir davantage les intérêts et les identités régionales et communautaires (Criekemans et Salomonson, 2000, p. 17, 40; Criekemans, 2016). Il est toutefois indéniable que la Belgique est surtout reconnue à ce jour comme un État « francophone », le néerlandais ne jouissant pas de la même ascendance historique, culturelle et politique en Europe et dans le monde que le français (Lacey, 2017, p. 148).

En 2016, Geert Bourgeois publiait un document intitulé *Vision of the Future of the European Union* (Flanders, 2016), lequel présente une perspective distinctement flamande des défis auxquels fait face l'UE et des réformes qu'elle devrait entreprendre pour les surmonter. Aux dires d'un participant aux entretiens (E. 12), la publication de ce document et la position adoptée par le N-VA à l'égard de l'UE au gouvernement fédéral marque une rupture par rapport à l'« européanisme inconditionnel » qui a toujours été au cœur de l'identité belge (lequel se traduit généralement par un appui indéfectible à l'intégration économique, mais surtout politique, de l'Europe, de même que par une adhésion constante aux politiques de la Commission européenne [voir Franck, 2004]). Adoptant une posture « euro-réaliste » se trouvant au diapason des critiques de nombreux autres États européens (mais s'inscrivant résolument à l'encontre de l'euroscpticisme affiché par d'autres), les partis flamands ont commencé à se prononcer en faveur d'une Europe « plus efficace », à même de lutter contre le

déclin de son influence sur l'échiquier mondial. Dans ce document, la Flandre se présente ainsi comme une « société » et une « région » innovatrice, ouverte, compétitive, efficace, pragmatique et résolument tournée vers l'avenir (Flanders, 2016). Souhaitant refaire l'Europe à son image, elle propose des réformes visant à optimiser l'utilisation de ses ressources (réduction de la bureaucratie et des dépenses), à consolider sa position géostratégique (développement des infrastructures destinées à l'exportation d'énergies fossiles afin de faire compétition à la Chine et à la Russie, renforcement de ses frontières et contrôle adéquat des mouvements migratoires, opérations de lutte contre le terrorisme au Moyen-Orient), et à miser sur le futur (réinvestissements massifs dans la recherche et le développement, développement des énergies renouvelables, révolution des modes de transport et ouverture à l'intelligence artificielle) (Flanders, 2016). Le projet flamand pour l'Europe ne fait cependant nullement l'unanimité en Belgique, la délégation de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles au CUE se prononçant plutôt en faveur d'une Europe sociale, méfiante envers les traités de libre-échange (lesquels ne sont pas automatiquement considérés comme synonymes de « progrès » et doivent être respectueux des valeurs sociales de la Wallonie), engagée dans la lutte aux changements climatiques (avec échéances et cibles de réduction contraignantes à la clé) et réinvestissant massivement dans le développement des infrastructures et de l'agriculture régionales (WBI, 2020; voir aussi Massart-Piérard, 2019).

Fait notable, le document *Vision of the EU* (Flanders, 2016) se prononce sur l'ensemble des enjeux géostratégiques et socioéconomiques auxquels l'UE est présentement confrontée, qu'ils relèvent ou non de champs de compétences de la Flandre. Un chapitre entier du document est consacré aux conflits armés et aux enjeux de sécurité et de défense, lesquels sont de prérogative fédérale exclusive. La publication du document témoigne de la volonté du gouvernement flamand de participer non seulement à l'aspect technique de la gouvernance européenne dans ses champs de compétences, mais également aux grands débats politiques animant l'UE et pouvant

affecter de près ou de loin l'avenir de la nation flamande. Afin de préserver sa légitimité et sa pertinence aux yeux de « tous » les citoyens européens, l'Union doit miser sur le principe de subsidiarité en facilitant la participation active des gouvernements fédérés, régionaux et locaux à toutes les étapes du processus législatif concernant leurs compétences. Plus encore, l'Europe est constituée d'une multitude de « peuples » dont l'identité, la culture et la langue doivent être célébrées et mises de l'avant par et au sein des institutions européennes (Flanders, 2016, p. 32-33). Depuis les années 1990, la Flandre réclame sans relâche l'avènement d'une véritable « Europe des régions » (Massart-Piérard, 1999a), et en 2018, elle a signé, aux côtés de six autres gouvernements régionaux, la déclaration du RLEG (2018) (voir chapitre I, section 1.2.1). Nous pouvons interpréter la conception flamande du rôle des régions et des nations non souveraines en Europe à l'aune de la distinction conceptuelle effectuée au chapitre I (voir section 1.2.1.) entre paradiplomatie, d'une part, et diplomatie à paliers multiples, d'autre part. Les dirigeants flamands semblent miser sur le principe de subsidiarité et la gouvernance multi-niveaux afin de porter dans les institutions européennes la voix distinctive de la Flandre, laquelle est caractérisée par une grande diversité d'intérêts économiques, politiques et sociaux découlant de son identité nationale : « *We mean to be Flemings in order to become Europeans.* » (Flanders, 2016, p. 2)

Depuis la négociation du traité de Maastricht, le gouvernement fédéral belge réclame le respect du principe de subsidiarité et de son régime fédéral au sein des institutions européennes (Massart-Piérard, 2000). Cette revendication est cependant marquée d'une grande ambivalence, puisqu'elle souhaite à la fois permettre à ses entités fédérées d'exercer adéquatement leurs compétences constitutionnelles au CUE *et* préserver l'unité du pays (*Ibid.*). Massart-Piérard a noté au début des années 2000 que les régions et les communautés réclamaient un plus grand rôle au CUE afin que les compétences fédérées déléguées à l'Europe ne leur soient pas durablement enlevées, cependant que les représentants fédéraux souhaitaient préserver leur capacité à parler « au nom du

pays en entier » en retenant un certain nombre de « prérogatives » au niveau européen. Plus récemment, Criekemans relevait pour sa part que les membres du corps diplomatique fédéral commençaient graduellement à s'adapter à la présence des régions et à la décentralisation de la diplomatie belge au CUE, le développement de relations de travail informelles entre fonctionnaires et attachés des différents ordres de gouvernement étant cruciales à cet égard (2019, p. 119). Nous procéderons dès à présent à une analyse exhaustive de la pratique de la paradiplomatie identitaire flamande au CUE afin de vérifier dans quelle mesure leurs observations sont avérées.

3.3 Jouer la « carte belge » pour remporter le « jeu européen »¹⁷. Analyser les logiques pratiques et la pratique paradiplomatique de la Flandre au CUE

Le portrait des champs belge et européen dépeint dans les sections précédentes nous révèle une Flandre en position de force en Belgique, dirigée par un parti nationaliste animé d'une vision d'avenir pour cette nation non souveraine et pour l'Europe, au sein de laquelle la Belgique a toujours été un État membre dévoué. Le système de co-représentation diplomatique de la Belgique à l'UE est encadré par un accord d'une précision telle qu'il donne à penser qu'aucune marge de manœuvre n'est offerte aux différents ordres de gouvernement, alors toutefois que des pans importants du travail diplomatique au CUE – à commencer par les groupes de travail – en sont exclus. Chaque gouvernement y bénéficie en principe d'une pleine autonomie et de l'égalité en droit pour participer, selon ses champs de compétences, à la définition de la position belge et à sa défense sur la scène européenne; cependant, le décalage généré par les réformes de la constitution belge en 2001 et en 2010-2011 et le renforcement des pouvoirs du Conseil européen par le traité de Lisbonne en 2010 entrent en directe

¹⁷ Titre inspiré des propos d'un participant en entretien (E. 25): « *At this point, we play the Belgium card when it is the most effective one. Since the EU is so dominant as an instrument to serve our interests on a global scale, we need the instrument of Belgium to play the European card* ».

contradiction avec la division fédérale belge des pouvoirs. De surcroît, les deux principales régions de la Belgique, la Wallonie et la Flandre, sont à couteaux tirés sur de nombreux sujets trônant au sommet de l'agenda européen, dont la ratification de l'Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada (AÉCG) et l'atteinte de la neutralité carbone par l'UE d'ici 2050. Dans un tel contexte, l'observateur extérieur se prend à anticiper une pratique (para)diplomatique divergeant à bien des égards des institutions sensées l'encadrer. L'Accord est-il respecté ? Quels arrangements pratiques ont été développés par les représentants flamands et belges pour pallier les incongruités constitutionnelles de l'accord ? Les Flamands profitent-ils de leur accès au chef-lieu de la diplomatie interétatique européenne pour défendre leurs intérêts propres – en dehors du cadre étroit de la coopération intra-belge – et promouvoir leur identité distincte ?

À toutes ces questions, on ne peut répondre *a priori* que par la négative. L'Accord de 1994 est scrupuleusement respecté et constitue la principale référence guidant le travail des membres de la RP belge en ce qui a trait au fonctionnement de la DGE et à la représentation ministérielle aux séances du Conseil (ce qui a été confirmé par les entretiens avec des représentants fédéraux). En ce qui concerne les groupes de travail et les autres rencontres diplomatiques non-codifiées, l'on discerne une nette prépondérance fédérale, particulièrement dans les domaines de compétences partagées. La collaboration entre régions et communautés paraît exemplaire et les représentants flamands ne font « jamais » cavalier seul. La promotion identitaire est pratiquement inexistante, ou alors prend des formes très ténues. Dans un pays aussi divisé que la Belgique, cette conformité aux modalités de la coopération intergouvernementale est pour le moins étonnante, surtout de la part d'une région aussi farouchement distincte que la Flandre. Comment l'expliquer ?

Le champ multilatéral européen est un « univers en soi » (E. 11, 13). N'en déplaise aux chercheurs exaltant ses innovations politico-institutionnelles « à paliers multiples »

(Marks *et al.*, 1996), elle demeure, du point de vue des représentants régionaux qui ont pu pénétrer ses « véritables » instances décisionnelles, une institution fondamentalement interétatique, au sens de la diplomatie traditionnelle de l'après-deuxième Guerre mondiale. Gare à ceux qui enfreindraient les règles ou, pire, porteraient atteinte à la « sacro-sainte » unité externe des États membres. Pour les Flamands, l'UE est à la fois le lieu de tous les possibles, l'institution fondatrice d'un grand marché et d'une alliance politique ouvrant les portes du reste du monde, et un lieu où la prudence et la discrétion sont pourtant de mise.

3.3.1 Gouverner. Exercer les compétences constitutionnelles dans le champ multilatéral européen face au pouvoir symbolique de l'État souverain belge

D'emblée, un constat général peut être émis concernant les entretiens : tous les participants ont spontanément fait mention de l'Accord de 1994, et tous ont souligné l'impérieuse nécessité d'une réforme en profondeur. Plus de la moitié d'entre eux ont cru bon renseigner sommairement leur interlocutrice sur le fonctionnement de l'Accord, d'entrée de jeu (en début d'entretien) et sans y avoir été explicitement invités¹⁸ – de tout évidence, présumer de l'ignorance des étrangers et leur « expliquer » le système belge est un habitus intrinsèque à leur emploi. Suivaient alors des critiques (le plus souvent, spontanées et non sollicitées) sur les difficultés occasionnées par le décalage entre la répartition réelle des pouvoirs en Belgique et le régime de représentation prévu par l'Accord. Un participant ayant pris part aux dernières négociations intergouvernementales sur la réforme de l'Accord, avortées en raison de conflits partisans¹⁹, exprimait ainsi la frustration de l'administration flamande : « Ça ne marche

¹⁸ Aucun participant n'a eu accès aux questions d'entretiens préalablement à la rencontre.

¹⁹ Selon nos participants les mieux renseignés (E. 17, 23, 25), ce serait le parti libéral francophone, le Mouvement réformateur (MR), qui aurait mis les négociations en échec afin d'éviter que ses rivaux au palier régional wallon, les Chrétiens démocrates et le Parti socialiste, ne bénéficient de davantage de pouvoir au niveau européen. Ainsi, la réforme réclamée depuis dix ans par le gouvernement flamand n'a

plus du tout [...]. Il faut un *deal* politique, sinon on ne peut pas avancer [...]. On n'a pas le choix [de respecter l'Accord]. » (E. 2) L'approche préconisée par les attachés flamands face à l'impasse a été résumée en ces mots par une autre participante : « *Sometimes we have problems and we have to be creative [...]. We are not breaking the rules, certainly not, but we are making things work. We [all levels of government] are trying to find an understanding that is based on consensus.* » (E. 4) Les affirmations semblables s'additionnaient d'un entretien à l'autre, et au fil des réponses transparaissait une réalité éminemment complexe. Des violations délibérées et ostentatoires de l'accord ? Non, ce serait « inconcevable ». Des ajustements informels ? Oui, mais au cas par cas, et jamais sans l'approbation des « collègues fédéraux ».

La manière dont les Flamands « interprètent » leur propre cadre institutionnel et y adhèrent peut ensuite être interprété de deux façons. La première a trait aux particularismes du champ fédéral belge, et la seconde aux contraintes propres au champ multilatéral européen. Premièrement, la RP belge est organisée de façon à permettre un découpage très net du travail diplomatique entre le niveau « technique » (la RP) et le niveau « politique », continuellement évoqué par les participants comme s'il s'agissait d'une entité extérieure à eux, dont il fallait se tenir éloignés (tout en observant une certaine déférence à son égard). D'une part, ils se perçoivent comme des « relais » (E. 11) entre leurs départements respectifs et la RP, chargés de communiquer et de mettre en œuvre les mandats « politiques ». D'autre part, le maintien d'une saine distance avec « le politique » constitue une donnée intégrée de l'habitus des représentants. Les attachés ont beaucoup insisté sur le fait que les dossiers « remontent rarement au niveau politique », bien que les « vrais » conflits se règlent « au niveau politique », et qu'ils

jamais abouti, bien qu'elle ait été prévue par l'entente de coalition gouvernementale au niveau fédéral, dans laquelle le N-VA était le plus important parti.

parviennent « presque toujours » à trouver un consensus : « [Ç]a n'a rien à avoir avec la position [de nos gouvernements respectifs, notre travail] est purement relationnel. » (E. 11)

L'habitus apolitique qui est le leur est d'une certaine manière absolument typique du diplomate et du fonctionnaire d'État moyen (voir par ex. Lewis, 2005), tout en étant distinctement « belge ». À l'insurmontable division communautaire se superposent les innombrables conflits partisans et les jeux de coalitions présents à tous les niveaux de gouvernement, un « bazar » (E. 11) d'autant plus inconciliable avec la nécessité de parvenir à une position belge unique que chaque gouvernement compétent possède en principe un droit de décision égal. La neutralité du corps diplomatique et la technicisation des dossiers constituent les seules manières de surmonter ces obstacles au jour le jour. Ainsi, pour « 90% des dossiers » (E. 4, 11), une première mouture de la future position belge est présentée à la DGE par le représentant/l'attaché du ministre qui sera porte-parole au Conseil; cette proposition est ensuite comparée par la présidence fédérale de la DGE aux positions précédemment adoptées par la Belgique sur le même sujet, puis commentée, critiquée et amendée au besoin par les autres paliers de gouvernement. Parallèlement à ce processus, les attachés siégeant sur les groupes de travail surveillent l'évolution des dossiers au niveau européen et repèrent, au fur et à mesure, les potentiels points d'achoppement intra-belges. Un compromis est alors trouvé « au niveau technique », sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir ministres et politiciens. Le but du jeu est précisément de ne pas en arriver là. Toute violation délibérée et ostentatoire de l'Accord – par exemple, tenter de faire intervenir séance tenante un ministre régional assesseur au Conseil, ou dépêcher un représentant non autorisé par le fédéral à un sommet du Conseil européen – constituerait, à n'en pas douter, un « problème politique »; par cette expression euphémique, les participants se réfèrent sans la nommer à la possibilité d'une confrontation inter-partisane (et, par ricochet, intercommunautaire) majeure, se jouant à tous les niveaux de gouvernement, loin d'être souhaitable dans une fédération sujette aux « blocages politiques » et ayant

déjà eu pour cette raison à composer sans gouvernement fédéral pendant 541 jours (Visscher et Laborderie, 2013).

Deuxièmement, le respect de l'Accord par les représentants flamands peut être attribué à sa portée symbolique. Les gouvernements régionaux et le droit interne des États membres n'étant pas directement reconnus par le droit européen, c'est sur le signe de l'approbation d'un État souverain – en l'occurrence, la Belgique – que repose entièrement la légitimité qui leur est attribuée dans et par le champ multilatéral. L'Accord constitue une voie d'accès au pouvoir symbolique de la Belgique, conférant à ses entités fédérées l'autorité nécessaire pour parler en son nom au CUE. Pour cette raison, il a préséance sur la constitution belge dans le travail quotidien des délégués flamands : face à deux normes conflictuelles, leur « sens de leur place » les conduit à respecter celle qui se trouve la plus à même de protéger leur statut dans le champ multilatéral, plutôt que celle leur octroyant le plus de pouvoir et se trouvant au fondement de leur autonomie régionale – autre norme à laquelle ils sont par ailleurs extrêmement attachés. L'Accord, expliquait une participante, a d'abord pour but « d'engager » les gouvernements fédérés à exercer les compétences dont ils ont la responsabilité constitutionnelle au CUE. Cependant, dans la pratique, il a surtout pour effet concret de leur offrir une « garantie » par rapport au gouvernement fédéral, aux fonctionnaires européens et aux délégués d'autres États membres (E. 12). Les dispositions écrites de l'entente sont les meilleures armes à la disposition des délégués flamands afin de justifier leur présence aux diverses tables de négociation européennes où des matières relevant de leurs compétences sont débattues. Généralement, il leur suffit d'expliquer leur existence aux personnes réticentes ou sceptiques afin d'être considérés (sur cette base) comme des interlocuteurs crédibles et légitimes.

D'importantes nuances s'imposent toutefois, selon que les délégués sont assignés à des formations du Conseil traitant de compétences exclusives aux régions et aux communautés (catégories IV et V) ou de compétences partagées avec le palier fédéral

(catégories II, III et VI) (voir Tableau I, partie 3.1). Chaque équipe d'attachés belges siégeant sur un groupe de travail européen a son propre mode de fonctionnement informel et son propre régime de représentation, l'Accord ne codifiant que les séances du Conseil. Dans le cas des compétences exclusives de catégories IV (éducation, culture, tourisme, etc.) et V (pêche), les représentants régionaux se substituent sans trop de difficultés aux délégués fédéraux de la Belgique. L'attachée « Pêche » du gouvernement flamand y joue un rôle presque identique à celui de ses homologues étrangers, puisqu'il lui est possible de défendre les intérêts de la Belgique dans son groupe de travail sans coordination préalable avec des collègues des autres régions ou du gouvernement fédéral, la pêche étant un secteur économique relevant entièrement de la Flandre (E. 3, 4, 7). Les attachés de catégorie IV se présentent pour leur part en trio aux groupes de travail, sans représentant fédéral, situation exceptionnelle qui n'est à ce jour autorisée par aucun autre État membre européen à l'égard de ses entités constitutives (E. 4, 6). Chaque fois qu'un nouvel attaché étranger rejoint le groupe, il est nécessaire de lui expliquer en quoi trois personnes peuvent parler « au nom de la Belgique ». Un participant racontait qu'il leur est parfois demandé quelle est la position ou l'opinion de leur « ministre fédéral », lequel, pour des matières comme l'éducation, n'existe tout simplement pas : « *We are the national minister, we have national competence.* » (E. 6) Le « réflexe » consistant à chercher, pour chaque État, un interlocuteur en provenance du gouvernement central et à même d'exercer la « compétence nationale », est une manifestation tangible de la doxa de la souveraineté avec laquelle les représentants flamands ont appris à composer avec patience et doigté : « *Sometimes people are oblivious, and then we explain, again, and again, and again. It's part of the game to explain.* » (E. 6)

Étant donné les clivages politiques importants entre communautés et régions, il est surprenant de constater à quel point les relations entre attachés fédérés sont harmonieuses et fondées sur la collaboration, faisant prendre au principe de « loyauté fédérale » une concrétude observable à peu près nulle part ailleurs au pays. Les

témoignages abondent : « On connaît très bien les priorités de l'autre région [...]. Donc c'est une sorte de respect mutuel qui se traduit dans la collaboration entre deux » (E. 9); « *We maintain good relations [...]. We have lunches and coffee extra, just to get acquainted, because they are colleagues, we both have a political reality and we make it work.* » (E. 6) L'aide offerte à la communauté germanophone et à la région bruxelloise au moment où elles sont appelées à devenir porte-parole est une pratique convenue témoignant d'une solidarité certaine entre entités fédérées (E. 4). Pour les domaines de catégorie IV, cette facilité à coopérer peut s'expliquer en partie par le parallélisme des compétences – chaque entité ayant, sur un sujet donné, la compétence exclusive sur son propre territoire, elle n'a pas à craindre d'ingérences de l'autre communauté au moment d'implémenter les directives européennes (E. 6). Elle s'observe toutefois également dans les autres catégories, où un ou des représentants fédéraux sont également présents. Nous interprétons principalement cette solidarité inter-régionale et intercommunautaire comme découlant de leur statut partagé en tant que représentants « non souverains ». Non seulement ont-ils tous intérêt à minimiser les conflits et à coopérer efficacement pour éviter de fragiliser une position déjà précaire par rapport à celle des délégués souverains, mais une certaine complicité paraît émerger de leur sort partagé : « *I must trust my Walloon colleague [and vice-versa].* » (E. 14) Un autre délégué déclarait fièrement : « *We are quite quick at [coordinating on the spot]!* » Lui de poursuivre : « *Once, Romania suggested a stupid policy. We just looked at each other – we were five people – and we just said: No.* » (E. 6)

Ainsi, alors que les conflits intercommunautaires constituent la trame de fond de la vie politique en Belgique, ceux-ci cèdent le pas aux tensions intergouvernementales – et plus précisément, aux frictions entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées – au sein de la RP belge. Les représentants flamands ont brossé un portrait mitigé de leur collaboration avec leurs vis-à-vis fédéraux, particulièrement au sein des groupes de travail. D'une part, l'ensemble des représentants ont assuré que la majorité des attachés et des diplomates du gouvernement fédéral fait montre d'un grand professionnalisme

et est ouverte au dialogue et à la consultation avec les entités fédérées. Par exemple, pour les domaines de catégorie I tels que les Affaires étrangères européennes et le budget annuel européen, dont d'innombrables aspects touchent directement aux compétences fédérées, les représentants fédéraux produisent des rapports qu'ils rendent disponibles aux autres gouvernements afin de compenser leur absence au Conseil et aux groupes de travail. L'expertise régionale et communautaire est même régulièrement sollicitée afin de produire des dossiers complets et de mener des négociations fructueuses (E. 3, 4, 12) : « *The accord is respected in the sense that everybody realizes it is not up to date, it is kind of a consensus to operate in a flexible way. Now in then, the praxis is more empathic to our advantage. So now and then, our federal colleagues, they are more accepting of our input then they should if they were taking a very strict reading of our arrangement.* » (E. 10)

D'autre part, les représentants flamands se sentent fréquemment brimés dans leur capacité à exercer pleinement l'ensemble de leurs compétences, et ce à toutes les étapes du processus de négociation européen. Premièrement, le gouvernement fédéral exerce un certain contrôle sur la circulation de l'information au sein de la RP et sur les communications officielles avec des États étrangers et la Commission européenne. Les rapports sur les réunions du Conseil pour les domaines de catégorie I peuvent être transmis avec des semaines de retard, puisque les attachés fédéraux ne sont pas formellement tenus de transmettre l'information. Pour cette raison, le gouvernement flamand revendique le passage de plusieurs thèmes de catégorie I à la catégorie II, afin que des assesseurs régionaux puissent assister aux négociations européennes et se tenir adéquatement renseignés sur l'évolution des débats.

Une pratique courante que tente d'imposer la représentation fédérale aux délégations des entités fédérées consiste à joindre une « note verbale » aux communications officielles envoyées à la Commission et aux autres États membres par les délégués généraux et les ministre-présidents des régions et des communautés. La « note » a pour

but de préciser aux interlocuteurs européens que les positions exprimées dans la communication sont celles de la région, et non pas la position officielle de la Belgique. Dans les faits, elle constitue une forme de contrôle, les États étrangers et la Commission étant ainsi appelés à ne pas reconnaître la validité de messages leur parvenant sans la signature et la note du chef de la diplomatie fédérale. Selon des participants travaillant pour la diplomatie fédérale, il s'agit d'une pratique de « bonne gouvernance » permettant au chef de la RP de conserver une vue d'ensemble des relations entretenues par les diverses composantes de la Belgique avec le monde extérieur. Les Flamands concèdent que cette pratique puisse se justifier eu égard aux compétences partagées, mais ils la jugent « inacceptable » en ce qui concerne leurs compétences exclusives, ce qui les mène parfois à contourner la consigne (E. 2, 3, 10). La pratique est d'autant plus contestée que le gouvernement fédéral ne se sent nullement contraint de faire avaliser ses propres communications par les entités fédérées, même dans les domaines de compétences partagées. Contrairement à lui, les représentants fédérés n'ont pas le pouvoir symbolique et la légitimité nécessaires pour signifier aux autres États membres et à la Commission qu'un message leur a été transmis sans qu'ils en soient informés, en violation de leur souveraineté interne sur leurs champs de compétences.

Deuxièmement, en l'absence de modalités codifiées pour les groupes de travail, les représentants fédéraux assument presque systématiquement et « *de facto* » le rôle de porte-parole dans les groupes relevant des catégories II et III, alors même que la catégorie III est à « prépondérance fédérée » au Conseil. Au groupe de travail « Agriculture » (catégorie VI), le porte-parole au Conseil est toujours un ministre fédéral, bien qu'il s'agisse d'un domaine presque entièrement dévolu aux régions flamande et wallonne depuis près d'une quinzaine d'années. Des délégués et des ministres fédéraux se retrouvent alors à piloter des dossiers et à négocier au nom de la Belgique sans avoir les compétences requises (au sens légal comme au sens de l'expertise) pour le faire. Cette situation dysfonctionnelle génère de nombreuses frustrations et n'a été corrigée que dans quelques équipes, grâce à des initiatives prises

par des représentants fédérés... avec l'approbation de leurs collègues fédéraux et de l'ambassadeur en chef de la RP. Au groupe de travail « Environnement » (catégorie III), par exemple, l'équipe en place a élaboré un ingénieux système de répartition des dossiers entre collègues, chacun étant responsable de remplir la fonction de porte-parole au groupe de travail pour « ses » dossiers assignés (E. 8, 12, 14). Les dossiers sont distribués à l'amiable et de manière pragmatique, selon la charge de travail et l'expertise individuelle de chaque délégué, par exemple, en évitant autant que faire se peut de « politiser » le processus de répartition. Il y a encore dix ans, les attachés régionaux étaient relégués à l'arrière de la salle lors des groupes de travail, jusqu'à ce qu'un manque d'effectifs du côté fédéral n'ouvre la voie à une réorganisation plus efficace des tâches ayant donné un plus grand rôle aux représentants fédérés (E. 14).

D'autres équipes éprouvent de plus grandes difficultés, la bonne entente étant largement tributaire, selon nos participants, de « l'ouverture des représentants fédéraux aux régions » et de leur « personnalité » (E. 9, 12) : « *Because if [something] is not specified [in an intergovernmental agreement], everything depends on personal relationships between persons in Belgium. [...] [A]ctually, everything depends on the person at the federal level.* » (E. 9) Les personnes interviewées insistaient énormément sur l'importance des relations de travail avec leurs homologues fédéraux et se référaient fréquemment à la « personnalité » de ces derniers afin d'expliquer de potentielles tensions ou conflits – toutefois, ces problèmes n'étaient jamais ou rarement attribués à des représentants d'autres gouvernements fédérés. Les théories de la pratique peuvent nous aider à y voir plus clair et à déceler une tendance de fond dans ce qui ne relève, de prime abord, que de spécificités individuelles. En tant qu'avatars d'un État souverain, les membres de la RP belge employés par le gouvernement fédéral disposent d'une liberté bien plus grande que les membres des délégations des entités fédérées pour contrevenir aux normes constitutionnelles internes : contrairement à ces derniers, leur légitimité auprès des homologues étrangers ne repose pas uniquement sur l'Accord de 1994 et sur le droit interne de la Belgique. Puisqu'en vertu de la doxa de

la souveraineté, l'État central est réputé supérieur aux gouvernements non centraux dans le champ multilatéral et est reconnu comme seul détenteur de la « légitimité diplomatique » (le pouvoir symbolique) – qu'il peut, à sa convenance, déléguer ou non à un autre ordre de gouvernement –, les membres de la délégation fédérale exercent « par défaut » un rôle de leadership partout où l'Accord n'accorde pas une place prépondérante aux régions.

Cette préséance informelle des représentants fédéraux entraîne des conséquences très concrètes sur la capacité des Flamands à exercer pleinement leurs compétences constitutionnelles. Les participants ont expliqué que la personne porte-parole au Conseil et aux groupes de travail possède une influence insoupçonnée sur la manière dont est présentée et défendue la position belge au niveau européen. Au Conseil, par exemple, le ministre porte-parole se voit remettre une note d'intervention dont les grandes lignes ont été définies à la DGE et qui a été rédigée par un ou des attachés – souvent, la note consiste en un texte suivi afin de limiter de prévisibles « dérapages » ou « improvisations » de la part du porte-parole, ce qui traduit un certain manque de confiance entre paliers de gouvernements (E. 9, 11). Dans les groupes de travail, être en mesure de prendre soi-même la parole permet aux attachés d'effectuer un suivi plus rigoureux des dossiers et de mettre à profit, lors des négociations, le savoir spécialisé acquis au sein de leur département régional (E. 14) : « Les positions flamandes, je les connais, j'ai participé aux discussions au sein du ministère. J'ai vu leur développement, pourquoi elles ont changé, le raisonnement derrière », a commenté un délégué. Il poursuit : « Je ne vais pas défendre avec la même connaissance de l'affaire les positions wallonnes. [...] Je vais faire référence à mon collègue pour me compléter au besoin, ou le consulter après. » (E. 9) Une participante œuvrant dans un groupe de travail de catégorie III témoignait par ailleurs en ces termes (E. 12) :

I ask my federal colleague: 'is it okay, you are the spokesperson, but I want to sit next to you at the table.' So normally, we are two of us there [sitting side by

side at the table]. [...] Because I want to have that visibility as the region. When you are at the table, you [...] become more a part of the working group because people see you more as a member. If you are in the back, they don't see you [...]. If you are in front, they know: okay, she's always there, she doesn't speak, but she's always there. If my federal colleague isn't there for research, I take her place. I speak for Belgium. [...] When you are writing reports, it is easier in the front than in the back, because you can see who speaks and follow people more. [...] We [the regions] should be the face of Belgium [in working groups], but we aren't [...].

On retrouve dans cet extrait d'entrevue un désir de présence et de visibilité partagé par la majorité des délégués flamands. D'un côté, ce désir procède d'un besoin personnel d'être reconnu pour son travail, mais également d'être en mesure de l'effectuer le plus efficacement possible : être à la table, même si ce n'est pour ne rien dire, permet à tout le moins de mieux suivre le cours des débats et d'être « associé » par les délégués étrangers à la Belgique et aux dossiers concernés. Accepter d'être assis à l'arrière de la salle, c'est se résigner à ne pas être vu comme un « membre » à part entière du groupe, ce qui rend plus difficile la formation des liens informels si cruciaux au travail (para)diplomatique : « *10% of my job is coffees [with colleagues from other member states]* », affirmait en riant un participant (E. 6). Pour bien faire son travail, l'attaché doit être considéré par les autres représentants comme une des « personnes de référence » pour la Belgique, ce qui, dans le cas des régions, nécessite une présence et une visibilité soutenues. Les attachés doivent, par exemple, s'assurer que leur adresse électronique est incluse dans la liste d'envoi du groupe de travail, afin que les documents de travail et les invitations aux événements et aux rencontres informelles leur parviennent directement plutôt que de leur être communiqués par l'attaché fédéral. Souvent, seul ce dernier est contacté, puisque les délégués étrangers ont le réflexe de transiger prioritairement avec le représentant du « membre en règle » de l'UE. D'autres refusent catégoriquement de s'adresser à plus d'un interlocuteur pour un même État, signe que l'inclusion des régions et la prise en compte de la répartition des compétences en Belgique bousculent plusieurs pratiques habituelles et « prises pour acquises » par les délégués étrangers, ce qui suscite chez plusieurs d'entre eux un léger malaise ou un

inconfort, voire une certaine résistance ou même un refus de s'adapter : « *A lot of them think that if they give the information to the regions, it won't get to the federal level.* » (E. 12)

D'un autre côté, les délégués flamands exhibent une certaine « conscience » régionale, soit un souci de « défendre » leur place et leurs compétences face au gouvernement fédéral : « *We [Flemish representatives] [do not] have clear instructions on paper, but I know that we really have to watch our competences.* » (E. 12) Bien qu'il ne s'agisse pas d'une consigne explicite du DFAÉ, chaque attaché ressent « une pression interne » (E. 12) à s'acquitter pleinement de ses tâches et à suivre attentivement les dossiers concernant son gouvernement, pression qui varie d'un délégué à l'autre en fonction de sa catégorie. Ainsi, nous observons que dans les groupes de travail, particulièrement ceux relevant des catégories II et III, chaque représentant flamand, en l'absence de garanties écrites dans l'Accord, doit user du « sens de sa place » afin de se forger un espace d'action, d'autonomie et de légitimité au sein du groupe de travail par rapport au représentant fédéral; et ce, sans nuire aux relations de travail avec les représentants fédéraux ou les délégués étrangers, par exemple en évitant de susciter des tensions « interpersonnelles ». Défendre sa place – et ses compétences régionales – requiert aussi de dénoncer les empiètements du gouvernement fédéral, lesquels se manifestent généralement sous forme d'omissions : défaut de transmettre un courriel, un document, une invitation à une rencontre informelle, etc. L'égalité intergouvernementale et l'absence de hiérarchie formalisée dans la RP ont pour effet paradoxal de priver les régions de recours internes effectifs en cas de violation de l'Accord par le gouvernement fédéral – les cas les plus graves font l'objet de discussions au niveau du Secrétariat de la Conférence interministérielle de la politique étrangère, mais se soldent fréquemment par un simple « haussement d'épaules ». Par contraste, le fédéral a la possibilité de signifier aux délégués d'autres États membres « d'ignorer » un représentant fédéré s'il dépasse les limites prévues par l'Accord ou s'arroge une importance jugée trop grande au plan informel.

In fine, les principes « *in foro interno, in foro externo* » et celui de la non-hiérarchie entre gouvernements se trouvent, dans la pratique, en partie compromis par le champ multilatéral européen. Un participant fédéral note avec justesse que « ce qui est parfois difficile à accepter pour les régions, mais qui est néanmoins la réalité [...], c'est qu'il y a une hiérarchie [informelle] entre l'ambassadeur Coreper II [le chef de la RP] et les représentants des régions » (E. 15). Les membres de la délégation flamande rencontrent l'ambassadeur belge au Coreper I tous les lundis lors d'une rencontre hebdomadaire organisée par le Délégué général belge et son adjointe, ou sur une base *ad hoc* afin de le préparer à défendre les dossiers de compétence régionale au Coreper (E. 4). Toutefois, les régions n'ont pas directement accès aux ambassadeurs étrangers du Coreper, même en ce qui concerne des dossiers relevant de leurs champs de compétences. De surcroît, des représentants flamands notaient que leurs collègues fédéraux tendent à les écarter des négociations dans les domaines de compétences partagées lorsque des enjeux plus controversés sont à l'ordre du jour (E. 3, 10, 13). D'après les observations d'un participant (E. 10):

[V]ery often, too often, in my view, certain provisions of the arrangement are put aside or face non implementation in phases when we shift from technical decision-making towards [the]political phase of decision-making. As soon as it gets political, federal colleagues suddenly just forget to have compulsory consultation or they forget to mention, to pass key information. [...] Now and then, they try to fool us. Now and then, as soon as it is their impression that it would be much easier to have things dealt with without us... [...] This, for instance, has to do with diplomatic visibility [...]. They consider that it is their job [...]. I think our federal colleagues would make a general assessment that our system is complex, requires too much internal consultation and bureaucracy and internal procedures, that it has become not cost-effective, too expensive. Their claims would be: 'Let us do the job. [...] It would be nice if the [sub]state governments would not interfere too much. Let the federals do it. We are trained, we have a tradition of foreign policy of over a century [...].'

Ce que révèle cet extrait d'entretien, c'est que les délégués fédéraux opèrent une distinction entre les étapes du processus de négociation et les diverses tâches

diplomatiques qui y sont associées. Lorsqu'il s'agit de discussions « techniques » ayant principalement pour but de délimiter les paramètres de la négociation et de définir la position des autres États membres et de la Belgique, les attachés fédérés sont invités à partager leur expertise et à enrichir le « portfolio de négociation » de leurs commentaires. Cependant, dès qu'un dossier soulève d'importants enjeux politiques au niveau européen et/ou fait l'objet de tractations entre États membres – le jeu diplomatique consistant à concéder certaines positions pour obtenir des gains dans d'autres dossiers – les représentants fédérés tendent à être écartés des pourparlers informels par leurs homologues du gouvernement fédéral. L'oubli involontaire, le « manque » de temps et la nécessité de réagir « rapidement » sont les prétextes les plus fréquemment invoqués par les membres de la délégation fédérale pour justifier ces impairs. Ces arguments de façade – qui comportent néanmoins une part de vérité, comme nous le verrons un peu plus bas (section 3.3.2) – sont généralement employés pour voiler des considérations partisans ou stratégiques (par exemple, lorsqu'il s'agit de sacrifier les intérêts particuliers d'une entité fédérée au profit des intérêts de la fédération dans son ensemble), mais en dit également long sur l'habitus des représentants fédéraux. Ces derniers perçoivent la phase « politique », qui est la plus « visible » du processus de négociation, comme relevant de leurs prérogatives, au mépris des principes constitutionnels et de la loyauté fédérale. Cadrer la négociation au niveau « technique » serait donc une tâche pouvant être partiellement déléguée aux entités fédérées, alors que « positionner » la Belgique au Conseil et procéder à des tractations politico-diplomatiques constitueraient des tâches centrales ou primordiales de la diplomatie souveraine. Pour cette même raison, le passage de plusieurs domaines de la catégorie I à la catégorie II s'avère un sujet « extrêmement sensible » au niveau fédéral : « *[It is] [...] non-negotiable for my federal colleagues. It is their raison d'être.* » (E. 10)

Notons en terminant que plusieurs attachés, particulièrement dans les domaines de compétences partagées, éprouvent eux-mêmes une certaine ambivalence quant au

système de coordination belge. D'un côté, les principes de subsidiarité, d'autonomie régionale et d'exercice externe des compétences internes font manifestement partie de leur savoir d'arrière-plan, et ils s'y sont référé fréquemment en entretien. Ils considèrent que leur travail est « important », « essentiel », et que le relais qu'ils effectuent entre leur département régional et la RP est indispensable à une représentation efficace et complète de la Belgique à l'UE, étant donné son système extrêmement décentralisé. De l'autre côté, quelques-uns ont confessé que la lourdeur du système rendait leur travail quotidien « très difficile ». Il y a « coordination à mort ! », s'est exclamé en riant un participant (E. 6). Selon un autre, « si on reste dans la constellation [fédérale] actuelle [...], je crois que c'est normal que ce soient aussi les ministres régionaux qui prennent la parole au niveau européen. Maintenant, ce qui me rendrait la vie plus facile, ce serait que [certaines compétences régionales] soient re-fédéralisées [réattribuées au gouvernement fédéral] » (E. 9). Comme nous le verrons dans la prochaine section, les difficultés liées à la coordination interne sont principalement attribuables aux contraintes du champ européen.

3.3.2 Obtenir une reconnaissance nationale ? Représenter la « Belgique fédérale binationale » au CUE

« [La RP] est [l'un des] seuls endroits en Belgique où les entités [fédérées et fédérale] sont dans le même *building*. [...] Quand vous entrez, vous voyez les différents drapeaux [...], aucun autre pays membre de l'UE n'a ça ! » (E. 11) L'immeuble de la RP et les bureaux de la délégation flamande, situés au 3^e étage et annoncés par l'emblème flamand, constituent une représentation physique de l'image de la Flandre que cherchent à projeter ses représentants au sein de l'UE : non pas celle d'une nation « non souveraine » autonome, image mise de l'avant par le DFAÉ dans le cadre de sa paradiplomatie hors UE, mais celle d'une composante d'un plus grand ensemble

étatique, la Belgique fédérale binationale²⁰. Si la conscience nationale est bien présente dans le discours du DFAÉ – que ce soit dans des publications comme *Vision of the EU* (Flanders, 2016) ou dans les nombreuses réflexions à saveur « nationaliste » (mais pas indépendantiste) des participants œuvrant au DFAÉ ou ayant travaillé à titre de conseiller diplomatique du ministre-président –, elle ne semble pas faire partie en tant que telle du savoir d'arrière-plan des attachés. Aucun n'envisage son travail sous le prisme de « la promotion identitaire », mais tous sont rompus à la défense du « fédéralisme belge ». Ce dernier, bien que correspondant à une réalité institutionnelle devant en principe être respectée par l'UE – l'article 4 du traité de l'UE stipule que l'organisation se doit de respecter les institutions internes des États membres, y compris les gouvernements régionaux et locaux –, est appelé à « disparaître » dans le champ multilatéral, jusqu'à se voir substitué par l'illusion d'un État unitaire. Au fil des entretiens, il est devenu apparent que ni le droit européen, ni sa « mise en pratique » diplomatique ne supportent la présence de « voix multiples » en provenance d'un même État. Plus encore, toute demande d'accommodement concret ou effectif du fédéralisme et toute tentative de reconnaissance ou de visibilité de la part d'une nation non souveraine sont automatiquement taxées de « sécessionnistes ». Cette « présomption de sécessionnisme » est profondément intégrée au savoir d'arrière-plan des représentants flamands, comme une évidence incontournable. À preuve, tous les participants ont spontanément fait mention, à un moment où un autre de l'entretien, des mouvements séparatistes en Espagne et au Royaume-Uni comme de repoussoirs – dans un premier temps pour s'en dissocier, et dans un second temps pour expliquer divers

²⁰ Des participants issus du gouvernement fédéral se sont montrés critiques de cette conception binationale de la Belgique. Selon eux, il s'agit d'une vision « très flamande », portée par les partis nationalistes comme le N-VA, et ne correspondant pas à la Belgique moderne. Cette dernière, en plus d'abriter une minorité germanophone dont on oublie trop facilement l'existence, est aussi marquée par la diversité ethnique croissante au sein de sa capitale, Bruxelles.

refus des commissaires européens d'accéder aux requêtes des gouvernements fédérés de la Belgique.

Parmi ces requêtes, nous retrouvons notamment celle de pouvoir bénéficier d'un processus d'évaluation séparé du reste de la Belgique lors du semestre européen. Les Flamands revendiquent depuis des années que les « recommandations par pays » émises annuellement par la Commission européenne soient adressées à chacune des régions – principalement la Flandre et la Wallonie – plutôt qu'à l'ensemble de la Belgique, ce qui permettrait de présenter une image plus juste de la Flandre aux investisseurs et aux partenaires étrangers, tout en érigeant le modèle de gouvernance flamand « en exemple » pour les autres pays et régions de l'UE. La Commission rejette catégoriquement ce qui serait une réforme de ses pratiques, sous prétexte de ne pas vouloir « bouleverser l'équilibre interne » au sein de ses États membres (E. 5). De l'observation des Flamands, les fonctionnaires européens tiennent à ce que les États membres affichent une unité de façade dans la majorité de leurs interactions avec l'UE. Ils entretiennent une vision très rigide de la souveraineté nationale et craignent un « effet domino » s'ils concèdent des exceptions aux entités constitutives d'un État membre. Conformément à la doxa de la souveraineté, les fonctionnaires européens associent de manière inconsciente et non problématisée l'unité et la centralisation des diplomaties de leurs États membres à la stabilité et à l'efficacité de l'Union.

A contrario, l'ouverture à leur complexité institutionnelle et les « accommodements » demandés par les régions belges ou européennes sont d'emblés envisagés comme une source certaine d'instabilité et de division. Ainsi, la gradation institutionnelle allant de la centralisation complète des pouvoirs jusqu'à la séparation complète ou la sécession, en passant par divers degrés de décentralisation, s'efface dans la pratique pour faire place à une logique binaire du « tout ou rien ». Les représentants flamands ont ainsi tenté à maintes reprises de faire comprendre à la Commission qu'en adressant ses directives uniquement à l'État fédéral belge, elle omet de lier les régions qui sont

constitutionnellement responsables de leur mise en œuvre. Une meilleure prise en compte du fédéralisme belge permettrait, rationnellement, d'assurer un plus haut taux de mise en œuvre des directives de l'UE en Belgique. Malgré cela, les fonctionnaires européens sont souvent réticents à ne discuter qu'avec les représentants régionaux (même en ce qui concerne leurs compétences exclusives), de crainte qu'ils ne soient pas « réellement » en mesure d'engager l'État membre belge par leur parole (E. 11, 13). Leur sens pratique fait en sorte qu'il est difficile pour eux de concevoir que l'État fédéral belge ne puisse pas « contraindre » ses entités fédérées en toutes circonstances – « n'êtes-vous pas un pays ? » –, même si plusieurs d'entre eux comprennent « en théorie » ce qu'est le fédéralisme (E. 11).

Les délégués flamands ont justement le souci d'éduquer les commissaires aux réalités du fédéralisme belge. Un participant a confié : « *[T]he Commission has to know. [Unlike with other member states] I don't have any patience with the Commission if they don't know that Belgium requires the approval of all competent governments to take a position, not just one or two.* » (E. 6) Tous n'ont pas la même « habitude » avec les régions. Le participant explique qu'en ce qui concerne les matières souvent dévolues aux gouvernements non centraux, comme la culture ou l'éducation, les commissaires assignés à ces groupes de travail ont pris l'habitude de voir des délégués régionaux accompagner leur représentant national. Au groupe de travail « Éducation », cela fait près de cinquante ans que les communautés belges siègent en lieu et place de leur gouvernement fédéral. Toutefois, depuis que des commissaires traditionnellement chargés de l'emploi sont appelés à interagir avec le groupe de travail « Éducation » pour les questions relatives à la formation des adultes, il est de nouveau nécessaire d'expliquer et de justifier la présence des attachés communautaires (E. 6).

Aux séances du Conseil, aux groupes de travail et dans les nombreuses réunions informelles ponctuant la diplomatie européenne, la Belgique parle véritablement « d'une seule voix ». Quiconque prend place dans le siège de la Belgique, devant

l'enseigne et le drapeau belges, s'exprime au nom de la fédération toute entière et défend la « position belge » préalablement négociée à la DGE. Parler au nom d'un gouvernement constitutif en particulier ou diverger de manière significative du consensus intra-belge est tout simplement inconcevable : d'une part, « l'UE ne le tolérerait pas » (E. 10); d'autre part, cela déclencherait une crise politique « majeure » en Belgique²¹. La règle d'or est la même pour les représentants de tous les paliers de gouvernements : il faut, autant que faire se peut, donner l'impression aux autres États membres que la position de la Belgique et une posture ferme émanant d'un unique centre décisionnel, plutôt qu'un compromis laborieusement négocié entre plusieurs gouvernements respectivement souverains dans leurs champs de compétences. Cet impératif est davantage social que légal, puisqu'il s'impose même dans les circonstances les plus informelles et de manières très diverses.

Premièrement, les descriptions offertes par les Flamands de leurs relations formelles et informelles avec d'autres États membres révèlent que le fédéralisme belge passe relativement inaperçu et est généralement accepté par ceux-ci... tant et aussi longtemps que le partage des pouvoirs et la division de la représentation diplomatique ne posent pas de « problèmes » et ne nécessitent pas d'ajustements trop importants aux pratiques habituelles de la diplomatie multilatérale. Lorsque les délégués étrangers font parvenir des communications touchant aux compétences exclusives des régions au gouvernement fédéral, par exemple, mieux vaut faire contre mauvaise fortune bon cœur et retransmettre l'information à l'interne plutôt que de signaler au partenaire sa bévue. Les participants ont énormément insisté lors des entretiens sur la capacité des Belges à

²¹ Ce qui s'est déjà produit, selon un participant. Un ministre fédéral siégeant au Conseil sur l'immigration (un domaine de catégorie I n'impliquant pas les entités fédérées) s'était écarté de manière significative de la position belge en ce qui a trait au Pacte de Marrakech sur la migration, provoquant un conflit majeur entre partis politiques fédéraux. Quelques mois plus tard, le parti dudit ministre était exclu du gouvernement fédéral (E. 15).

« toujours » « trouver des solutions » et à « parvenir rapidement » à un « compromis interne ». Sans mettre en doute la véracité de leurs affirmations, nous devons en souligner le caractère autoréalisateur : les différents ordres de gouvernements parviennent « toujours » à un compromis parce que leur savoir pratique les informe que cela est indispensable pour assurer la bonne réputation de la Belgique (et, incidemment, de ses entités fédérées) au CUE. Les abstentions sont habituellement interprétées comme un signe de mécontentement et de mauvaise foi par les autres États membres, un code social dont les délégués belges sont pleinement conscients et qui les incitent à minimiser ce type d'impair.

En tant qu'État membre de poids relatif ou « moyen », la Belgique ne peut souvent compter que sur une participation proactive et productive aux délibérations afin de tirer son épingle du jeu européen. Cela nécessite notamment d'être en mesure de se positionner « clairement » et dans des délais « raisonnables » sur les questions à l'ordre du jour : « Il est plus facile de négocier avec une position claire », explique un participant, ajoutant que la lenteur du système intra-belge et sa tendance à aboutir à des « positions très diluées » – résultats du fédéralisme de dissociation et du conflit intercommunautaire – nuit parfois à sa performance diplomatique (E. 13). Un autre participant s'exprime en ce sens : « Nous savons que la Belgique a l'image d'un État complexe et compliqué [dans l'UE]. Nous ne voulons surtout pas renforcer cette image. » (E. 3) Pour prendre pleinement part à la diplomatie multilatérale européenne, les représentants des divers ordres de gouvernement belges doivent ainsi « imiter » au possible les façons de faire des autres États membres, principalement en déployant des trésors d'énergie afin que le processus diplomatique « intra-belge » aboutisse rapidement et efficacement à une position commune. Les représentants fédéraux, en particulier, peuvent être tentés d'adopter les pratiques diplomatiques habituelles des autres États membres – dont la centralisation de l'information et de la représentation diplomatique ou l'exclusion des délégués fédérés – afin de faciliter leur travail et d'obtenir une meilleure reconnaissance de leurs pairs, homologues et collègues

étrangers. Leur « sens pratique » et le « sens de leur place » en tant que représentants d'un État membre de poids « moyen » les incitent – voire les encouragent – continuellement à faire « fi » du fédéralisme dans le champ multilatéral, ce qui explique en bonne partie les empiètements sur les compétences fédérées et les tendances « hiérarchiques » dont nous avons discuté à la section 3.3.1.

La diplomatie interne de la Belgique donne « généralement » d'heureux résultats, aux dires des participants. Puisque le « juste milieu » entre deux positions extrêmes est déjà atteint à la DGE, la position belge est souvent assez proche de ce que sera l'éventuel compromis européen, rapportait avec fierté l'une d'entre eux (E. 12) – « [l]es Belges sont habitués aux compromis difficiles », affirmait un autre, « c'est pourquoi nous sommes souvent recrutés comme fonctionnaires européens » (E. 11).

Deuxièmement, lorsque des conflits entre Flamands et Wallons éclatent au grand jour sur la scène européenne, cela entache durablement la crédibilité de la Belgique (et de sa structure fédérative ou de son architecture institutionnelle complexe) auprès des autres États membres. Aucun participant n'a manqué de mentionner le rejet de l'AÉCG par la Wallonie, lequel a contraint la Belgique de s'abstenir au Conseil, avec pour résultat de paralyser le processus d'adoption par l'EU du traité commercial avec le Canada. Cet événement « exceptionnel » a durablement marqué les esprits des représentants flamands, qui l'interprètent comme un échec pour l'ensemble de la RP; et ce, malgré que le dossier soit rapidement remonté au « niveau politique » afin d'y être géré par le premier ministre belge et les ministre-présidents régionaux. Ce blocage, fortement médiatisé à travers le monde, est un parfait exemple du type de « problèmes » ayant pour malencontreux effet de discréditer les régimes fédératifs et d'ostraciser ou de stigmatiser la Belgique sur la scène européenne. La lecture que font les représentants flamands de cet événement nous permet d'entrevoir les motifs de leur discrétion à l'UE – s'ils ne cherchent pas davantage à rendre la Flandre ou quelconques initiatives flamandes plus « visibles », c'est bien parce que le caractère binational et fédéral de la

Belgique n'est accepté que dans la mesure où il contribue à en faire un État membre plus actif. À ce sujet, certains projets pilotés par des ministres et des attachés flamands ont valu à la Belgique la reconnaissance de ses pairs européens. C'est notamment le cas dans le domaine de l'éducation, la délégation flamande ayant organisé un séminaire sur les infrastructures scolaires à la RP, destiné aux attachés et aux ministres des États membres (E. 6). C'est également le cas dans le domaine environnemental, en ce qui a trait au dossier de la gestion des déchets. Un ministre flamand siégeait au Conseil de l'environnement lors de la présidence belge du CUE en 2010, et a pu faire profiter l'ensemble de l'Union de l'expertise de son gouvernement en matière de recyclage et d'économie circulaire (E. 14).

Il est frappant de constater que les participants interrogés à savoir si la Flandre ou les autres entités belges jouissaient d'une « reconnaissance » individuelle au CUE, ont pour la plupart répondu en citant des exemples négatifs. Deux ou trois participants ont par exemple fait mention de la création du Portail numérique unique de l'UE, lequel était accompagné d'une directive ayant pour but de contraindre les États membres à traduire l'ensemble de leurs sites gouvernementaux dans l'une des langues de l'Union. La Flandre, pour qui le plein contrôle de sa législation linguistique constitue un intérêt vital, s'y est opposé, contraignant la Belgique à s'abstenir au CUE. Les médias se sont saisis de l'affaire, et la nation flamande s'est malheureusement de nouveau fait remarquer pour sa « rigidité » en matière linguistique. Ainsi, le souci de ne pas attirer indûment l'attention sur les spécificités régionales de la Flandre fait manifestement partie de l'habitus des délégués flamands.

Troisièmement et dernièrement, les délégués flamands ont rapporté se présenter comme « Belges » et défendre la position et les intérêts de la Belgique dans leurs interactions avec des délégués d'États tiers. Plusieurs ont même été surpris que l'on puisse supposer le contraire, comme si l'on mettait en doute leur professionnalisme. Le gouvernement pour lequel ils travaillent n'étant pas doté du pouvoir symbolique de

l'État belge, ils doivent emprunter ce dernier par l'utilisation de son titre : « Nos attachés sont toujours respectés », a déclaré en des termes révélateurs un participant, « parce que vis-à-vis des autres attachés ils se présentent toujours comme 'Belges' » (E. 3). À l'opposé, se présenter comme « Flamands » ou mettre de l'avant des positions propres à la Flandre entraînerait un déni de reconnaissance immédiat de la part des autres représentants étatiques. Les représentants flamands sont bien conscients qu'un tel affront relationnel serait interprété par les délégués étrangers comme un signe de fragmentation politique au sein de la Belgique, ce qui, doxa de la souveraineté oblige, aurait pour conséquence de la faire passer pour un État membre irresponsable, inefficace ou peu fiable. Comme l'a éloquentement résumé l'un des participants (E. 3) :

S'il fallait que la Belgique [soit désunie ou] ne parle pas d'une seule voix [au CUE], elle ne serait plus respectée comme étant un membre stable [de l'UE]. On écarterait la Belgique de tous les pourparlers informels qui se produisent tout le temps, ça nous enlèverait tous les outils dont nous [la Flandre] avons besoin pour peser un peu au niveau européen. Ce serait...un fiasco.

Il existe néanmoins quelques « exceptions », une marge de manœuvre dont les limites ne sont perceptibles qu'aux représentants les plus expérimentés, disposant d'un « sens de leur place » plus affiné et mieux développé. En contexte informel, les représentants flamands peuvent se permettre de partager plus ouvertement de leurs positions spécifiques lors de discussions avec des délégués d'États « amis », mieux renseignés sur le fonctionnement du fédéralisme belge – les Pays-Bas sont un important partenaire, tout comme l'Allemagne (elle-même fédérale) et les pays scandinaves. Les attachés les plus habiles ou les plus anciens savent à qui ils peuvent s'adresser et en quels termes pour ne pas nuire à la réputation globale de la Belgique dans l'UE. Il y a de plus un fort souci de ne pas « nuire » aux collègues des autres régions et de maintenir un climat de confiance, de solidarité et d'entraide au sein de la RP, lequel est indispensable à la réussite de leur travail. De fait, le plus souvent, les discussions informelles avec d'autres États concernant les positions d'une seule région sont le fruit d'une requête du

département d'attache ou du gouvernement fédéré : « De temps en temps, on reçoit une demande de mon niveau politique, de vérifier quelque chose ou de voir avec un autre État membre ce qu'ils en pensent. Et donc là je suis légitimé. [...] Des fois on fait des démarches pour avancer notre position, sans que ce soit concerté avec l'autre région [...] [et] ça arrive aussi du côté wallon. Mais ça doit rester dans certaines marges [...], il y a des limites. » (E. 9) En pratique, les consultations informelles entre attachés ne semblent pas aller au-delà de la collecte d'informations. Les entités constitutives belges doivent surtout veiller à faire front commun à partir du moment où la position de la Belgique a été arrêtée à la DGE, jusqu'au moment du vote final au Conseil (E. 9, 12). Durant cette période, négocier de manière autonome avec un État étranger ou faire alliance avec lui pour exercer une pression sur les autres gouvernements belges afin qu'ils adoptent une position conforme aux intérêts spécifiques de la Flandre serait inadmissible. D'autres participants considèrent que de s'adresser aux autres États membres en tant que « représentant flamand », même dans le cadre d'une discussion informelle, aurait pour seul effet de confondre inutilement leur interlocuteur : « *I would not dare [speak as Flanders or present Flanders' views in an informal discussion] ! [...] It would just confuse my [foreign] colleagues too much. It would not help them in understanding Belgium in any way.* » (E. 14)

Ainsi, sur le plan identitaire, peu de voies s'ouvrent à la Flandre pour défendre directement et en son nom propre ses priorités distinctives dans l'UE. Le sens pratique des représentants flamands et des fonctionnaires du DFAÉ les incite à se conformer à la doxa du champ social européen en défendant leurs intérêts par l'entremise de la « voie/x souveraine » de la Belgique : « *Since the EU is so dominant as an instrument to serve our interests on a global scale, we need the instrument of Belgium to play the European card.* » (E. 10) Tel que résumé par un autre participant (E. 9):

On va défendre nos intérêts dans la structure actuelle, et on va le faire de manière assertive, mais après la discussion on va aussi serrer les rangs et c'est

l'État belge qui est membre de l'UE. C'est le véhicule, en fait, de nos positions, pour exprimer nos positions au niveau européen. Bien sûr qu'on veut aussi faire bonne figure vis-à-vis des autres États membres. On ne veut pas dévoiler – des fois on le fait, mais c'est occasionnel – on veut nous présenter comme un État membre qui, malgré toutes les difficultés internes, fonctionne. En soi, c'est aussi une loyauté envers la fédération belge.

La position avantageuse de la Flandre dans le champ fédéral belge justifie également une telle posture : « *[I]n terms of real influence, we should be able to see to it that our interests are taken care of even by the federal government. [...] We cannot blame anyone, we have a clear majority position in economic terms, so there is no excuse at all.* » (E. 10) La Flandre a notamment obtenu gain de cause en ce qui concerne la position belge sur le Brexit. Surnommé « *Mister soft Brexit* » (Brexit avec peu ou pas de tarifs commerciaux) par les Européens, le ministre-président Geert Bourgeois, flanqué de son équipe au DFAÉ, est parvenu à convaincre les régions bruxelloise et wallonne de relâcher leur position intransigeante à l'égard du Royaume-Uni, laquelle était alignée sur celle de la France.

D'autres représentants estiment au contraire que les modalités actuelles de l'Accord de 1994 causent un grave préjudice à la Flandre, notamment parce qu'elles octroient un poids décisionnel égal à la région Bruxelles-Capitale et à la Wallonie sur les questions commerciales, alors que leur poids économique au sein de la fédération est bien inférieur à celui de la région flamande (E. 2, 8). Or, il est « inadmissible » que ces régions puissent continuer à bloquer des traités commerciaux vitaux pour l'économie et l'emploi en Flandre, tout en faisant passer la Belgique entière pour un État réfractaire au libre-échange. Certains membres de l'administration flamande caressent même l'idée d'instaurer un « *split-voice* », c'est-à-dire une possibilité pour les entités fédérées belges d'exprimer des points de vue distincts au Conseil (mais sans droit de vote distinct). Pour l'heure, cette mesure relève toutefois du fantasme, puisqu'elle serait, de leur propre aveu, impossible à faire accepter par l'UE, et encore moins par des États membres (dont certains non négligeables) comme l'Espagne, l'Allemagne ou la France.

Puisqu'il est à la fois stratégique et nécessaire de peser lourdement dans le processus décisionnel intra-belge afin de défendre efficacement les intérêts flamands au niveau européen, le DFAÉ et la délégation flamande au CUE ont procédé il y a environ dix ans à une réforme en profondeur de leur méthode de travail. Un ensemble de pratiques – regroupées sous le nom de « stratégie source-estuaire » (traduction approximative du flamand) – ont été mises sur pied à cet effet. Dans un premier temps, les attachés flamands et les fonctionnaires du DFAÉ se saisissent, dès sa publication en octobre, du programme de travail de la Commission, lequel orientera les travaux au CUE pour l'année en cours. Il leur est alors possible de développer, à la « source » et avant même le début des travaux à la DGE, une perspective globale des principaux enjeux à l'échelle européenne et une vision transversale et intégrée des intérêts flamands. Dans un second temps, les positions flamandes sont élaborées en tenant simultanément compte de la fin du processus législatif européen (l'estuaire) : l'euro-coordonateur (le fonctionnaire responsable de coordonner la conversion des directives européennes en décrets régionaux par les départements en Flandre) est présent lors des rencontres hebdomadaires des membres de la délégation flamande, de façon à pouvoir informer les attachés d'éventuelles difficultés relatives à la mise en œuvre de certaines positions. Les négociateurs flamands se présentent alors en duo à la DGE, équipés de positions claires déjà étayées et d'une excellente connaissance de leurs dossiers. Par contraste, les autres gouvernements ont l'habitude de se présenter par groupes de cinq à dix personnes, sans avoir préalablement élaboré de positions. Sans oser le dire ouvertement – solidarité interrégionale oblige ! –, plusieurs participants semblent croire que leur méthode de travail est supérieure à celle des autres entités fédérées belges. Elle permet très certainement à la Flandre « [de se] prononce[r] clairement sur plus de dossiers que les autres [gouvernements] » (E. 9), et, par conséquent, d'orienter plus facilement la prise de décision à la DGE dans le sens de ses intérêts. Qu'en est-il par rapport au gouvernement fédéral ? La réponse vient alors immédiatement : « Non, le fédéral a tendance à s'exprimer sur tout, hein! Ça, c'est normal. » (E. 9)

D'autres pratiques visant à promouvoir les intérêts de la Flandre au CUE relèvent entièrement du « niveau politique », et plus précisément du ministre-président lui-même. Le ministre-président et le ministre flamand des affaires étrangères rencontrent par exemple des fonctionnaires de la Commission européenne sur une base informelle afin de les tenir informés des intérêts flamands. Il est également pratique courante d'inviter les commissaires européens au parlement flamand, ce qui n'est fait par aucun autre gouvernement fédéré en Belgique. Les membres de la Commission acceptent cette pratique dans la mesure où elle est « peu visible » et leur permet de collecter de précieuses informations sur l'un des États membres de l'UE. En amont du processus législatif européen et en dehors du champ social contraignant de la diplomatie multilatérale au CUE, le chef du gouvernement flamand et ses ministres œuvrent à développer et à entretenir les relations diplomatiques bilatérales de la Flandre. Sur des dossiers stratégiques tels que le Brexit, le budget annuel européen ou le climat, le ministre-président organise régulièrement des rencontres avec des ministres et des ambassadeurs des pays scandinaves, de l'Allemagne et des Pays-Bas afin de discuter de leurs intérêts communs. Aux Pays-Bas, il est même possible d'en rencontrer le premier ministre – les représentants et le ministre-président flamands détenant un statut « quasi » diplomatique dans cet État avec lequel la Flandre partage une histoire, une langue et une culture : « *As soon as we go bilaterally, there is much more option and much more choice [...]. Now and then, we try to have bilateral preparations on EU positions to be forged for the Council. So bilaterally, you can come together at some point* », a expliqué un participant (E. 10); « J'ai l'impression », confiait un autre représentant, « que les Néerlandais ont [récemment] découvert qu'ils peuvent aussi [nous] utiliser, que ça peut aussi être bénéfique pour eux d'avoir une bonne relation avec la diplomatie flamande auprès de l'UE, pour avoir des amis sur certains dossiers, qui peuvent aider à influencer le point de vue belge » (E. 2). Une telle coordination n'est cependant plus possible une fois la position belge arrêtée à la DGE, et n'est pas non plus à la portée des attachés en raison des contraintes propres au champ du CUE. De plus, les fonctionnaires et diplomates des États partenaires ont, pour la plupart, une

profonde méconnaissance du fédéralisme belge et se montrent encore hésitants à transiger directement avec la région flamande à l'insu du gouvernement fédéral.

Il faut également user de prudence vis-à-vis du gouvernement et des diplomates fédéraux, lesquels voient d'un très mauvais œil l'usurpation de leur rôle dans la conduite des relations diplomatiques avec les alliés traditionnels de la Belgique (E. 10) :

For instance [...], it would be my government's aspiration to be in the room [during formal meetings between the Belgian and Dutch prime ministers pertaining to Brexit]. But that would be perceived as hostile from the federal level. They think they are the only ones entitled to deal and negotiate and to come to conferences on that level. Federal ministers would not like to have the minister-president of the government of Flanders teaming up with ministers of Denmark, Ireland, etc., the most affected by Brexit, making meetings together. They think that is not our place. It is their interest, it is their perception, the unity, the indivisibility of the Kingdom.

Cet extrait d'entretien constitue un témoignage parmi d'autres des difficultés des représentants fédéraux à assumer leur appartenance à une Belgique devenue, en seulement quelques décennies, « fédérale » et « binationale ». Un participant a souligné que, contrairement à l'habitude britannique consistant à nommer sans complexe l'Écosse, le Pays de Galle et l'Irlande du Nord, le gouvernement fédéral belge ne fait jamais nommément référence à la Flandre et à la Wallonie dans ses discours et ses documents officiels, préférant les désigner par des expressions plus « neutres » (régions, communautés ou entités fédérées de la Belgique). Un autre évoque l'existence d'un « *establishment* » francophone (principalement issu de la bourgeoisie bruxelloise) au sein de la diplomatie belge, dont les membres éprouveraient un attachement émotif très fort au « Royaume » (E. 10) :

[T]he federal ministry would do everything to avoid [abstentions at the Council]. [...] Because it is a display for our diversity. And for the political fact that we have two nations in one Kingdom. [...] This multinational federalism is the reality, they are still not at peace with it. They are still in denial. They try

to cover [it up] [...] and every time it is made apparent, they feel very uncomfortable. [The unity of the Kingdom] is an emotional question for them.

Nous pouvons établir un lien très clair entre cette attitude et les inquiétudes liées au contexte politique belge, ainsi qu'aux craintes d'un éventuel « éclatement du pays » exprimées par les belges francophones (voir section 3.2). Parce que la politique étrangère et la diplomatie jouent un rôle fondamental, tant au niveau de leur contenu que de leur forme, sur la production et la reproduction de l'identité nationale d'un État, les conséquences d'une abstention de la Belgique au Conseil vont bien au-delà des difficultés qu'elle engendre pour la mise en pratique de la diplomatie belge; il s'agit également, comme le perçoivent intuitivement les représentants fédéraux, d'un dur coup symbolique porté à l'image de la Belgique en tant qu'État « uni » et destiné à le demeurer.

Les observations des participants quant à « *l'establishment* » francophone sont toutefois contrebalancées par le portrait général brossé au cours de nos entretiens, lequel montre que les représentants néerlandophones prennent bien leur place au sein de la diplomatie fédérale et au CUE, trahissant *de facto* la diversité du pays par leur accent ou par l'emploi direct de leur langue : « *The Flemish want to make clear that there is something like a Flemish culture [...]. All to make people understand that Belgium is not a solely Francophone state. Because that is the perception of many people in the world.* » (E. 1) À défaut de pouvoir explicitement parler d'une nation flamande – le mot « nation » est d'ailleurs totalement absent du registre lexical des participants, ce que nous attribuons à la trop forte association de ce mot à l'idée de souveraineté territoriale étatique et au sécessionnisme en Europe –, ils parlent plutôt d'une « culture » ou d'une « nation culturelle ». La mise en valeur de cette culture et du visage flamand de la Belgique au CUE passe principalement par l'usage du néerlandais aux séances du Conseil et dans les groupes de travail. Alors que la traduction dans les 24 langues officielles de l'UE est disponible en tout temps au niveau

ministériel, les attachés doivent en faire la demande aux groupes de travail. Fortement encouragés par leur chef de délégation à prendre la parole en néerlandais du moment que les services de traduction sont offerts, certains attachés flamands sont néanmoins tentés de recourir directement à l'anglais, idiome dans lequel se déroulent la plupart de leurs interactions informelles avec d'autres États membres. Une participante expliquait même que la traduction simultanée est parfois déficiente (du moins, du néerlandais ou de certaines langues plus minoritaires en Europe vers d'autres langues), et que d'y avoir recours pouvait rendre ses collègues étrangers « confus » et « moins attentifs » à ses propos (E. 12). L'usage fréquent du néerlandais au Conseil présente donc une certaine contrainte ou un dilemme dans la pratique, puisqu'intervenir en anglais facilite les échanges et permet au délégué flamand de mieux s'insérer dans son groupe de travail.

En terminant, il importe de souligner que l'identité nationale joue un certain rôle dans la pratique quotidienne de la paradiplomatie identitaire flamande au CUE (au-delà de la définition de « l'intérêt national flamand »), même si son expression est fortement modérée et modulée par le contexte européen. Plusieurs participants ont ainsi noté que les délégués néerlandophones et francophones s'associent plus spontanément avec des délégués étrangers partageant leur langue et d'autres affinités culturelles dans les groupes de travail. Les Flamands se tiennent donc plus près des Allemands et des Néerlandais, et les Wallons comme les Bruxellois, des Français. Comme en témoignait un participant (E. 15) :

On constate bien que les collègues francophones ont plus leur regard vers Paris et les collègues néerlandophones vers les Pays-Bas et Berlin. [C'est aussi une question] culturelle et économique. C'est aussi une façon de travailler. [...] Je pense que l'approche par exemple britannique, c'est plus hum...*businesslike*, axée sur des intérêts. Plus proche de l'approche des collègues néerlandophones. Ils se sentent plus à l'aise dans cette dynamique que dans celle [des Français, qui est plus « intellectuelle », axée sur la parole et le discours].

Selon quelques participants, le défi actuel auquel fait face la Belgique consiste à rompre son alignement « par défaut » sur la France, sans pour autant se laisser complètement absorber par la puissance allemande. Encore aujourd'hui, les positions défendues par le gouvernement flamand à la DGE sont généralement alignées sur celles de l'Allemagne, alors que ceux des gouvernements francophones penchent fortement du côté de la France. Cependant, les rapports de force au CUE se reconfigurent depuis une décennie, et de nouvelles coalitions *ad hoc* de pays « non alignés » sur l'Allemagne et la France ont commencé à s'imposer. Il reste à savoir comment la Belgique bicommunautaire parviendra à coordonner sa diplomatie au CUE de manière à se distancer de ses deux pôles affinitaires opposés.

3.4 CONCLUSION

La pratique de la paradiplomatie identitaire flamande au Conseil de l'UE présente un étrange paradoxe. La Flandre, bien qu'animée par un fort nationalisme et une vision intégrée des intérêts de « l'État » flamand au sein de l'UE, voit ses représentants faire la promotion de la « fédération belge » et se plier aux modalités d'un accord violant ses compétences constitutionnelles les plus récemment acquises. Au sein de la RP belge à l'UE, les attachés des entités fédérées font montre d'une loyauté fédérale exemplaire, démentant les graves conflits divisant par ailleurs les communautés francophone et flamande du pays. Par contraste, des conflits intergouvernementaux, moins présents en politique interne, se manifestent par l'entremise de la pratique (para)diplomatique, alors que les représentants fédéraux tentent de conserver certaines des prérogatives traditionnellement associées au statut de souverain dans le champ multilatéral, au mépris des principes constitutionnels de « non-hiérarchie des normes » et de « *in foro interno, in foro externo* ».

Grâce aux apports des théories de la pratique, nous avons pu attribuer le paradoxe institutionnel et identitaire flamand à l'environnement social du CUE. En effet, même

dans les nombreux espaces diplomatiques informels se trouvant hors de portée du droit européen et de l'Accord de 1994, la doxa de la souveraineté agit en contraignant les représentants flamands et belges à adopter des pratiques les plus conformes possible à celles de la diplomatie traditionnelle afin de répondre aux attentes de leurs homologues étrangers et des fonctionnaires européens; et ce, sous peine de nuire à la réputation de l'État membre belge et de souffrir une perte de légitimité (celle de la Belgique autant que la leur). Il y a d'ailleurs fort à parier que, plus les conflits politiques et les débats constitutionnels entre communautés s'accroîtront en Belgique, plus les membres de la RP belge seront susceptibles, le cas échéant, de resserrer les rangs et de montrer un front uni en Europe.

La position économique avantageuse dont jouit la Flandre au sein de la fédération belge, couplée au savoir pratique de ses représentants, l'a menée à développer une stratégie tenant compte des limites aussi bien sociales que légales imposées aux délégués régionaux dans les instances européennes, à savoir : « utiliser » la voie/x souveraine de la Belgique pour promouvoir les intérêts flamands en Europe, au prix d'une véritable reconnaissance nationale au sein de l'UE.

Les Flamands se montrent toutefois déterminés, sur le plus long terme, à corriger le déséquilibre dans l'exercice de la gouvernance au CUE. La revendication pour une réforme en profondeur de l'Accord de 1994 – laquelle comprendrait notamment le transfert de la catégorie II (prépondérance fédérale) à la catégorie III (prépondérance régionale) de plusieurs domaines désormais placés sous compétence régionale, de même que l'application ou l'extension des régimes de représentation codifiés aux groupes de travail et autres rencontres informelles – témoigne d'une volonté de contrer « l'arbitraire fédéral » grâce au poids symbolique d'une entente permettant de réaffirmer les pouvoirs et prérogatives des entités fédérées dans les champs belge et européen.

CONCLUSION

4.1 Paradiplomatie et (re)production sociale : la doxa de la souveraineté au Conseil de l'Union européenne

Ce mémoire avait pour but d'effectuer une analyse rigoureuse de la mise en pratique de la paradiplomatie identitaire flamande au Conseil de l'Union européenne. Ce faisant, il a mis au jour les dynamiques sociales prévalant au sein de la fédération belge, soit l'État où la paradiplomatie a été de loin la plus normalisée, de même qu'au sein de l'UE, considérée comme l'une des arènes multilatérales les plus « ouvertes » à la gouvernance à paliers multiples. La principale conclusion à laquelle est parvenue cette étude s'avère sans doute le constat d'une grande stabilité du champ multilatéral du CUE en ce qui a trait à la doxa de la souveraineté territoriale. En effet, l'autonomie politique relativement poussée dont profitent les régions et les communautés belges, le principe « *in foro interno, in foro externo* » et la non-hiérarchie entre les gouvernements fédéral et fédérés de la Belgique sont en fait confrontés, dans leur mise en pratique, aux tendances centralisatrices et hiérarchiques des diplomaties souveraines dans l'UE, de même qu'au pouvoir symbolique des représentants belges et étrangers.

Que ce soit dans le respect et la mise en pratique du droit européen et de l'Accord de coopération intergouvernementale de 1994, ou dans la multitude d'interactions informelles constituant l'essentiel du travail diplomatique tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Belgique, la doxa de la souveraineté amène les représentants flamands à se conformer de manière éminemment pragmatique au modèle statocentré, dans lequel la seule légitimité politique émane de l'État belge en vertu de sa souveraineté. Ainsi, le contexte social européen tempère les ardeurs du nationalisme flamand, tolère

avec difficulté l'expression ou les implications extérieures du fédéralisme multinational ou du consociationalisme, et requiert autant l'invisibilisation que la minimisation des conflits politiques internes à la fédération belge. Tant la lutte contre l'effacement symbolique de la « nation culturelle » flamande que la défense des intérêts distinctifs de la Flandre doivent par conséquent être menées, aussi bien dans les contextes formels qu'informels, par le truchement de la voie/x souveraine de la Belgique.

La paradiplomatie est une activité subversive remettant en cause la binarité – souverain/non souverain – constitutive de la doxa de la souveraineté, par la revendication actée d'une redistribution et d'une reconfiguration de la gouvernance et de la représentation politique entre plusieurs ordres de gouvernement internes à l'extérieur de l'État. Par la pratique, la paradiplomatie s'impose graduellement dans les façons de faire et le savoir d'arrière-plan des fonctionnaires multilatéraux et des représentants étatiques qui y sont confrontés, bien que sa normalisation institutionnelle soit encore parcellaire dans la majorité des États et des OM, et les controverses entourant la promotion internationale d'identités et d'intérêts de collectivités politiques « non souveraines », loin de se résorber. Il appert qu'au sein d'une des instances décisionnelles les plus importantes de l'UE, la doxa de la souveraineté est reproduite tant par les institutions et le droit européen que par les pratiques diplomatiques qui y ont cours. Que se produirait-il notamment si un plus grand nombre de représentants régionaux pouvaient accéder directement aux tables de négociation du CUE, tel que revendiqué par la déclaration des « Régions avec des pouvoirs législatifs » (RLEG, 2018) ?

Par émulation entre gouvernements non souverains et renforcement exponentiel des dynamiques d'internationalisation de la politique interne propres à la mondialisation, il y a fort à parier que la paradiplomatie continuera de se généraliser et de se normaliser (Cornago, 2018), ce qui pourrait mener à des transformations de la doxa de la

souveraineté dans certains États fédéraux et dans certains champs internationaux et multilatéraux. L'analyse des transformations de la souveraineté dans un ensemble donné de champs étatiques et internationaux ou multilatéraux entrecroisés exigerait une étude sociologique approfondie, capable de rendre compte des mécanismes d'une transition sociale sur la longue durée, objectif ambitieux allant bien au-delà de ce qu'il était possible de faire dans ce mémoire. Nous discuterons donc des limites de notre étude et de futures avenues de recherche dans les parties suivantes de cette conclusion.

4.2 Limites de l'étude empirique réalisée dans ce mémoire

Étant donné les contraintes de temps, de ressources et d'espace rédactionnel inhérentes à la réalisation d'un mémoire de maîtrise, la portée empirique de notre analyse des pratiques paradiplomatiques flamandes au CUE est limitée à plusieurs égards. Nous proposons un cadre théorique et méthodologique original pour l'étude des pratiques paradiplomatiques dans leur contexte fédéral/national et multilatéral/international. Cependant, une seule méthode d'analyse, l'entretien individuel semi-dirigé, a été utilisée pour permettre la réalisation d'une étude ciblée, cherchant à mettre en lumière de façon inductive la mise en pratique de la gouvernance et de la représentation politique en contexte souverain « doxique » du point de vue des paradiplomates flamands. Or, il serait possible, à partir du même cadre analytique, d'élargir la portée de la recherche et d'obtenir de plus grands gains empiriques par l'emploi d'une variété de méthodes supplémentaires, notamment dans le but d'analyser la transition sociale dont la paradiplomatie est à la fois l'une des causes et des effets.

Premièrement, nous avons dû restreindre notre bassin d'entretiens à une douzaine de représentants flamands et à quelques diplomates fédéraux au CUE, tant pour des motifs

logistiques²² que pour favoriser le point de vue des praticiens dont le travail est le plus susceptible d'être affecté par la doxa de la souveraineté, et qui risquent donc eux-mêmes d'être davantage conscients de ses effets quotidiens sur la pratique (para)diplomatique. Une étude plus poussée, réalisée par exemple dans le cadre d'une thèse doctorale, pourra inclure dans ses participants un plus grand nombre de représentants fédéraux et des représentants des autres communautés et régions belges, ainsi que des fonctionnaires européens de même que des représentants issus d'autres États membres (souverains). Ceci permettrait d'obtenir une vision plus globale des pratiques (para)diplomatiques dans les champs de la Belgique et du CUE, ainsi qu'une plus grande diversité de perspectives sur la paradiplomatie flamande (à même de corriger certains biais involontaires ayant néanmoins pu se glisser dans l'analyse).

Il y a en effet de grands avantages à combiner les perspectives, les pratiques et le savoir pratique d'un plus grand nombre d'agents. D'abord, cela permet de contrevérifier les perceptions des principaux sujets de l'analyse et de nuancer leur savoir subjectif en le confrontant à celui d'agents jouant plutôt un rôle d'observateurs. Ensuite, une telle manœuvre autorise le chercheur à évaluer en quoi la présence des paradiplomates et leurs pratiques au sein des champs multilatéraux confrontent, influencent et transforment le savoir subjectif et les pratiques d'autres agents multilatéraux et souverains. Par exemple, le « sens de leur place » des représentants flamands au CUE les incite fortement à masquer autant que faire se peut le processus de négociation intra-belge – mais à quel point leurs homologues étrangers sont-ils conscients de ce processus et des efforts déployés pour l'invisibiliser ? Les représentants d'États

²² Notamment, mais non exclusivement : l'impossibilité de demeurer à Bruxelles plus d'une semaine pour des entretiens en personne, due à des contraintes budgétaires; le manque de disponibilité des participants en dehors de la période estivale (et particulièrement depuis le déclenchement de la crise du coronavirus) pour des entretiens par vidéoconférence; et le temps considérable requis pour la transcription diligente et l'analyse scrupuleuse des verbatims d'entretiens.

membres alliés de la Belgique, comme les Pays-Bas ou l'Allemagne, ont-ils adapté, avec le temps, certaines de leurs pratiques et de leurs dispositions à l'égard des représentants belges (dont flamands) afin de transiger plus efficacement avec eux, voire de faciliter leur propre travail ou celui de ces derniers ?

Deuxièmement, l'emploi de méthodes plus sophistiquées pour la construction de la logique positionnelle et la reconstitution du contexte intersubjectif d'interprétation aurait permis d'étoffer l'analyse, notamment en lui ajoutant une dimension évolutive et historique plus marquée. Le portrait de la paradiplomatie identitaire flamande au CUE tel que réalisé au troisième chapitre prend largement appui sur des sources secondaires et quelques sources primaires, de même qu'il comporte un « volet historique » dans la mesure où y est présentée l'origine des relations intercommunautaires et des institutions fédérales belges contemporaines. Le résultat final en est cependant un tableau statique de la mise en pratique de la paradiplomatie flamande au CUE, tel qu'elle a pris forme au cours des dix dernières années.

En ce qui concerne la construction de la logique positionnelle (première étape de la méthodologie, voir chapitre II, section 2.2.2), il serait possible de réaliser une analyse de champ de la fédération belge et du CUE. Diverses méthodes, dont « l'analyse des correspondances », permettent en effet de réaliser des représentations détaillées des relations sociales constitutives d'un champ et de la répartition des ressources matérielles en son sein (Pouliot, 2013, p. 52-54; voir aussi Emirbayer et Johnson, 2008). L'utilisation d'une telle méthode permettrait de « situer » avec beaucoup plus de précision les représentants flamands dans les champs entrecroisés de la Belgique et du CUE, en cartographiant exhaustivement les ressources à leur disposition et l'ensemble des relations – formelles et informelles – qu'ils entretiennent avec les fonctionnaires européens et les représentants d'autres États souverains. Il serait alors possible de mesurer plus « objectivement » le niveau d'intégration et d'influence de la délégation « multi-gouvernementale » belge dans le champ social du CUE – ou, en d'autres termes,

de constater « l'effet belge » sur le champ européen. D'un point de vue historique, il serait pertinent de recenser l'évolution des « règles du jeu » dans les champs belges et du CUE depuis l'accession des gouvernements fédérés belges au Conseil en 1993, par exemple en établissant une correspondance entre les réformes de la constitution belge et du droit européen d'une part, et l'évolution des pratiques paradiplomatiques flamandes d'autre part. Les institutions ne sont effectives que dans la mesure où elles reflètent assez fidèlement ce que les agents considèrent comme étant « désirable » et « normal », et les adaptations pragmatiques aux lacunes institutionnelles constituent souvent un prélude à d'importantes réformes (Lequesne, 2015, p. 364). Par conséquent, il s'agirait d'examiner comment les pratiques (para)diplomatiques et les institutions belges et européennes se sont mutuellement influencées au fil du temps.

Pour ce qui est de la reconstitution du contexte intersubjectif d'interprétation (seconde étape de la méthodologie, voir chapitre II, section 2.2.3), la méthode d'analyse du discours suggérée par Iver Neumann (2008) nous paraît la plus adaptée à ce type d'exercice dans la mesure où elle a pour but de « mettre en relief » les représentations culturelles qui contribuent à structurer les champs sociaux en y déterminant le domaine du « possible », du « naturel » et du « désirable » (*Ibid.*, p. 62). L'analyse proposée est réalisée à partir d'un corpus de sources primaires (émises par les agents souverains et non souverains) et secondaires (produites par les chercheurs contribuant à la conceptualisation de la paradiplomatie et aux débats entourant sa normalisation), sélectionnées par le chercheur en raison de leur caractère « canonique » – un statut qui leur est conféré lorsqu'ils sont largement acceptés par la communauté nationale dont ils émanent et possèdent une forte ascendance sur le discours et les politiques publiques (*Ibid.*, p. 67). En appliquant cette méthode d'analyse du discours, l'on pourrait reconstituer, s'il y avait lieu, les normes doxiques propres aux champs du CUE et de la fédération belge, lesquelles sont susceptibles d'exister en sus de la doxa de la souveraineté et sont donc également susceptibles d'exercer une influence sur la pratique (para)diplomatique. Il deviendrait aussi possible de retracer l'évolution

historique de même que les éléments de rupture et de continuité dans les représentations culturelles véhiculées dans chacun des champs (*Ibid.*, p. 73-75) – avec pour objectif, encore une fois, d'établir des liens entre l'émergence et la consolidation des pratiques paradiplomatiques (com)prises en elles-mêmes et la progression dans le temps des discours sur la (para)diplomatie, la politique étrangère et la souveraineté.

4.3 Application du cadre théorique et méthodologique à des cas non fédérés, non nationalistes et/ou non multilatéraux

Le cadre théorique et méthodologique proposé dans ce mémoire (voir chapitre II, partie 2.2) a été présenté dans la perspective de son application concrète au cas de la paradiplomatie identitaire d'une nation non souveraine dans une OM, un champ multilatéral très institutionnalisé dont l'accès aux instances décisionnelles n'est offert qu'aux gouvernements régionaux ayant conclu un accord avec leur État central. La présentation théorique au croisement du fédéralisme et du nationalisme qu'il met de l'avant peut toutefois être reprise pour l'analyse des pratiques paradiplomatiques en général, quel que soit le champ international dans lequel elles sont déployées ou le statut gouvernemental (entité fédérée, autonome, décentralisée, etc.) et la forme de segmentation politique (identité nationale, identité régionale, clivage partisan, clivage socioéconomique, etc.) caractérisant le gouvernement qui les met en œuvre.

Dans un premier temps, bien que la majorité des régions actives à l'international soient des entités fédérées, plusieurs autres constituent néanmoins des gouvernements décentralisés disposant d'une moins grande autonomie politique. Ces gouvernements peuvent néanmoins être considérés comme des champs en « compétition » avec le champ de l'État central, pour peu qu'ils soient élus par une population locale (et non pas nommés ou mandatés par ce dernier). Songeons, par exemple, au Pays de Galles, gouvernement dévolu du Royaume-Uni, ou au Pays basque, communauté autonome de l'Espagne. Tandis que, dans les fédérations, la concurrence avec le centre (ou avec d'autres régions) tend à s'articuler autour de la préservation – voire de l'accroissement

– de l'autonomie politique au sens large (particulièrement si le gouvernement fédéré abrite une nation non souveraine), dans le cas d'autres entités (particulièrement les entités non nationales ou celles jouissant d'un degré moindre d'autonomie et de ressources), cette concurrence peut demeurer circonscrite à un domaine de politique internationale précis, comme le développement économique ou la lutte aux changements climatiques. Les élites régionales chercheront alors à s'arroger une autorité sur une question particulière, affirmant du même coup l'autorité de leur champ social régional vis-à-vis du champ étatique souverain. Citons l'exemple de l'Alberta, province canadienne à la paradiplomatie embryonnaire dont l'activité internationale se limite pour l'essentiel au développement, à la défense et à la promotion de son industrie pétrolière, que les élites albertaines jugent négligée par le gouvernement canadien (Kuznetsov, 2015, p. 120-151).

Il serait par conséquent possible de reprendre le cadre théorique présenté au chapitre II afin d'analyser, d'une part, le positionnement de l'entité régionale au sein de son État souverain et dans un champ international, et, d'autre part, le contexte intersubjectif d'interprétation entourant ses activités internationales; et ce, peu importe son statut politique – fédéré ou simplement autonome – et l'ampleur de son désir d'autonomie (qu'il soit ou non limité à un seul domaine politique). En ce qui a trait à la construction du positionnement, seraient pris en compte le capital matériel et symbolique dont dispose la région, de même que les lois et les institutions internes délimitant son autonomie et sa capacité d'action internationales, que ce soit pour l'ensemble de ses compétences ou relativement à un domaine politique précis. Le contexte intersubjectif d'interprétation pourrait quant à lui être reconstitué en tenant compte des discours légitimant ou délégitimant le cadre institutionnel et légal en vigueur pour une ou plusieurs compétences internationales, ainsi que les principes sous-tendant l'autonomie politique ou l'autorité sectorielle des représentants régionaux. Alors que dans les ensembles fédératifs, le partage des pouvoirs sert généralement de trame de fond au discours légitimant des élites régionales, dans les États non fédéraux, il pourrait par

exemple être possiblement remplacé par des appels à la « subsidiarité » ou la représentativité démocratique, voire carrément à la décentralisation administrative (dévolution) ou fédérative (fédéralisation).

Dans un second temps, la paradiplomatie n'est pas exclusive aux nations non souveraines, bien que celles-ci soient les plus motivées à mettre sur pied des activités internationales institutionnalisées et ambitieuses. Les gouvernements régionaux « non nationalistes » peuvent néanmoins être les relais d'identités régionales très fortes, dont découlent des valeurs et des intérêts politiques distinctifs du centre étatique (Berthelet, 2020). Tandis que les identités nationales possèdent des racines historiques et un ancrage culturel commun qui transcende les clivages idéologiques et socioéconomiques (ou, en d'autres termes, la division gauche/droite), les identités régionales se consolideront plutôt autour de ces dernières formes de segmentation politique et tendront à s'inscrire dans les débats nationaux traversant l'État d'appartenance (*Ibid.*). Les identités, valeurs et intérêts régionaux peuvent et doivent être pris en compte, au même titre que les identités nationales non souveraines, à la seconde étape du cadre analytique, soit la reconstitution du contexte intersubjectif d'interprétation. Prenons le cas de la Californie dans la lutte aux changements climatiques : cet État fédéré américain n'est pas une nation non souveraine, mais ses élites militent dans les forums multilatéraux et critiquent ouvertement la politique fédérale climato-sceptique du président républicain Donald Trump au nom de leur adhésion aux valeurs « démocrates » (du parti du même nom) et « libérales » (*liberal*), prenant par le fait même position dans la « guerre culturelle » divisant les élites américaines quant à leur identité nationale et à la conduite de leur politique étrangère (*Ibid.*).

Dans un dernier temps, le cadre développé au chapitre II met un accent particulier sur l'étude de la paradiplomatie au sein d'une OM, mais il peut également être adapté à l'étude de la paradiplomatie dans d'autres champs multilatéraux ou internationaux. En

effet, la paradiplomatie s'observe aussi dans une multitude de champs moins institutionnalisés et potentiellement plus « instables » ou « ouverts » aux paradiplomates. Les conférences et réseaux multilatéraux comme le Forum économique de Davos ou les conférences des Nations unies sur le climat et sur le développement durable sont autant de champs sociaux où varient les règles, les « enjeux en jeu », les formes de capital valorisées et surtout, le type d'acteurs – gouvernementaux, non gouvernementaux, souverains et non souverains – présents, avec des conséquences importantes pour la mise en pratique de la souveraineté (voir partie 4.4). Les représentations bilatérales ouvertes par les gouvernements non souverains dans des capitales étrangères ou auprès d'OM (d'autant plus si elles sont hébergées ou logées au sein même des consulats ou ambassades officielles de leur État souverain) peuvent aussi constituer des « champs » pertinents pour la recherche, ou encore être considérées comme des voies d'accès à un champ diplomatique donné (les bureaux ouverts par les régions européennes à Bruxelles, par exemple, sont des portes d'entrée vers le champ diplomatique de l'UE au sens large). Enfin, il pourrait aussi être intéressant d'étudier comment des champs réservés aux entités régionales, comme le Comité des régions de l'UE, interagissent avec d'autres champs multilatéraux ou souverains, comme la Commission européenne ou les États membres.

Lorsqu'il s'agissait d'étudier la paradiplomatie au sein d'une OM, la relation des représentants régionaux avec les diplomates de l'État central était de loin la plus déterminante pour l'étude de la mise en pratique de la paradiplomatie. Or, dans les champs où les délégations régionales opèrent séparément et parallèlement à la diplomatie de l'État central, les relations avec d'autres agents – par exemple, des fonctionnaires multilatéraux ou des diplomates d'autres États souverains – peuvent s'avérer plus significatives ou dignes d'intérêt. Quel que soit le champ d'exercice de la paradiplomatie, les relations intergouvernementales au sein des États souverains demeurent néanmoins importantes pour l'analyse de leurs rapports mutuels à l'international, puisque l'activité paradiplomatique remet toujours en question l'unité

de juridiction et de représentation de l'État d'appartenance, du moins sur sa face externe. Il importe également de souligner qu'au sein des champs moins codifiés, l'analyse des pratiques (para)diplomatiques revêt une importance d'autant plus grande qu'il ne s'agit plus seulement de déterminer comment et dans quelle mesure les institutions en place sont respectées, contournées, ou contestées, mais d'identifier les pratiques informelles structurant l'essentiel des interactions quotidiennes des paradiplomates, avec pour effet de limiter ou de stimuler leur agentivité politique.

4.4 Un nouveau programme de recherche pour l'étude de la paradiplomatie et les théories de la pratique

Tous les champs multilatéraux et internationaux n'ont pas la stabilité du CUE, lieu où les représentants souverains sont bien plus nombreux que les représentants régionaux, et où la doxa de la souveraineté est manifestement reproduite par les pratiques diplomatiques et le pouvoir symbolique des États membres. Selon Berling, les champs sociaux « stables » peuvent devenir « instables » lorsque des agents extérieurs y mobilisent de nouvelles formes de capital et y introduisent de nouvelles pratiques susceptibles de déstabiliser ses fondements doxiques (2012). Si un plus grand nombre d'agents non souverains accédaient à des instances interétatiques comme le CUE, ils pourraient par exemple revendiquer une autorité juridictionnelle et représentationnelle sur la base de leur expertise dans leurs champs de compétences internes *et* à titre de représentants territoriaux, ce qui pourrait transformer progressivement l'expertise régionale et le statut « d'élus régionaux » en un capital symbolique pouvant être mobilisé dans le champ multilatéral. Par leur nombre, ils perturberaient peut-être – plutôt que de perpétuer, parfois malgré eux – la mise en pratique doxique de la souveraineté au point d'en exposer la nature arbitraire et historiquement contingente, jusqu'à ce qu'elle ne soit plus intégrée – du moins intégralement et aussi « naturellement » – au savoir pratique de la majorité des agents diplomatiques et multilatéraux. Survendrait alors, pour reprendre les termes de Berling, une « bataille

doxique » (*Ibid.*, p. 470). Ashley, pour sa part, parle de cette transition comme d'un passage du savoir « tacite » et « pris pour acquis » à « un affrontement ouvert entre plusieurs interprétations concurrentes », affrontement durant lequel « l'orthodoxie s'oppose à l'hétérodoxie » (1989, p. 262 – notre traduction; Bourdieu, 1977, p. 164-169).

D'autres champs multilatéraux, comme l'Organisation internationale de la Francophonie, font déjà montre d'une plus grande ouverture aux représentants non souverains. La Francophonie se dit la représentante des « États et des gouvernements ayant le français en partage » et compte dans ses rangs trois gouvernements régionaux possédant le statut de « membre » – le Canada-Québec, le Canada-Nouveau-Brunswick, et la Fédération Wallonie-Bruxelles –, deux autres ayant le statut de « membre observateur » – le Canada-Ontario et la Louisiane –, et un dernier ayant celui de « membre associé » – la Nouvelle-Calédonie (OIF, 2020). Au sein de champs tel que l'OIF, des formes de capital – technique, culturel ou financier – d'emblée accessibles aux gouvernements régionaux peuvent revêtir une grande valeur, à même de permettre aux représentants non souverains qui les mobilisent de compenser, voire même de dépasser ou de transcender, leur absence de pouvoir symbolique. C'est notamment leur maîtrise du français, leur capital culturel et historique général et leur expertise en divers domaines utiles à l'aide au développement (éducation, police, justice) qui ont permis aux paradiplomates québécois de positionner leur nation parmi les « quatre principaux joueurs » de l'organisation (Lisée, cité dans Richer, 2018; Lamontagne et Massie, 2019a).

Comme nous l'avons vu au chapitre I, des OM telles que l'UNESCO, le Programme des Nations unies pour le développement, l'Organisation mondiale du travail et l'Organisation mondiale de la santé consultent les gouvernements régionaux et concluent avec eux des mémorandums de coopération afin de profiter de leur expertise. Les forums de la gouvernance mondiale, au premier rang desquels figurent les

Conférences des Nations Unies sur les changements climatiques, rassemblent pour leur part une pléthore d'événements parallèles auxquels participent les entités non souveraines (Bäckstrand *et al.* 2017). Les représentants régionaux sont susceptibles d'apporter deux contributions importantes justifiant leur présence dans l'ensemble de ces champs. En matière de gouvernance, ils communiquent des informations vitales aux fonctionnaires multilatéraux et s'engagent à intégrer en droit interne les nombreuses normes internationales relevant de leur juridiction. En matière de représentation politique, ils peuvent susciter l'adhésion de leurs citoyens aux agendas multilatéraux et faire entendre leur voix à l'international, octroyant par le fait même une légitimité supplémentaire à la gouvernance mondiale que les États souverains ne sont pas toujours en mesure de générer. Comme l'a bien illustré la crise du coronavirus, tant l'expertise que le pouvoir et la légitimité politique résident, dans bien des cas et sur bien des enjeux, entre les mains des dirigeants régionaux plutôt qu'entre celles des élites politiques en contrôle des États souverains – ou sont du moins partagés, à part plus ou moins égales, entre les uns et les autres. Dans un monde interdépendant, le savoir technique, la proximité démocratique et la reconnaissance de la diversité territorialisée – politique ou idéologique et culturelle ou nationale – s'avèrent autant de sources de légitimité et d'autorité à l'international qui sont susceptibles de concurrencer la doxa de la souveraineté, l'obligeant à se redéfinir par rapport à elles.

En conclusion de ce mémoire, nous proposons d'accroître la visée, la portée et l'applicabilité de notre cadre analytique à des cas de paradiplomatie déployée au sein de champs multilatéraux pouvant être considérés comme « instables » ou « en transition » dans leur intégration, leur observation et leur pratique de la doxa de la souveraineté – en d'autres termes, des champs où les diplomates souverains côtoient un grand nombre d'acteurs non souverains afin de débattre d'enjeux très souvent planétaires, dont la complexité et la gravité débordent tant leurs compétences juridiques et leurs expertises techniques que leur capacité à légitimement et efficacement représenter l'ensemble de leurs citoyens nationaux.

Cette proposition recèle deux importantes promesses pour l'avancement des connaissances. Empiriquement, la paradiplomatie en contexte multilatéral demeure à ce jour très peu étudiée, tandis que les nombreux travaux portant sur la gouvernance à paliers multiples et la paradiplomatie régionale auprès de l'UE ignorent ses dimensions sociales, pratiques et symboliques, et n'ont encore qu'effleuré la question de la représentation politique au profit d'analyses principalement axées sur les aspects légaux, matériels et institutionnels de la gouvernance. Nous proposons donc un programme de recherche visant à étudier d'autres OM et forums de la gouvernance mondiale, de même qu'à revisiter le(s) champ(s) de l'UE. Il s'agirait d'analyser, par le prisme de sa mise en pratique, l'évolution des institutions et des discours entourant la paradiplomatie multilatérale dans divers champs multilatéraux et étatiques ou fédéraux entrecroisés depuis le début du XXI^e siècle (2000 à 2025)²³. L'objectif serait de brosser un portrait exhaustif de la pratique paradiplomatique en contexte multilatéral et de ses effets sur les pratiques de la diplomatie et de la souveraineté au courant des deux dernières décennies, période durant laquelle la présence des représentants régionaux au sein des OM et des forums multilatéraux n'a cessé de croître.

Sur le plan théorique, l'analyse rigoureuse de potentielles « batailles doxiques » au sein de champs multilatéraux et nationaux ou fédéraux offrirait une occasion sans précédent d'étudier les mécanismes du changement social et d'affiner nos outils conceptuels, théoriques et méthodologiques à cet effet. Les sociologues politiques et les théoriciens de la pratique ont rarement eu l'opportunité d'analyser les transitions sociales, la majorité des travaux mettant plutôt en lumière la stabilité et les modes de reproduction des ordres sociaux (Adler-Nissen, 2013b, p. 14). Pour cette raison, nous estimons que

²³ À titre d'exemples : l'OIF (Canada/Québec, Canada/Ontario, Canada/Nouveau-Brunswick, Belgique/Wallonie-Bruxelles, États-Unis/Louisiane), l'UNESCO (Canada/Québec, Belgique/Wallonie-Bruxelles, Belgique/Flandre, Royaume-Uni/Écosse, Espagne/Catalogne), les Conférences de l'ONU sur le climat (Canada/Québec, États-Unis/Californie, États-Unis/Washington, Allemagne/Bade-Wurtemberg) et le Conseil de l'UE (Belgique/Flandre, Belgique/Wallonie-Bruxelles, Allemagne/Bavière).

l'étude de la paradiplomatie multilatérale pourrait profiter tant au développement des théories de la pratique que ces dernières ont le potentiel d'enrichir nos connaissances (tant empiriques que théoriques) sur la paradiplomatie.

ANNEXE A

DATES ET LIEUX DES ENTRETIENS

L'anonymat des personnes invitées en entretien est protégé par un certificat éthique du CIEREH UQAM garantissant la confidentialité des données recueillies.

- Entretien 1, Anvers, 18 juin 2019
- Entretien 2, Bruxelles, 19 juin 2019
- Entretien 3, Bruxelles, 19 juin 2019
- Entretien 4, Bruxelles, 19 juin 2019
- Entretien 5, Bruxelles, 19 juin 2019
- Entretien 6, Bruxelles, 19 juin 2019
- Entretien 7, Bruxelles, 20 juin 2019
- Entretien 8, Bruxelles, 20 juin 2019
- Entretien 9, Bruxelles, 20 juin 2019
- Entretien 10, Bruxelles, 20 juin 2019
- Entretien 11, Bruxelles, 21 juin 2019
- Entretien 12, Bruxelles, 21 juin 2019
- Entretien 13, Bruxelles, 24 juin 2019
- Entretien 14, Bruxelles, 24 juin 2019
- Entretien 15, Bruxelles, 24 juin 2019

ANNEXE B

POSTES DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS FLAMAND ET BELGE AU CUE INVITÉS EN ENTRETIEN

- 1) Secrétaire général aux Affaires étrangères de la Flandre;
- 2) Attaché politique membre de la Délégation générale de la Flandre à l'UE;
- 3) Ministre adjoint aux Affaires étrangères de la Flandre;
- 4) Ministre adjoint aux Affaires étrangères de la Belgique;
- 5) Conseiller diplomatique du ministre-président flamand;
- 6) Chef de cabinet du ministre-président flamand;
- 7) Représentant général du gouvernement de la Flandre au sein de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE;
- 8) Représentant général adjoint du gouvernement de la Flandre au sein de la représentation permanente de la Belgique à l'UE;
- 9) Directeur général de la direction générale Coordination et Affaires Européennes du Service public fédéral Affaires étrangères (DGE);
- 10) Diplomate fédéral membre de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE;
- 11) Directeur de la division Union européenne du Département des Affaires étrangères de la Flandre.

ANNEXE C

QUESTIONS D'ENTRETIENS

Version anglaise, la majorité des entretiens s'étant déroulés dans cette langue. CEU est l'acronyme anglais de *Council of the European Union* (le CUE).

Grille « type », principalement destinée aux attachés politiques. Les questions étaient ajustées en fonction du poste occupé par le participant, notamment s'il provenait du gouvernement fédéral.

First segment (*1er bloc*):

1. Could you briefly describe your role and your main tasks pertaining to the representation of Flanders to the Council of the EU (CEU)?
 - Could you do the same for your colleagues from the federal level and other regions and communities (especially Wallonia/the French Community)?
2. Could you describe a typical session in the working groups and Council?
 - How is the room configured?
 - Which actors (from Belgium, the EU Commission and other member states) intervene, how and in what order?

Second segment (*2^e bloc*) :

3. Belgium has six different “representation regimes” to the CEU. Could you describe the role of the “assessor” and the main difference between an assessor and a first representative?
 - When a federated entity plays the role of assessor, can he intervene *directly* in meetings (without permission from the federal level), or “publicly” express disagreements? If so, under which conditions?

- What about when the federal level plays the role of assessor?
4. Is the 1994/2003 agreement a good basis for an *efficient* system of co-representation?
 - How is the co-representation managed in working groups? (How do you determine who intervenes on behalf of Belgium in working group meetings, since it is not specified in the agreement?)
 - Is the agreement adequately observed by all levels of government?
 - What would be considered a clear violation of the agreement?
 5. In council sessions, the role of spokesperson is attributed by the 1994 agreement. When it comes to matters of shared competence in working groups and other informal settings, which order of government has the greatest “weight” in intergovernmental policymaking and negotiations? (Does the federal government speak with a “louder voice”?)
 6. Would it be accurate to say that the federal level is responsible for *supervising* or *leading* the work and diplomatic activities of the federated entities?
 7. Are there particular matters/policy options on which the position of Flanders strongly differs from the position defended by the other levels of government? (the Belgian federal state and the Walloon region/French community?)
 - 6.1 *If the interviewee says yes:* How do you resolve disagreements to meet the necessary consensus and how is it defined?
 - Has Belgium ever had to resort to complete abstention at the Council? In which circumstances?
 - 6.2 *If the interviewee says no:* Would you say that the federal government and the federated entities generally defend similar or complementary positions on CEU matters? How are joint positions defined?
 8. Do you believe Flanders enjoys sufficient autonomy and liberty at the CEU to efficiently defend its positions?
 9. Flanders has been asking for greater competences from the federal level: how does this reflect on/affect your work at the CEU?
 - Could you imagine an instance in which Flanders could benefit from its presence in the CEU to advance domestic claims (pertaining for instance to its regional autonomy in the Belgian federation)?
 - How do you manage the “gap” between Flanders’ constitutional powers and the 1994 agreement? Is there room for a measure of flexibility in the application of the agreement?

10. Imagine the following scenario: the federal representatives grossly impeded on a matter that clearly falls within the exclusive competences of Flanders at the CEU. How would you react, what would you do?

Third segment (3^e bloc) :

11. As a representative employed by and receiving instructions from the Government of Flanders, how do you present yourself at the CEU?
- When Flanders intervenes in formal sessions at the CEU, does it occasionally do so in its own name, or always and exclusively in the name of Belgium?
 - What about during informal meetings with other state representatives?
 - What about when interacting with members of the EU Commission?
 - How do other member states address Flemish representatives, as **Flanders** or **Belgium** (in formal and informal circumstances)?
12. Are Flemish representatives recognized by their peers at the CEU?
- Have certain initiatives in the CEU allowed Flemish representatives to gain particular recognition from other states that have reflected positively on *Flanders'* national reputation?
13. Which language(s) is(are) the most frequently employed at the CEU?
- Which language (French or Dutch) is most frequently used during meetings between Flanders, Wallonia/the French Community and the Belgian federal state?
 - Which language is most frequently used by federal representatives at the CEU?
 - Which language is most frequently used by Flemish representatives?
 - In which language(s) do representatives from other member states typically address you?
14. How would you describe your formal and informal relations with other member states?
- Are the other governments of the Belgian federation always involved in these diplomatic relations?
 - Has Flanders ever made alliances with other members states – that is, in its own name – on specific policy matters?
 - Can alliances be used to obtain something from the Belgian federal level or otherwise obtain domestic political gains?

15. In comparison to Belgium (and Wallonia/the French Community) how would you describe **Flanders'** importance and influence in the CEU?
16. In your opinion, does multinationalism and federalism represent a strength or a weakness for Belgium at the CEU in terms of diplomatic influence/the way it is perceived by other members states?
 - Is multi-level diplomacy beneficial or detrimental to Belgium's representation and interests at the CEU? What about Flanders'?

Closing questions:

17. Are there any other people I should interview on this subject?
18. Would you allow me to contact you again during the writing of my thesis (by phone, email or Skype) if ever I have follow-up questions to ask you?

BIBLIOGRAPHIE

- Abulof, U. (2009). « 'Small Peoples': The Existential Uncertainty of Ethnonational Communities », *International Studies Quarterly*, vol. 53, no. 1, p. 227-248.
- Accord (1994/2003). *Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne* (M.B.17.11.1994). Amendé en 2003. Récupéré de http://environnement.wallonie.be/legis/accords_de_cooperation/representation UE.htm.
- Adler, E. (2008). « The spread of security communities : Communities of practice, self-restraint, and NATO's post-cold war evolution », *European Journal of International Relations*, vol. 14, no. 2, p. 195-230.
- Adler, E. et V. Pouliot (2011). « International Practices », *International Theory*, vol. 3, no. 1, p. 1-36.
- Adler-Nissen, R. (2013a). « Sovereignty », dans R. Adler-Nissen (dir.), *Bourdieu in International Relations : Rethinking Key Concepts in IR*, London, Routledge, p. 179-192.
- Adler-Nissen, R. (2013b). « Introduction », dans R. Adler-Nissen (dir.), *Bourdieu in International Relations : Rethinking Key Concepts in IR*, London, Routledge, p. 1-23.
- Adler-Nissen, R. (2014). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Adler-Nissen, R. (2015). « Conclusion : Relationalism or why diplomats find international relations theory strange », dans O. J. Sending, V. Pouliot et I. B. Neumann (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 284-308.
- Aldecoa, F. (1999). « Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European union (1985-2005) », *Regional & Federal Studies*, vol. 9, no. 1, p. 82-94.

- Ambrosetti, D. (2012). « The diplomatic lead in the United Nations Security Council and local actors' violence : the changing terms of a social position », *African Security*, vol. 5, no. 2, p. 63–87.
- Andersen, M.S. et I.B. Neumann (2012). « Practices as Models : A Methodology with an Illustration Concerning Wampum Diplomacy », *Millennium : Journal of International Studies*, vol. 40, no. 3, p. 457-481.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso.
- Arregui, J. et R. Thomson (2009). « States' bargaining success in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 5, p. 655-676.
- Ashley, R. (1989). « Imposing international purpose : notes on a problematic governance », dans E. O. Czempiel et J. N. Rosenau, *Global changes and theoretical challenges : approaches to world politics for the 1990s*, Lexington, Lexington Books, p. 251–290.
- Atkey, R. (1971). « The Role of Provinces in International Affairs », *International Journal*, vol. 26, no. 1, p. 249-273.
- Bäckstrand, K. et J.W. Kuyper (2017). « The Democratic Legitimacy of Orchestration: The UNFCCC, Non-State Actors, and Transnational Climate Governance », *Environmental Politics*, vol. 26, no. 4, p. 764-788.
- Bailer, S. (2010). « What factors determine bargaining power and success in EU negotiations ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, no. 5, p. 743-757.
- Beaudoin, L. et S. Paquin (2008). *Pourquoi la Francophonie?*, Montréal, VLB Éditeur.
- Bélanger, L. (1997). « Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale : de la paradiplomatie à la protodiplomatie », *Politique et Sociétés*, vol. 16, no. 1, p. 39-59.
- Berling, T.V. (2012). « Bourdieu, International Relations and European security », *Theory and Society*, vol. 41, no. 5, p. 451–478.
- Berling, T. V. (2015). *The International Political Sociology of Security. Rethinking Theory and Practice*, New York, Routledge.
- Berthelet, C. (2020). *(Para)diplomaties identitaires. Le Québec (2006-2012) et la Californie (2016-2018) dans la lutte globale aux changements climatiques* (Mémoire de maîtrise non publié). Université du Québec à Montréal.

- Beyers, J. et P. Bursens (2006). « The European Rescue of the Federal State : How Europeanisation Shapes the Belgian State », *West European Politics*, vol. 29, no. 5, p. 1057-1078.
- Beyers, J.T. et P. Bursens (2013). « How Europe Shapes the Nature of the Belgian Federation : Differentiated EU Impact Triggers Both Co-operation and Decentralization », *Regional & Federal Studies*, vol. 23, no. 3, p. 271-291.
- Bicchi, F. (2014). « Information exchanges, diplomatic networks and the construction of European knowledge in European Union foreign policy », *Cooperation and Conflict*, vol. 49, no. 2, p. 239–259.
- Bickerton, C. (2011). « Towards a social theory of EU foreign and security policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 1, p. 171–190.
- Bourdieu, P. (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, Droz.
- Bourdieu, P. (1980a). *Le Sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1980b). *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1997). *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil.
- Bourdieu, P. (2001). *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Paris, Seuil.
- Bourdieu, P. et L. Wacquant (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bouris, D. et Fernández-Molina, I. (2018). « Contested States, Hybrid Diplomatic Practices, and the Everyday Quest for Recognition », *International Political Sociology*, vol. 12, no. 3, p. 306-324.
- Breuilly, J. (1985). « Reflections on Nationalism », *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 15, no. 1, p. 65-73.
- Buchet de Neuilly, Y. (2009). « Devenir diplomate multilatéral : Le sens pratique des calculs appropriés », *Culture et Conflits*, vol. 3, no. 75, p. 75-98.
- Bueger, C. (2014). « Pathways to practice : Praxiography and international politics », *European Political Science Review*, vol. 6, no. 3, p. 383–406.

- Bueger, C. (2015a). *International Organizations in Practice : The United Nations, Peacebuilding and Praxiography*, London, Routledge.
- Bueger, C. (2015b). « Making things known : Epistemic practice, the United Nations and the translation of piracy », *International Political Sociology*, vol. 9, no. 1, p. 1-18.
- Bueger, C. et F. Gadinger (2014). *International Practice Theory : New Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bueger, C. et F. Gadinger (2015). « The play of international practice : Minimalism, pragmatism and Critical theory », *International Studies Quarterly*, p. 1-12.
- Bursens, P. et F. Massart-Piérard (2009). « Kingdom of Belgium », dans H. Michelmann (dir.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 91-113.
- Bursens, P. et J. Deforche (2010). « Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, no. 1, p. 151-171.
- Commission européenne (2018). *Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*, rapport de la Commission européenne. Récupéré de https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf.
- Commission européenne (2020). « La Belgique dans l'UE », dans Commission européenne. Représentation en Belgique. Récupéré de https://ec.europa.eu/belgium/about-us/belgium-in-eu_fr, consulté le 3 mai 2020.
- Convention de Vienne sur les relations diplomatiques* (1961, 18 avril). Recueil des traités des Nations unies, vol. 500, p. 95. [Entrée en vigueur le 24 avril 1964].
- Cook, S.D.N. et J.S. Brown (1999). « Bridging epistemologies : the generative dance between organizational knowledge and organizational knowing », *Organization Science*, vol. 10, no. 4, p. 381-400.
- Cooper, A. et J. Cornut (2019). « The changing practices of frontline diplomacy : New directions for inquiry », *Review of International Studies*, vol. 45, no. 2, p. 300-319.

- Cornago, N. (1999). « Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security : Dimensions of Conflict and Cooperation », *Regional & Federal Studies*, vol. 9, p. 40-57.
- Cornago, N. (2010). « On the Normalization of Sub-State Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, no. 1, p.11-36.
- Cornago, N. (2018). « Paradiplomacy and Protodiplomacy », dans G. Martel (dir.), *Encyclopedia of Diplomacy*, John Wiley & Sons, Ltd.
- Cornut, J. (2018). « Diplomacy, agency, and the logic of improvisation and virtuosity in practice », *European Journal of International Relations*, vol. 24, no. 3, p. 712-736.
- Criekemans, D. et T.B. Salomonson (2000). « The foreign policy of federations : Flemish versus Belgian image building », Papier présenté à la XXVIIe conférence de l'Association internationale de science politique (AISP), Québec (ville), Canada, 2 au 8 août 2000.
- Criekemans, D. et T. B. Salomonson (2001). « La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux », dans S. Paquin (dir.), *Les nouvelles relations internationales et le Québec en comparaison*, *Bulletin d'histoire politique*, vol. 10, no. 1, p. 125-144.
- Criekemans, D. (2010a). « Regional Substate Diplomacy from a Comparative Perspective : Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, no. 1, p. 34-67.
- Criekemans, D. (2010b). « Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions : Flanders and Wallonia », *Discussion Papers in Diplomacy*, La Haye, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Criekemans, D. (2016). « Flanders/Belgium : identity and national coexistence, and the representation of the interests of the Belgian federation vis-à-vis the European institutions », *Revista internacional de los estudios vascos*, no. 12, p. 1-25.
- Criekemans, D. (2018). « The Diplomatic Activities of Substate Entities : Towards a Multilevel Diplomacy? », dans G. Lachapelle et P. Oñate (dir.), *Borders and Margins : Federalism, Devolution and Multilevel Governance*, Opladen/Berlin/Toronto, Barbara Budrich Publishers, p. 131-151.

- Criekemans, D. (2019). « De la paradiplomatie identitaire à la diplomatie à paliers multiples? Le cas de la Belgique et de ses entités fédérées », dans J. Massie et M. Lamontagne (dir.), *La Paradiplomatie identitaire : Nations minoritaires et politiques extérieures*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 103-123.
- Cross, M.K.D. (2011). *Security Integration in Europe: How Knowledge-Based Networks are Transforming the European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Daillier, P., M. Forteau et A. Pellet (2009). *Droit international public*, 8^e éd., Orne, Lextenso éditions (LGDJ).
- Davis, R. (1967). « The Federal Principle Reconsidered », dans A. Wildavsky (dir.), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little Brown.
- Dehousse, R. (1989). « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, vol. 20, no. 2, p. 283-309.
- Delcorps, V. (2018). *Dans les coulisses de la diplomatie. Histoire du ministère belge des Affaires étrangères (1944-1989)*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain.
- Der Derian, J. (1987). *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Blackwell.
- Deschouwer, K. (2009). « La dynamique fédérale en Belgique », dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, p. 63-72.
- De Visscher, C. et V. Laborderie (2013). « Belgique : Stop ou encore? Entre fédéralisme, confédéralisme et séparatisme », *Politique étrangère*, vol. 78, no. 4, p. 23-35.
- Dieckhoff, A. (2000). *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion.
- Doty, R.L. (1996). *Imperial Encounters : The Politics of Representation in North-South Relations*, Minneapolis, MN, University of Minnesota Press.
- Duchacek, I. (1986). *The Territorial Dimension of Politics : Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press Inc.

- Duchacek, I. (1990). « Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations », dans H. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, p. 1-33.
- Eagleton-Pierce, M. (2013). *Symbolic Power in the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Ekengren, M. (2002). *The Time of European Governance*, Manchester, Manchester University Press.
- Elazar, D. (1976). *The Ends of Federalism : Notes Towards a Theory of Federal Political Arrangements*, Philadelphia, Temple University.
- Emirbayer, M. et V. Johnson (2008). « Bourdieu and Organizational Analysis », *Theory and Society*, vol. 37, no. 1, p. 1–44.
- Eurostat (2020). « Which EU countries had the highest GDP in 2019? », dans Eurostat. Récupéré de <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200508-1>, consulté le 10 août 2020.
- FDFA (2020). « Representation in the Council of the EU », dans Flanders Department of Foreign Affairs. Récupéré de <https://www.fdfa.eu/en/representation-in-the-council-of-the-eu>, consulté le 16 mars 2020.
- Flanders (2016). *Vision Statement. Vision of the Future of the European Union*, Bruxelles, Flemish Department of Foreign Affairs. Government of Flanders.
- Forget, A. et A. Rayroux (2012). « La sécurité européenne et le tournant pratique en Relations internationales », *Études internationales*, vol. 43, no. 4, p. 501–519.
- Franck, C. (2004). « Politique européenne de la Belgique : la continuité à l'épreuve de l'élargissement », *Studia Diplomatica*, vol. 57, no. 3, p. 63-87.
- Friedrich, C. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger.
- Fry, E. (2004). « Les actions internationales des entités subétatiques à l'heure de la mondialisation et de la révolution des technologies de l'information », dans G. Lachapelle et S. Paquin (dir.), *Mondialisation : gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 111-124.

- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino (2007). « Introduction : l'hypothèse multinationale », dans A. Gagnon et R. Iacovino (dir.), *De la nation à la multination. Les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, p. 9-28.
- Gagnon, A.-G. et F. Requejo (dir.) (2011). *Nations en quête de reconnaissance. Regards croisés Québec-Catalogne*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang.
- Gagnon, A.-G. (2018). « Multilevel Governance and the Reconfiguration of Political Space », dans G. Lachapelle et P. Oñate (dir.), *Borders and Margins : Federalism, Devolution and Multilevel Governance*, Opladen/Berlin/Toronto, Barbara Budrich Publishers, p. 77-90.
- Geertz, C. (1983 [1974]). « From the Native's Point of View': On the Nature of Anthropological Understanding », chap. dans *Local Knowledge*, New York, Basic Books, p. 55-70.
- Gellner, E. (1989). *Nations et nationalisme*, Paris, Éditions Payot.
- Goffman, E. (1959), *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York, Doubleday.
- Golub, J. (2012). « How the European Union does not work : national bargaining success in the Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, no. 9, p. 1294-1315.
- Gouvernement de la Belgique. « Les compétences des autorités fédérales », dans Belgium.be. Récupéré de https://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/competences_autorites_federales#:~:text=Dans%20les%20grandes%20lignes%2C%20les,des%20affaires%20int%C3%A9rieures%2C%20, consulté le 20 juin 2020.
- Græger, N. et K. M. Haugevik (2011). « The EU's performance with and within NATO: Assessing objectives, outcomes and organisational practices », *Journal of European Integration*, vol. 33, no. 6, p. 743–757.
- Greenwood, J. (2011). « Actors of the common interest? The Brussels offices of the regions », *Journal of European Integration*, vol. 33, no. 4, p. 437–452.
- Guénette, D. et F. Mathieu (2018). « Nations et Nations fragiles », *Revue canadienne de science politique*, vol. 51, no. 4, p. 881-905.

- Guibernau, M. (1999). *Nations without States. Political Communities in a Global Age*, Londres, Polity Press.
- Guibernau, M. (2004). « Nations Without States : Political Communities in the Global Age », *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, no. 4, p. 1251-1282.
- Guibernau, M. (2011). « Nationalisme sans État », dans A. G. Gagnon (dir.), *Nations en quête de reconnaissance. Regards croisés Québec-Catalogne*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, p. 95-119.
- Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy : Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St-Martin's Press.
- Hocking, B. (1999). « Patrolling the “frontier” : Globalization, localization and the “actorness” of non-central governments », *Regional & Federal Studies*, vol. 9, p. 17-39.
- Högenauer, A. L. (2015). « The Limits of Territorial Interest Representation in the European Union », *Territory, Politics, Governance*, vol. 3, no. 2, p. 147-166.
- Hooghe, L. *et al.* (2016). « Northern and Western Europe », chap. dans *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*, Oxford Scholarship Online. Récupéré de DOI:10.1093/acprof:oso/9780198728870.003.0009.
- Huwylar, O., M. Tatham et J. Blatter (2018). « Party politics, institutions, and identity : the dynamics of regional venue shopping in the EU », *West european politics*, vol. 41, no. 3, p. 754–778.
- Jackson, P. et D. H. Nexon (1999). « Relations before States: Substance, Process and the Study of World Politics », *European Journal of International Relations*, vol. 5, no. 3, p. 291-332.
- Jeffery, C. (2000). « Subnational mobilization and European integration : does it make any difference? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no.1, p. 1–23.
- Jeffery, C. (2007). « A Regional Rescue of the Nation-State : Changing Regional Perspectives on Europe », *Europa Institute Mitchell Working Paper Series*, no. 5, p. 1–16.

- Jeyabalaratnam, G. et S. Paquin (2016). « La politique internationale du Québec sous Jean Charest : l'influence d'un premier ministre », *Revue québécoise de droit international*, hors-série no. 2, p. 165-183.
- Karmis, D. et A.-G. Gagnon (1996). « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique: des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, no. 3, p. 435-468.
- Keating, M. (1997). « Stateless nation-building : Québec, Catalonia and Scotland in the changing state system », *Nations and Nationalism*, vol. 3, no. 1, p. 689-717.
- Keating, M. (1999). « Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies », *Regional & Federal Studies*, vol. 9, no. 1, p. 1-16.
- Keohane, R. O. et J.S. Nye (dir.) (1973). *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Keohane, R. O. et J.S. Nye (1977). *Power and Interdependence : World Politics in Action*, Boston, Little, Brown and Company.
- Kerremans, B. (2000). « Determining a European policy in a multi-level setting : The case of specialized co-ordination in Belgium », *Regional & Federal Studies*, vol. 10, no. 1, p. 36-61.
- Kerremans, B. et J. Beyers (2001). « The Belgian Permanent Representation to the European Union : Mailbox, Messenger or Representative ? », dans H. Kassim, A. Menon, B. G. Peters et W. Wright (dir.), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press, p. 191-210.
- Kincaid, J. (1990). « Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state : Conflict and Co-operation », dans H. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, p. 54-76.
- King, P. (1982). *Federalism and federation*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Kovziridze, T. (2002). « Europeanization of Federal Institutional Relationships : Hierarchical and Interdependent Relationship Structures in Belgium, Germany and Austria », *Regional & Federal Studies*, vol. 12, no. 3, p. 128-155.

- Kratochwil, F.V. (1989). *Rules, Norms, and Decisions : On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, New York, Cambridge University Press.
- Kratochwil, F. (2011). « Making sense of ‘international practices’ », dans E. Adler et V. Pouliot (dir.), *International Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, p.36–60.
- Kuus, M. (2015). « Symbolic power in diplomatic practice : Matters of style in Brussels », *Cooperation and Conflict*, vol. 50, no. 3, p. 368-384.
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, New York, Routledge Taylor & Francis Group.
- Kwakwa, E. (2011). « Introduction », dans E. Kwakwa (dir.), *Globalization and International Organizations*, Burlington, Ashgate, p. xi-xxix.
- Lacey, J. (2017). « Belgium Versus the Lingua Franca Thesis », *Centripetal Democracy : Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 145-174.
- Lachapelle, G. et S. Paquin (dir.) (2004). *Mondialisation : gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l’Université Laval.
- Lachapelle, G. et P. Oñate (2018). « Introduction », dans G. Lachapelle et P. Oñate (dir.), *Borders and Margins : Federalism, Devolution and Multilevel Governance*, Opladen/Berlin/Toronto, Barbara Budrich Publishers, p. 17-28.
- Lagasse, C.É. (1994). « La représentation de la Belgique dans les Organisations internationales », *Revue belge de droit international*, vol. 1, p. 147-163.
- Lagasse, C.-É. (1997). « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », *Centre de recherche et d'information socio-politiques CRISP*, Courrier hebdomadaire no. 1549-1550, p. 1-63.
- Lamontagne, M. et J. Massie (2019a). « Affirmation internationale du nationalisme minoritaire : la paradiplomatie multilatérale du Québec », dans J. Massie et M. Lamontagne (dir.), *La Paradiplomatie identitaire : Nations minoritaires et politiques extérieures*, Les Presses de l’Université du Québec, Québec, p. 179-201.

- Lamontagne, M. et J. Massie (2019b). « Introduction – Paradiplomatie identitaire », dans J. Massie et M. Lamontagne (dir.), *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 1-30.
- La Presse canadienne (2009). « Quand pollution rime avec constitution », Radio-Canada, 17 décembre. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/457384/charest-copenhague>, consulté le 5 juillet 2020.
- Lavallée, C. (2011). « The European Commission's position in the field of security and defence : An unconventional actor at a meeting point », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 12, no. 4, p. 371–389.
- Leander, A. (2008). « Thinking Tools », dans A. Klotz et D. Prakash (dir.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, p. 11-27.
- Leclerc, J. (2020). « La Belgique. Données démolinguistiques », dans Chaire pour le développement de la recherche sur la culture d'expression française en Amérique du Nord (CEFAN), Université Laval. Récupéré de http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/belgiqueetat_demo.htm#2_Les_recensements_linguistiques_, consulté le 3 juin 2020.
- Lecours, A. et L. Moreno (2001). « Paradiplomacy and the Stateless Nations : a Reference to the Basque Country », *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, working paper 01-06.
- Lecours, A. (2002). « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, no. 1, p. 91-114.
- Lecours, A. et G. Nootens (2007). « Introduction : Comprendre le nationalisme majoritaire », dans A.-G. Gagnon, A. Lecours et G. Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec-Amérique, p. 19-46.
- Lecours, A. (2008). « Political Issues of Paradiplomacy : Lessons from the Developed World », dans V. Duthoit et E. Huijgh (dir.), *Discussion Papers in Diplomacy*, Anvers, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

- Lequesne, C. (2015). « EU foreign policy through the lens of practice theory : a different approach to the European External Action Service », *Cooperation and Conflict*, vol. 50, no. 3, p. 63–76.
- Lequesne, C. et S. Paquin (2017). « Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy : A Case of Mutual Neglect », *International Negotiation*, vol. 22, no. 1, p. 183-204.
- Leton, A. (2009). « Le partage des compétences et les relations intergouvernementales : la situation en Belgique », dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, p. 95-105.
- Lewis, J. (2005). « The Janus Face of Brussels : Socialization and everyday decision making in the European Union », *International Organization*, vol. 59, no. 4, p. 937-971.
- Macleod, A. (2010a). « Le réalisme classique », dans A. Macleod et D. O’Meara (dir.), *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*, Québec, Éditions Athéna, p. 63-85.
- Macleod, A. (2010b). « Émergence d’un paradigme hégémonique », dans A. Macleod et D. O’Meara (dir.), *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*, Québec, Éditions Athéna, p. 19-36.
- Mann, M. (1984). « The autonomous power of the State : its origins, mechanisms, and results », *European Journal of Sociology*, vol. XXV, no. 1, p. 185-213.
- March, J. G. et J. P. Olsen (1998). « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organization*, vol. 52, no. 4, p. 943-969.
- Massart-Piérard, F. (1999a). « Les entités fédérées de Belgique. Acteurs décisionnels au sein de l’Union européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, no. 1, p. 3-40.
- Massart-Piérard, F. (1999b). « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. 30, no. 4, p. 701-727.
- Massart-Piérard, F. (2000). « La Belgique à l’épreuve de l’introduction du principe de subsidiarité au sein de l’Union européenne : entre fédéralisme européen et fédéralisme belge », *Recherches sociologiques*, vol. 1, p. 67-77.

- Massart-Piérard, F. (2009). « Les entités fédérées belges : des relations internationales peu ‘paradiplomatiques’ », dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, p. 171-183.
- Massart-Piérard, F. (2019). « Le rapport des élus locaux au local et au mondial : Le Traité CETA, un tournant ? », *Cahiers de psychologie politique*, no. 34. Récupéré de <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=3749#tocto2n5>, consulté le 4 avril 2020.
- Massie, J. et M. Lamontagne (2018). « Par-delà les champs de compétence : l’affirmation du Québec en matière de guerre et de paix », *Revue canadienne de science politique*, vol. 53, no. 1, p. 573-598.
- Mathieu, F. et D. Guénette (2017). « Introducing a Societal Culture Index to Compare Minority Nations », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 48, no. 2, p. 217-243.
- Marks, G. (1993). « Structural policy and multilevel governance in the EU », dans A. Cafruny et G. Rosenthal (dir.), *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, p. 164-192.
- Marks, G., L. Hooghe et K. Blank (1996). « European integration from the 1980s : State centric v. multi-level governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, p. 341-378.
- McHugh, J. (2015). « Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Québec and Other Canadian Provinces », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 21, no. 1, p. 238-256.
- McSweeney, B. (1999). *Security, Identity and Interests : A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Messoudi, H. (2020). « Soutien financier européen contre le coronavirus : à cause de la N-VA, la Belgique s’abstient », RTBF.be, 31 mars. Récupéré de https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_soutien-financier-europeen-contre-le-coronavirus-a-cause-de-la-n-va-la-belgique-s-abstient?id=10471384, consulté le 20 avril 2020.

- Mérand, F. (2008). *European Defence Policy : Beyond the Nation State*, New York, Oxford University Press.
- Mérand, F. (2010). « Pierre Bourdieu and the Birth of European Defence », *Security Studies*, vol. 19, no. 2, p. 342-74.
- Michelmann, H. et P. Soldatos (dir.) (1990). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- Michelmann, H. (2009). « Introduction », dans H. Michelmann (dir.), *A Global Dialogue on Federalism : Foreign Relations in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 3-8.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe*, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Morgenthau, H. (1956). *Politics Among Nations*, 2e éd., New York, Alfred A. Knopf.
- Mueller, S. (2020). « Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée », dans Centre d'analyse politique – Constitution fédéralisme. Récupéré de <https://capcf.uqam.ca/a-la-une/autonomie-gouvernementale-et-gouvernance-partagee/?fbclid=IwAR2tcpMkWZGq6Nk-aswfw2OhcLQJelYakGxUd2JXOSJgOIIuu4K6jTYR5MY>, consulté le 23 mai 2020.
- Neumann, I.B. (2002). « Returning practice to the linguistic turn : The case of diplomacy », *Millenium : Journal of International Studies*, vol. 31, no. 3, p. 627-651.
- Neumann I.B. (2005). « To Be a Diplomat », *International Studies Perspectives*, vol. 6, no. 1, p. 72-93.
- Neumann I.B. (2007). « 'A Speech That the Entire Ministry May Stand for', or : Why Diplomats Never Produce Anything New », *International Political Sociology*, vol. 1, no. S2, p.183-200.
- Neumann I.B. (2008). « Discourse Analysis », dans A. Klotz et D. Prakash (dir.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, Basingstoke, Palgrave McMillan, p. 61-77.
- Neumann, I.B. (2012). *At Home with the Diplomats : Ethnography of a European Foreign Ministry*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

- Nicolini, D. (2012). *Practice Theory, Work, and Organization : An Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- OIF (2020). « 88 États et gouvernements », Organisation internationale de la Francophonie. Récupéré de <https://www.francophonie.org/index.php/88-etats-et-gouvernements-125>.
- Onuf, N.G. (1989). *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press.
- Panke, D. (2010). « Good instructions in no time? Domestic coordination of EU policies of 19 small states », *West European Politics*, vol. 33, no. 4, p. 770-790.
- Panke, D. (2011). « Small states in EU negotiations : political dwarfs or power-brokers? », *Cooperation and Conflict*, vol. 46, no. 2, p. 123-143.
- Paquin, S. (2001). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montréal, VLB éditeur.
- Paquin, S. (2003). « Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre », *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, no. 3, p. 621-642.
- Paquin, S. (2004a). « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 2-3, p. 203-237.
- Paquin, S. (2004b). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- Paquin, S. (2005). « 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, p. 129-142.
- Paquin, S. (2006). « La relation Québec-Paris-Ottawa et la création de l'Organisation internationale de la Francophonie (1960-2005) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, no. 223, p. 31-47.
- Paquin, S. (2010). « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, no. 1, p. 173-197.

- Paquin, S. et A. Chaloux (2010). « Le Québec sur la scène internationale : les raisons de son dynamisme », *Globe : revue internationale d'études québécoises*, vol. 13, no. 1, p. 25-45.
- Paquin, S. (2011). « Le Québec, l'Ontario, et les relations internationales. Expliquer les différences », dans J.-F. Savard, A. Brassard, et L. Côté (dir.), *Les Relations Québec-Ontario. Un destin partagé*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 249-282.
- Paquin, S. (2018). « Identity Paradiplomacy in Quebec », *Quebec Studies*, vol. 66, no. 1, p. 3-26.
- Parent, C. (2011). *Le concept d'État fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, P.I.E Peter-Lang.
- Philippart, É. (1998). « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la 'para-diplomatie' et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, vol. 29, no. 3, p. 631-646.
- Philippart, É. et M. Van Cutsem (1999). « De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. 30, no. 4, p. 789-808.
- Poirier, J. (2015). « Who is Afraid of (Con)Federalism? », dans K. Deschouwer et J. Poirier (dir.), *(Con)Federalism: Cure of Curse ?*, Bruxelles, Re-Bel Ebook Initiative (Re-Thinking Belgian Institutions in European Context), p. 27-41.
- Popellier, P. (2015). « Secessionist and autonomy movements in Flanders : The disintegration of Belgium as the Chronicle of Death Foretold? », dans E. M. Besler, A. Fang-Bär, N. Massüger et R. Oleschak Pillai (dir.), *States Falling Apart? : Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, Berne, Stämpfli Verlag AG, p. 215-246.
- Pouliot, V. (2007). « 'Subjectivism' : Toward a Constructivist Methodology », *International Studies Quarterly*, vol. 51, no. 2, p. 359-384.
- Pouliot, V. (2010). *International Security in Practice. The Politics of Nato-Russia Diplomacy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pouliot, V. (2013). « Methodology : Putting practice theory into practice », dans R. Adler-Nissen (dir.), *Bourdieu in International Relations : Rethinking Key Concepts in IR*, London, Routledge, p. 45-58.
- Pouliot, V. et F. Mérand (2013). « Bourdieu's Concepts », dans R. Adler-Nissen (dir.), *Bourdieu in International Relations : Rethinking Key Concepts in IR*, London, Routledge, p. 24-44.
- Pouliot, V. et J. Cornut (2015). « Practice theory and the study of diplomacy : A research agenda », *Cooperation and conflict*, vol. 50, no. 3, p. 297-315.
- Pouliot, V. (2016). « Hierarchy in practice : Multilateral diplomacy and the governance of international security », *European Journal of International Security*, vol. 1, no. 1, p. 5-26.
- Pouliot, V. (2017 [2008]). « La logique du praticable : une théorie de la pratique des communautés de sécurité », *Études internationales*, vol. 48, no. 2, p. 153-190.
- Pouliot, V. (2017). *L'Ordre hiérarchique international*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pouliot, V. et J.-P. Thérien (2018). « Global Governance in Practice », *Global Policy*, vol. 9, no. 2, p. 163-172.
- Princen, S. (2011). « Agenda-setting strategies in EU policy-processes », *Journal of European Public Policy*, vol. 18, no. 7, p. 927-943.
- Reuchamps, M. et F. Onclin (2009). « La fédération belge », dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, p. 19-40.
- Reus-Smit, C. (1999). *The Moral Purpose of the State : Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Requejo, F. (2009). *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- Richer, J. (2018). « Sommet de la Francophonie, Legault pourrait choisir de ne pas y aller », La Presse canadienne, Le Soleil, 13 août. Récupéré de <https://www.lesoleil.com/actualite/sommet-de-la-francophonie-legault-pourrait-choisir-de-ne-pas-y-aller-04eb91e7f966b7c3c63c8f2c0b973fbc>, consulté le 3 mars 2019.

- Ringmar, E. (2014). « The search for dialogue as a hindrance to understanding: Practices as interparadigmatic research program », *International Theory*, vol. 6, no. 1, p. 1–27.
- Rioux Ouimet, H. (2015). « From Sub-State Nationalism to Subnational Competition States : The Development and Institutionalization of Commercial Paradiplomacy in Scotland and Quebec », *Regional & Federal Studies*, vol. 25, no. 2, p. 109-128.
- Risse, T. (2000). « ‘Let’s Argue !’: Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, no. 1, p. 1-39.
- RLEG (2018). *Contribution from Regions with Legislative Powers to the Task Force Subsidiarity and Proportionality, Doing Less More Efficiently*, Commission européenne. Récupéré de <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/taskforce-contribution-regions-legislative-powers-rleg.pdf>.
- Romainville, C. (2015). « Dynamics of Belgian Plurinational Federalism : A Small State under Pressure », *International & Comparative Law Review*, vol. 38, no. 2, p. 225-250.
- RP Belge (2020). Représentation permanente de la Belgique auprès de l’Union européenne. Récupéré de <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/fr>, consulté le 3 avril 2020.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Royaume de Belgique (2020). « Coordination de la politique européenne et de représentation de la Belgique », dans Royaume de Belgique. Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. Récupéré de https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/coordination_affaires_europeennes/DGE/coordination, consulté le 20 avril 2020.
- Ruggie, J. G. (1992). « Multilateralism : the anatomy of an institution », *International Organization*, vol. 46, no. 3, p. 561-598.
- Schia, N. N. (2013). « Being part of the parade – ‘going native’ in the United Nations Security Council », *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, vol. 36, no. 1, p. 138–156.

- Scottish Government (2016). *Scotland's Place in Europe*, Edinburgh, The Scottish Government.
- Searle, J. R. (1998). *Mind, Language, and Society : Philosophy in the Real World*, New York, Basic.
- Sending, O. J., V. Pouliot et I.B. Neumann (2015). « Introduction », dans O. J. Sending, V. Pouliot et I. B. Neumann (dir.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-28.
- Seymour, M. et Y. Laforest (dir.) (2011). *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?*, Bruxelles, P.I.E Peter-Lang.
- Seymour, M. (2017). *A Liberal Theory of Collective Rights*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Sharp, P. (2004). « The idea of diplomatic culture and its sources », dans H. Slavik (dir.), *Intercultural Communication and Diplomacy*, Malta, DiploFoundation, p. 361–379.
- Sharp, P. et G. Wiseman (dir.) (2007). *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, London, Palgrave Macmillan.
- Sinardet, D. (2009). « Futurs de la fédération belge : paradoxes fédéraux et paradoxes belges », dans B. Fournier et M. Reuchamps (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, p. 207-230.
- Skogstad, G. (2012). « International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension », dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Toronto, Oxford University Press.
- Smith, A. D. (1999). « Ethnosymbolism and the Study of Nationalism », chap. dans *Myths and Memories of the Nation*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-19.
- Smith, A. D. (2008). *The Cultural Foundations of Nations : Hierarchy, Covenant and Republic*, Londres, Blackwell.
- Sohn, L. et P. Shafer (1954). « Foreign Affairs », dans R. Bowie et C. Friedrich (dir.), *Studies in Federalism*, Boston, Little, Brown and Company.

- Soldatos, P. (1990). « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », dans H. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations : The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, p. 34-53.
- Solé i Ferrando, J. (2014). « From Paradiplomacy to Protodiplomacy : the Emergence of New Western European States and the Case of Catalonia », dans X. Marcias *et al.* (dir.), *Paradiplomacy*, Bruxelles, Center Maurits Coppieters, p. 38-49.
- SPF (2015). *La Belgique en un coup d'œil*, Bruxelles, Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. Récupéré de https://www.belgium.be/sites/default/files/belgium_at_a_glance_fr_lowres.pdf.
- Statistics Flanders (2020). « Economy », dans Statistics Flanders. Récupéré de <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/uitvoerimport-van-goederen#europese-unie-belangrijkste-handelspartner-van-vlaanderen>, consulté le 4 juin 2020.
- Strange, S. et J. Stopford (1991). *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Swidler, A. (2001). « What anchors cultural practices », dans T.R. Schatzki, K. Knorr Cetina et E. von Savigny (dir.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, New York, Routledge, p. 74–92.
- Tallberg, J. (2006). *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tallberg, J. (2008). « Bargaining power in the European Council », *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no. 3, p. 685-708.
- Tatham, M. (2010). « With or without You? Revisiting Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation », *Journal of European Public Policy*, vol. 17, no. 1, p. 76–99.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*, Oxford, Oxford University Press.
- Taylor, C. (1993). « To Follow a Rule... », dans C. Calhoun, E. Lipuma et M. Postone (dir.), *Bourdieu : Critical Perspectives*, Cambridge, Polity, p. 29-44.

- Thompson, J. (1995). « State sovereignty in International Relations : Bridging the gap between theory and empirical research », *International Studies Quarterly*, vol. 39, no. 2, p. 213–233.
- Turp, D. (2006). « La doctrine Gérin-Lajoie et l'émergence d'un droit québécois des relations internationales », dans S. Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 49-77.
- Union européenne (2020a). « Conseil de l'Union européenne », dans europa.eu. Récupéré de https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_fr#composition, consulté le 3 mai 2020.
- Union européenne (2020b). « Belgique », dans europa.eu. Récupéré de https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/belgium_fr, consulté le 3 mai 2020.
- Van Dam, D. (1997). *Flandre, Wallonie : le rêve brisé. Quelles identités culturelles et politiques en Flandre et en Wallonie ?*, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Quorum.
- Van den Brande, L. (2010). « Sub-State Diplomacy Today », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, no. 1, p. 199-210.
- Veen, T. (2011). « The dimensionality and nature of conflict in European Union politics : On the characteristics of intergovernmental decision-making », *European Union Politics*, vol. 12, no. 1, p. 65-86.
- Verdussen, M. (2016). « Les paramètres de la fragmentation de l'État belge », dans J.-F. Caron, *Les conditions de l'unité politique et de la sécession dans les sociétés multinationales*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 77-98.
- Walker, R.B.J. (1993). *Inside/Outside : International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Warntjen, A. (2017). « Do votes matter? Voting weights and the success probability of member states requests in the Council of the European Union », *Journal of European Integration*, vol. 39, no. 6, p. 673-687.
- Watson, A. (1991). *Diplomacy : The Dialogue between States*, New York, Routledge.

- WBI (2020). « Délégation Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE », dans Wallonie-Bruxelles International. Récupéré de <http://www.wbi.be/ue#.XzKGVZ4zY2w>, consulté le 4 avril 2020.
- Weldes, J. (1996). « Constructing National Interests », *European Journal of International Relations*, vol. 2, no. 3, p. 275-318.
- Wendt, A. (1992). « Anarchy is What State's Make of It : The social construction of power politics », *International Organization*, vol. 46, no. 2, p. 391-425.
- Wendt, A., 1995, « Constructing International Politics », *International Security*, vol. 20, no. 1, p. 71-81.
- Wiseman, G. (2011). « Bringing diplomacy back in : Time for theory to catch up with practice », *International Studies Review*, vol. 13, no. 4, p. 710-713.
- Wheare, K. (1967). *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Zaiotti, R. (2012). « Practicing homeland security across the Atlantic : Practical learning and policy convergence in North America and Europe », *European Security*, vol. 21, no. 3, p. 328-346.
- Zwolski, K. (2014). « How to explain the transnational security governance of the European Union? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no. 4, p. 942-958.