

La Communauté française à l'international depuis 1970 : les leçons d'une histoire singulière

Acteur institutionnel essentiel en Belgique, la Communauté française (CF) est une entité fédérée dont l'histoire révèle une volonté de reconnaissance, aussi bien sur la scène politique belge qu'à l'extérieur. Cette légitimation était loin d'être acquise, comme en atteste une anecdote célèbre relative à une conversation entre François Mitterrand et Valmy Féaux.¹ Certes, la dénomination « Communauté française », aujourd'hui Fédération Wallonie-Bruxelles, était ambiguë, mais cette entité juridique n'avait-elle aucune reconnaissance internationale à la fin du XX^e siècle ? Cette contribution vise notamment à apporter une réponse à cette question.

Pour comprendre les relations internationales de la Belgique fédérale, il est nécessaire de tenir compte d'un double processus a priori contradictoire. D'une part, le Royaume a transféré certains pouvoirs « vers le haut », au niveau de l'Union européenne (UE). D'autre part, le pays a été confronté, depuis 1970, à des dévolutions de pouvoirs « vers le bas » dans le cadre de la fédéralisation. La CF, une entité fédérée créée en 1970, s'est donc retrouvée progressivement bénéficiaire de nouvelles compétences au fil des réformes de l'État, parallèlement à un transfert régulier de ses pouvoirs vers des institutions supranationales.

L'objectif de cette contribution est triple : il vise, après une courte rubrique méthodologique (I), à présenter sommairement l'histoire des relations internationales de la CF, avec une emphase sur le cas de la construction européenne au centre de notre thèse de doctorat² (II). L'idée est de se baser, dans ce récit historique, sur le concept de « paradiplomatie », reconnu dans la littérature politologique comme clé d'analyse des relations internationales des entités fédérées. Il s'agira aussi d'interroger le recours à cette notion dans le cas précis de la CF. Nous postulons en effet que les premières théorisations de ce concept ne sont plus adéquates pour décrire la réalité des pouvoirs internationaux de la CF depuis la quatrième réforme de l'État. Suivent une réflexion conceptuelle et théorique (III) qui vise à adapter le concept à la réalité francophone belge post-1993, et finalement des propositions de recommandations concrètes à la CF pour exploiter ses compétences à l'international (IV).

¹ En 1988, lorsque le Président français François Mitterrand dîne avec Valmy Féaux, le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté, il lui demande combien de membres compte son « association ». ... Il pensait en effet être aux côtés du président d'une « association des Français résidant en Belgique. » (« Belgique, côté francophone », in *Le Monde*, 20 septembre 1997.)

² La thèse porte plus précisément sur les relations entre la fédéralisation de la Belgique et la construction européenne entre 1970 et 1995.

I. Méthodologie

Les historiens s'appuient traditionnellement sur des corpus archivistiques pour construire leur récit, mais dans le cas de la CF, cette démarche est complexe. Bien qu'elle dispose d'un centre d'archives depuis le début des années 2000, celui-ci ne conserve pratiquement aucun document datant du XX^e siècle. Concrètement, le décret portant sur la gestion et la préservation des archives en CF n'a été arrêté que le 7 décembre 2023. Ce caractère tardif (la Communauté existe depuis 1970) a pour conséquence que bon nombre de documents témoignant des premières années de la CF sont, à l'heure d'écrire ces lignes, introuvables.

Dans le cadre de cette recherche, de multiples démarches ont pourtant été réalisées pour retrouver les documents liés aux compétences internationales de la CF : le Service documentation, le Service de gestion des archives et le pôle Relations internationales de la CF ont été approchés, et des contacts ont été pris avec plusieurs fonctionnaires de la Direction des relations internationales de la CF, de Wallonie-Bruxelles International et des spécialistes belges des archives. En pratique, ces multiples contacts ont abouti à un triste constat : une grande partie des documents est introuvable, et selon certains témoins, ceux antérieurs à 2007 auraient même occasionnellement été détruits. Ces observations concernent principalement le domaine des relations internationales de la Communauté, mais des situations semblables existent pour les comptes-rendus des Conseils des ministres ou les administrations et cabinets ministériels.

La démarche heuristique a donc consisté à repérer des informations dans une constellation de documents émanant de diverses origines, induisant un biais évident. Parmi les seuls documents de la CF retrouvés, les rapports annuels du Commissariat général aux Relations internationales (CGRI), premier organisme international de la Communauté, ont été dépouillés. À ceux-ci s'ajoutent des archives privées ponctuelles d'anciens ministres ou membres de cabinets ministériels et les documents parlementaires de la CF. Quelques témoignages oraux d'anciens membres du CGRI ou d'anciens ministres ont aussi été recueillis. Des travaux-sources, comme l'ouvrage de Roger Dehaybe³, Commissaire général aux relations internationales, ont finalement été consultés.

La CF a en outre participé à de multiples réunions de coordination organisées par le niveau fédéral, au sein de la Conférence interministérielle de politique étrangère (CIPE) ou encore du Service P11 de coordination européenne (aujourd'hui renommé Direction générale Europe –

³ DEHAYBE R., *Le choix de la francophonie. Un parcours belge et international*, Paris, Cygne, 2020.

DGE, voir *infra*).⁴ Par conséquent, les archives du Service public fédéral Affaires étrangères ont fait l'objet d'un dépouillement approfondi, combiné à des collectes d'informations auprès d'anciens ministres et diplomates fédéraux et du Parlement national. Enfin, des documents européens (du Conseil, de la Commission voire du Parlement) ont ponctuellement été utilisés lorsque la CF y intervenait directement ou indirectement. Cette approche « multiniveaux » est un premier élément clé pour l'historien qui s'intéresse à la CF : il doit pouvoir multiplier les strates d'archives puisque l'action communautaire francophone est perceptible au sein des institutions infranationales, mais aussi nationales et internationales.

Quant à l'outil conceptuel utilisé pour analyser l'histoire des relations extérieures francophones, nous avons fait le choix de recourir à la « paradiplomatie. » Ce concept est construit au début des années 1990 en réponse aux bouleversements que connaissait l'État-nation suite à la montée du fait régional.⁵ Payanotis Soldatos⁶ a forgé ce terme pour désigner « la poursuite directe, à des degrés variables, d'activités internationales de la part d'un État fédéré. »⁷ Ce concept, source de débats entre politologues, s'intègre dans le cadre plus large de la diplomatie sub-étatique⁸ et permet donc d'analyser les relations internationales d'États fédérés comme des relations parallèles à celles menées par l'État fédéral. Il a été approfondi par des chercheurs comme Stéphane Paquin, qui estime qu'il est très utile pour ne pas sous-estimer l'autonomie des États fédérés poursuivant des politiques internationales propres. Ce chercheur a notamment apporté une distinction sur les deux types d'objectifs potentiels poursuivis par les entités fédérées à l'international : d'une part, la paradiplomatie fonctionnelle répond aux besoins concrets des entités infranationales (domaines sociaux et économiques), et d'autre part,

⁴ Sur ce sujet, voir notamment : KERREMANS B., "Belgium", in KASSIM H., PETERS G. et RIGHT V. (dir.), *The National Coordination of EU policy: the Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200.

⁵ Pour ne citer que la situation de la Communauté économique européenne (CEE), la réforme des Fonds structurels de 1988 aboutit à la création d'un organisme consultatif des pouvoirs régionaux auprès de la Commission. À Bruxelles, les bureaux de représentation de régions se multiplient. Au même moment, les régions se regroupent au sein d'instances de lobbying comme le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE) ou l'Assemblée des régions d'Europe (ARE). À la veille du Traité de Maastricht, ces organisations, soutenues par des résolutions du Parlement européen, luttent pour une reconnaissance de l'intervention des régions dans le processus décisionnel européen. Finalement, le Traité de Maastricht de 1992 aboutit à la mise en place du Comité des Régions et à la révision de l'ancien article 146 du Traité CEE, qui permet aux représentants d'entités régionales de participer au Conseil des ministres de l'Union.

⁶ SOLDATOS P., "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors", in MICHELMANN H.J. et SOLDATOS P. (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

⁷ PAQUIN St., « La paradiplomatie », in BALZACQ Th., CHARILLON Fr. et RAMEL Fr. (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Sciences Po, 2018 (Relations internationales), p. 59.

⁸ La diplomatie sub-étatique englobe non seulement l'action extérieure des pouvoirs exécutifs des entités fédérées (la paradiplomatie), mais également d'autres acteurs publics ou parapublics (villes, parlements) voire des organisations intermédiaires (acteurs privés individuels ou collectifs). (PUYBAREAU B. et TAKAM TALOM R., « Diplomatie sub-étatique : régions, parlements et collectivités locales », in *Ibid.*, p. 196-197. ; BADEL L., *Diplomaties européennes XIX-XXIe siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 155-191.)

la paradiplomatie identitaire consiste en ce qu'un État fédéré cherche à être reconnu comme une nation sur la scène extérieure sans pour autant réclamer une indépendance complète.⁹

En 1997, Éric Philippart a lui dressé une typologie¹⁰ basée sur le critère d'intensité des relations paradiplomatiques. C'est notamment sur elle que se fonde cette recherche. En comparant le cas de la CF avec ces approches théoriques, l'objectif est donc de vérifier la pertinence du concept pour analyser le cas des relations internationales de la CF au cours de son histoire.

Forme de paradiplomatie	Objectifs	Domaines d'action	Extension géographique	Modes opératoires	Instruments
	<i>Buts poursuivis ?</i>	<i>Compétences matérielles concernées ?</i>	<i>Transfrontalière ? Transrégionale ? Globale ?</i>	<i>Coopération avec le gouvernement central (actions coordonnées ou conjointes) ou actions parallèles (en harmonie ou conflictuelle) ?</i>	<i>De l'instrument technique à l'instrument diplomatique traditionnel ?</i>
Minimale	Gains limités en termes de développement de l'entité	Économique ; éventuellement culturel et social	Transfrontalière	Coopératifs	Primaires, surtout au niveau technique
Mineure	Gains moyens en termes de développement de l'entité	Multiple mais principalement économiques, excluant le politique	Transfrontalière et transrégionale	Coopératifs et recours à des actions parallèles en harmonie ; rares conflits	Partiels, peu de recours aux instruments politiques
Majeure	Gains majeurs en termes de développement de l'entité	Toutes, quelques incursions dans le politique	Toutes	Majoritairement coopératifs, mais augmentation des actions en parallèle ; flux d'informations important	Tout sauf la participation de plein droit en tant qu'entité subnationale aux organisations internationales, pas de séparation du <i>ius tractati</i>
Maximale	Rééquilibrage des rapports de force entre le pouvoir national et les pouvoirs internationaux pour renforcer les gains régionaux	Toutes	Toutes	Coexistence de différents modes opératoires, mais revendication d'une part d'actions en parallèle importante et conflits ponctuels	Tous
Protodiplomatie	Accession à la forme d'indépendance la plus complète possible	Toutes	Toutes	Différents modes opératoires de façon instable avec tendance à l'escalade conflictuelle	Tous

Figure 1 : typologie d'É. Philippart

⁹ PAQUIN St., « Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne : un cas unique », in *Catalonia*, vol. 31, 2022, p. 3-5.

¹⁰ PHILIPPART É., « Le Comité des Régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union européenne », in BOURRINET J. (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Centre d'Études et de Recherches internationales et communautaires, 1997, p. 147-180.

II. Historique succinct des relations internationales de la CF

Retracer l'histoire des relations extérieures de la CF dans une si courte contribution est un défi. Dès lors, nous n'envisagerons que les traits marquants de cette thématique en découpant cette histoire en quatre phases, liées aux contextes juridique et politique résultant des quatre premières réformes de l'État belge, correspondant chacune à différentes formes développées dans la typologie de Philippart.

1. La première réforme de l'État et les années 1970

La première décennie de l'histoire de la CF illustre un embryon de politique étrangère. La révision de la Constitution de 1970 crée des « Communautés culturelles » compétentes pour les « matières culturelles » définies dans la loi du 21 juillet 1971¹¹. S'y ajoutent l'enseignement, l'emploi des langues en matière administrative, dans les relations sociales et dans les entreprises, la coopération entre les Communautés belges et, finalement, la coopération culturelle internationale. Mais cette loi reste silencieuse sur le rôle international concret des Communautés culturelles. Il faut en effet attendre la loi du 20 janvier 1978¹² pour que cette disposition soit éclaircie après de houleux débats parlementaires. Cette loi octroie à la CF un pouvoir international « passif » : son Conseil (prédécesseur du Parlement de la CF) est habilité à donner un assentiment aux traités internationaux relevant de sa compétence négociés par le gouvernement fédéral, puisque la CF ne dispose pas encore à cette époque d'un gouvernement autonome. Ce pouvoir ne concerne pas les Communautés européennes (CE) qui ne discutent pas encore, durant cette décennie, des questions culturelles et éducatives, malgré des initiatives en ce sens du commissaire européen Altiero Spinelli¹³.

En pratique, la coopération culturelle internationale est donc envisagée en dehors de la CEE. La CF se démarque rapidement de la Communauté culturelle flamande qui dispose des mêmes pouvoirs par son degré d'intervention dans ces domaines. En 1973, le Conseil culturel français se pose déjà la question du maintien de relations culturelles avec le Chili à la suite du coup d'État de Pinochet. Plus tard, il vote la suspension de l'accord belgo-sud-africain en réaction à la politique d'apartheid.¹⁴ En 1980, cependant, aucun traité culturel international n'a encore fait

¹¹ *Moniteur belge* du 23 juillet 1971.

¹² *Moniteur belge* du 24 janvier 1978.

¹³ Altiero Spinelli (1907-1986) est un défenseur du fédéralisme européen, devenu commissaire européen entre 1970 et 1976 puis eurodéputé en 1979. Il est à l'origine du « Plan Spinelli » de 1984, une des sources de l'Acte unique européen. (« Altiero Spinelli, un fédéraliste infatigable », in *European Union*, <https://european-union.europa.eu/>, page consultée en septembre 2025.)

¹⁴ DELCORPS V., *Dans les coulisses de la diplomatie. Histoire du ministère belge des Affaires étrangères (1944-1989)*, Louvain-la-Neuve, PUL, 2015, p. 541.

l'objet d'une procédure d'assentiment au Conseil de la CF en vertu de la loi du 20 janvier 1978. Ainsi, le pouvoir international de la CF reste assez marginal avant la deuxième réforme de l'État. Elle ne dispose pas encore d'Exécutif ni d'instrument propre, et ses rares interventions internationales témoignent certes d'un levier diplomatique réel, mais limité. On ne peut donc parler, pour ces époques, que d'une forme « mineure » de paradiplomatie telle que l'avance Philippart.

2. La deuxième réforme de l'État (1980-1987)

La réforme de l'État de 1980 transforme les « Communautés culturelles » en « Communautés », disposant dorénavant de nouvelles compétences matérielles : les matières personnalisables.¹⁵ Elle crée également pour chaque Communauté un Exécutif, un gouvernement équipollent¹⁶ au gouvernement national dans ses domaines de compétences. En vertu de l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁷ qui matérialise cette réforme, les Exécutifs sont « *associés aux négociations internationales.* »

À partir de ce moment, les déclarations gouvernementales des premiers Exécutifs francophones insistent sur la nécessité d'affirmer l'identité de la CF sur le plan extérieur pour accroître sa légitimité en interne.¹⁸ Un objectif identitaire se dessine donc. Pour y parvenir, l'entité fédérée érige une administration propre pour ses relations extérieures : le CGRI.¹⁹ Cet instrument dont l'idée remonte à 1977 et qui est installé en juillet 1982 est conçu comme un outil géopolitique doté d'un budget conséquent et d'environ quatre-vingts collaborateurs. Dès ses premières années, il oriente son action dans trois directions : la reconnaissance de la CF et de son rôle international, les relations bilatérales et la défense de la langue française au niveau multilatéral. Il mène une politique de communication intense en publiant le mensuel *Présences* qui retrace les activités qu'il soutient, il organise des réunions d'information, multiplie les conférences de presse et les communiqués et participe à des foires internationales. Il lance aussi la revue *Wallonie-Bruxelles*. En outre, il multiplie les accords internationaux avec d'autres régions, puis avec des États étrangers, à commencer par le Bénin en 1984, ce qui n'est pas sans

¹⁵ « Toute matière qui est, de par sa nature, liée étroitement aux personnes et qui, en raison de ce lien, réclame un traitement différencié de communauté à communauté. » (FRANÇOIS A., *De l'État unitaire à l'État fédéral. La dynamique institutionnelle de la Belgique*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1997 (Aura), p. 218.)

¹⁶ L'équipollence des normes signifie qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les normes (lois, décrets) émises par les différents niveaux de pouvoir (État central ou fédéral, Communautés et Régions). (« Hiérarchie des normes », in *Vocabulaire politique du CRISP*. <https://www.vocabulairepolitique.be/hierarchie-des-normes/> page consultée en septembre 2025)

¹⁷ *Moniteur belge* du 15 août 1980.

¹⁸ LOUVAIN-LA-NEUVE, Archives de l'État, *Valmy Féaux*, n°58, Déclarations des Exécutifs de la CF, 1982-1986.

¹⁹ *Conseil de la CF*, S.E. 1979, n°6-1, Proposition de décret créant un Commissariat général à la coopération internationale, 1^{er} mars 1979.

provoquer des tensions avec le ministre national des Affaires étrangères. Enfin, il s'engage fermement dans l'Organisation internationale de la Francophonie, poussé notamment par l'intérêt de son Commissaire général, Roger Dehaybe²⁰, pour la défense de la langue française.²¹

Les années 1980 sont aussi caractérisées par une certaine ambiguïté juridique autour du rôle des Communautés sur le plan international. Les Communautés estiment dorénavant disposer du droit de conclure des traités (*ius tractati*), qui est formellement contesté par le gouvernement national et son ministre des Affaires étrangères, Léo Tindemans²². Il s'en suit une période très conflictuelle, notamment en 1983 où le Président de l'Exécutif francophone, Philippe Moureaux²³, envoie une lettre au Roi pour défendre la thèse de la Communauté. Si la question est reportée *sine die* au Comité de concertation²⁴ du 4 octobre, les archives du Premier ministre Wilfried Martens laissent entendre que le conflit s'éternise surtout à cause de l'attitude de la CF qui campait sur ses positions.²⁵ La CF faisait en effet preuve d'un fort dynamisme international comparé à la Flandre, qui peut potentiellement s'expliquer par la présence du Parti socialiste dans la majorité francophone, alors que ce parti était exclu du gouvernement fédéral à cette époque. Il voulait donc marquer de son empreinte les relations internationales du sud du pays, puisqu'il ne pouvait le faire au niveau fédéral.

Au niveau européen, la politique de la CF consiste à cette époque en une présence effective au sein des premiers Conseils des ministres « Culture » des CE, où la délégation belge devient pléthorique puisqu'elle associe les trois ministres de la Culture du pays. Elle vise aussi la défense de ses intérêts dans les premières politiques culturelles de la CE, comme dans le projet déchu de Fondation européenne où elle bloque longtemps la ratification d'un traité afin de

²⁰ Roger Dehaybe (1942-2023) a travaillé à la RTBF et au ministère de la Culture de la CF avant d'entrer au CGRI en 1982. Il reste Commissaire général jusqu'en 1997. Il devient ensuite administrateur général de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (1998-2006). (DELFORGE P., « Dehaybe Roger », in *Connaitre la Wallonie*, <https://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/wallons-marquants/dictionnaire-des-wallons/dehaybe-roger>, page consultée en août 2024.)

²¹ BRUXELLES, WBI, *CGRI*, Rapports d'activité 1983-1987.

²² Léo Tindemans (1992-2014), ancien Premier ministre social-chrétien dans les années 1970, est le ministre des Affaires étrangères de 1982 à 1989. Il a ensuite été chef de file des démocrates-chrétiens au Parlement européen jusqu'en 1992. (RUYS M., « Tindemans Léo », in *Encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, vol. 3, Tielt, Lannoo, 1998, p. 3072-3073.)

²³ Philippe Moureaux (1939-2018) est un socialiste francophone. Président de l'Exécutif francophone de 1981 à 1985, il entre ensuite au gouvernement fédéral. (GAUS H. (dir.), *Politiek biografisch lexicon. Belgische Ministers en Staatssecretarissen 1960-1980*, Anvers, Standaard Uitgeverij, 1989, p. 800-804.)

²⁴ Le Comité de concertation est un organe réunissant des ministres des différents Exécutifs et du gouvernement national, respectant un équilibre institutionnel et linguistique, compétent pour prévenir les conflits de compétences et régler les conflits d'intérêts. Il délibère au consensus. (UYTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 995-998.)

²⁵ BRUXELLES, AGR, *Wilfried Martens*, n°3286, *Evolutie in het bevoegdheidsgeschied tussen nationale regering en gemeenschapsexecutieven wat de buitenlandse betrekkingen betreft*, 16 février 1984.

pouvoir participer de plein droit à la nouvelle institution qui ne verra en fait jamais le jour.²⁶ Enfin, la Communauté obtient dès 1986 des relais culturels dans les ambassades et les délégations belges après un accord avec Tindemans, lui permettant de jouir d'une certaine représentation internationale en usant des outils de la diplomatie fédérale.²⁷

3. La troisième réforme de l'État (1988-1992)

La réforme de l'État de 1988 accroit à nouveau les compétences des Communautés en leur permettant de conclure des traités internationaux (bien que dans la pratique, cette disposition ne sera appliquée que cinq ans plus tard).²⁸ À ce moment, la politique internationale de la CF s'oriente davantage vers les questions européennes, aussi bien dans les textes (comme dans les déclarations gouvernementales successives) que dans la pratique. Elle fait de plus en plus entendre sa voix lors des réunions de coordination organisées aux Affaires étrangères au sein du service P11 où sont coordonnées les positions des différentes entités belges pour les Conseils des ministres européens relevant de leurs compétences.

Mais la manifestation la plus importante du pouvoir international de la CF à cette époque est sans doute son intervention poussée dans les négociations qui ont mené au Traité de Maastricht. En collaboration avec la Flandre, la CF émet plusieurs suggestions avant la conférence intergouvernementale. Elle défend ainsi l'inscription dans le Traité des matières culturelles et éducatives ; elle pousse à la révision de l'article 146 du Traité qui, depuis toujours, empêche une entité fédérée de disposer du droit de vote au Conseil des ministres des CE ; elle défend l'inscription du principe de subsidiarité dans le Traité ; et elle soutient la proposition allemande d'instaurer un « Conseil des régions » au sein du processus décisionnel européen. Pour orienter la position des négociateurs fédéraux, la CF collabore en amont des réunions du service P11 avec les autres entités fédérées belges dans des négociations techniques. L'objectif est de parvenir à des positions communes afin de présenter un seul texte aux représentants du gouvernement national qui doivent ensuite transmettre une position consensuelle à la Représentation Permanente qui, elle, négocie au niveau européen. Pendant le processus de négociation européenne, la CF est invitée à participer à des réunions ministérielles. Elle est

²⁶ Sur ce sujet : DABE X., "The European Foundation: a Stillborn Project in the Face of Belgian Proto-Federalism (1977-1987)", in *Journal of European Integration History*, vol. 30, n°2, 2024, p. 319-338.

²⁷ LOUVAIN, Kadoc, *Gaston Geens*, n°28891, Protocole entre le ministre des Relations extérieures et le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française relatif au statut des représentants de la Communauté à l'étranger, 8 septembre 1986.

²⁸ « Déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Wilfried Martens », 10 mai 1988, in *CRISP* : <https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/gouvernements-nationaux-federaux/> page consultée en septembre 2025.

d'ailleurs représentée lors de l'ouverture solennelle des conférences intergouvernementales de décembre 1990, tout un symbole. Elle participe donc de plein droit à l'élaboration de la position belge et à la négociation avec les partenaires européens. Enfin, en aval, la CF a donné un assentiment parlementaire au Traité de Maastricht, avec une large majorité. Dorénavant, la paradiplomatie francophone atteint donc son niveau maximal.

4. La période contemporaine (post-1993)

La fin des années 1990 est caractérisée par deux évolutions majeures : le rapprochement des outils extérieurs de la CF et de la Région wallonne, et les conséquences de la quatrième réforme de l'État.

Au niveau organisationnel, le CGRI se rapproche de plus en plus de l'outil des relations internationales de la Wallonie, la Direction générale des Relations extérieures (DGRE), moins développée que son pendant communautaire. Des rapprochements « physiques » des administrations sont menés dès 1995, année au cours de laquelle un seul ministre est désigné responsable pour les relations extérieures des deux entités fédérées. En 1997, un seul directeur administratif est désigné pour les deux organismes. Un accord de coopération est ensuite signé le 27 janvier 1998. Il organise le regroupement physique des services administratifs à Bruxelles dans un « Espace international Wallonie-Bruxelles. »²⁹ La dynamique ralentit cependant au début des années 2000, suite à des jeux politiques entre niveaux de pouvoir (Région et Communauté) et entre partis (PS et PRL).³⁰ À cela s'ajoutent des difficultés budgétaires, techniques et politiques. Il faut attendre 2008 pour que les instruments des relations extérieures de la Région et de la CF ne fusionnent finalement au sein de Wallonie-Bruxelles International (WBI), principal organisme des relations internationales des deux entités fédérées à ce jour.

Au niveau normatif, le principe *in foro interno in foro externo* est mis en place en 1993 dans l'article 68 de la Constitution (aujourd'hui : article 167). Il offre dorénavant à la CF un rôle politique majeur sur la scène internationale : elle dispose alors de tous les instruments d'une politique extérieure autonome dans ses domaines de compétence, sur un pied d'égalité avec le gouvernement national, si l'on exclut quelques rares garde-fous prévus par le législateur belge.³¹ Elle dispose du *ius tractati* et du *ius legationis* et plusieurs accords de coopération³²

²⁹ MARSIN A., *Analyse organisationnelle de la genèse d'une entité commune chargée des relations internationales de la Communauté française et de la Région wallonne*, mémoire UCLouvain, 2007, p. 40.

³⁰ *Ibid.*, p. 93.

³¹ Sur ce sujet, voir : LAGASSE Ch.-É., « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1549-1550, Bruxelles, 1997/4.

³² Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif à la représentation du Royaume de Belgique au Conseil des ministres de l'UE ; Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes ;

sont négociés avec l'État fédéral pour coorganiser sur un pied d'égalité la prise de position belge en matière extérieure pour les compétences partagées. À partir de cette époque, certains politologues estiment que dorénavant, la notion de paradiplomatie est devenue insuffisante. En effet, le degré d'intensité de l'intervention de la CF dans les affaires extérieures est tel qu'il dépasse les limites prévues par la typologie de Philippart. Un changement paradigmatique s'est donc opéré avec la quatrième réforme de l'État dans le domaine des relations internationales.

III. Réflexions conceptuelles

Le cap que représente 1993 bouleverse donc le cadre analytique de la paradiplomatie dans le cas belge. Les études sur ce concept estiment généralement que poussée à son maximum, la paradiplomatie devient une protodiplomatie, c'est-à-dire une activité internationale de l'État fédéré visant délibérément, dans chacune de ses actions extérieures, à faire sécession vis-à-vis de l'État auquel il appartient.³³ Pourtant, pour les politologues, cette théorie ne correspond pas à la réalité belge contemporaine : la CF ne cherche pas à faire sécession. Plusieurs chercheurs estiment qu'à ce moment, la notion de paradiplomatie et, par extension, son stade ultime de protodiplomatie, n'est en fait plus adéquate pour parler du système belge des relations internationales. Parmi eux, Françoise Massart-Piérard³⁴ et David Crikemans³⁵ postulent qu'il faudrait plutôt parler d'une diplomatie à paliers multiples, une notion qui renvoie à l'idée d'une politique extérieure pensée et unifiée où différents acteurs (sub-)nationaux négocient et s'accordent sur les orientations globales de celle-ci. L'ensemble de la politique étrangère de la Belgique consisterait en une sorte de puzzle dont les politiques étrangères des Communautés et des Régions sont des pièces. Les entités fédérées participent à la définition de la ligne diplomatique belge globale, et les notions de rivalité s'estompent au profit d'une complémentarité de ces politiques étrangères. Cette notion se distingue de celle de protodiplomatie à la fois par le degré de coopération avec l'État fédéral (naturellement poussée

Accord-cadre du 30 juin 1994 portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales ; Accord de coopération du 18 mai 1995 relatif au statut des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires.

³³ PAQUIN St., « Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne : un cas unique », *op. cit.*, p. 6.

³⁴ MASSART-PIÉRARD Fr., « Les entités fédérées belges : des relations internationales peu paradiplomatiques », in FOURNIER B. et REUCHAMPS M. (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2009 (Ouvertures sociologiques), p. 171-183.

³⁵ CRIKEMANS D., « De la paradiplomatie identitaire à la diplomatie à paliers multiples ? Le cas de la Belgique et de ses entités fédérées », in MASSIE J. et LAMONTAGNE M., *Paradiplomatie identitaire. Notions minoritaires et politiques extérieures*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2019, p. 103-121.

à son maximum)³⁶, et par l'objectif poursuivi : il s'agit non pas de faire sécession, mais bien de proposer une politique internationale cohérente en tenant compte de la multiplicité des pôles de décision. L'illustration n°2 décrit sommairement le cadre analytique explicité ci-dessus.

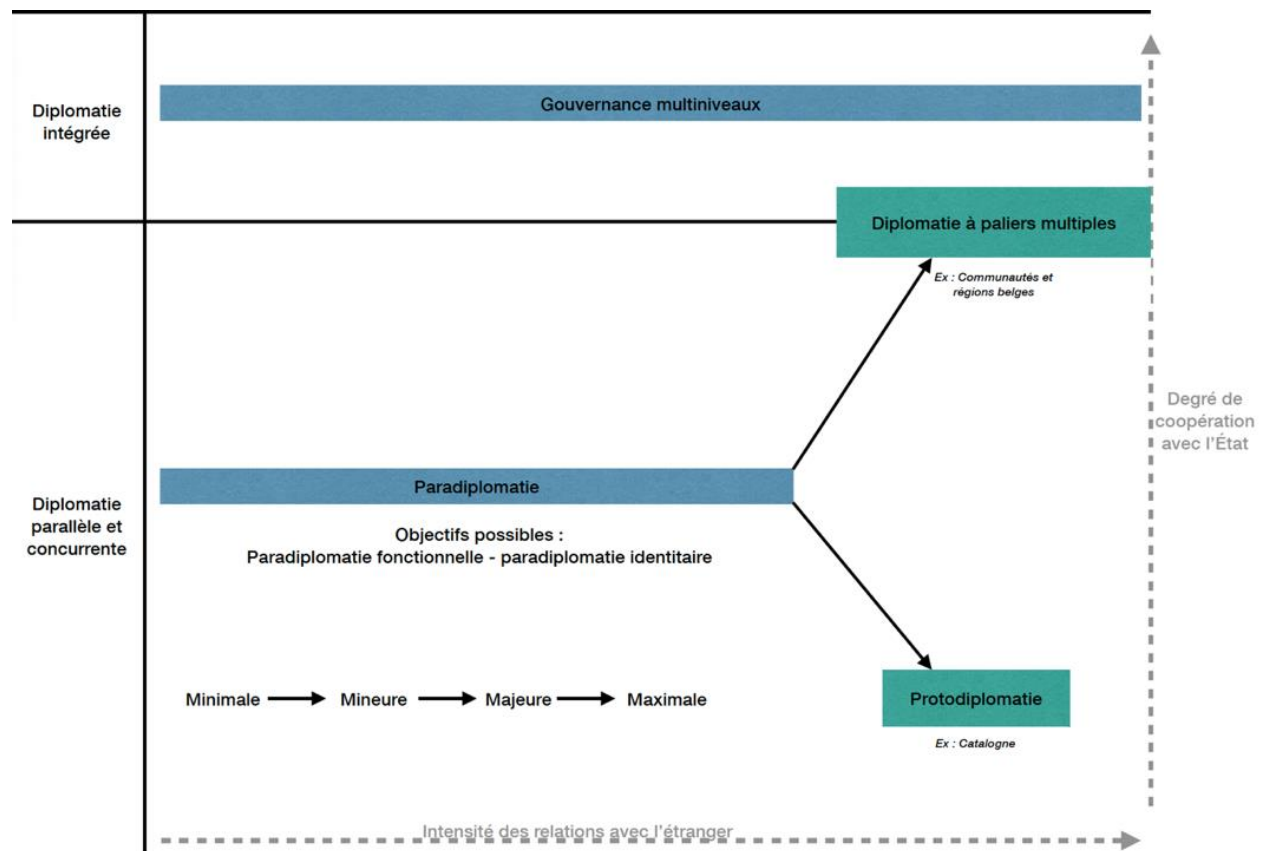


Figure 2 : schématisation du concept de paradiplomatie

Comme la figure 2 l'illustre, la notion de diplomatie à paliers multiples se trouve ainsi à cheval entre la notion de paradiplomatie qui recouvre des actions diplomatiques *parallèles* à celles de l'État central, et celle de gouvernance multiniveaux (*multilevel governance*) qui concerne plutôt une diplomatie *intégrée* et plus institutionnalisée. La gouvernance multiniveaux est une autre approche conceptuelle théorisée par Liesbeth Hooghe et Gary Marks dans le cadre des *European Studies*, définie comme « un système de négociation continue entre des gouvernements imbriqués à plusieurs niveaux territoriaux, résultat d'un vaste processus de création institutionnelle et de réaffectation des pouvoirs de décision qui font remonter au niveau supranational certaines fonctions de l'État auparavant centralisées et en font redescendre

³⁶ Notons que dans une de ses recherches, Michaël Tatham a confirmé qu'au plus une entité fédérée dispose d'autonomie, au plus elle a tendance à coopérer avec l'État fédéral, étant donné que ces entités ont dès lors plus d'influence sur le gouvernement central. (TATHAM M., « 'With or Without you ?' Revisiting Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation », in *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°1, 2010, p. 83.) Cette observation confirme donc l'hypothèse selon laquelle la paradiplomatie coopérative est renforcée dans le cas d'une paradiplomatie à paliers multiples.

d'autres au niveau local/régional. »³⁷ Cette théorie met donc en avant le rôle joué par une multitude d'acteurs dans la fabrication d'une action publique au sein d'un système multiniveaux, ainsi que les contacts, directs ou indirects, entre les gouvernements infranationaux et les institutions internationales.

Le passage de la paradiplomatie à la gouvernance multiniveaux s'accompagne d'un changement paradigmatique : alors que la paradiplomatie suggérait une action diplomatique parallèle et cloisonnée d'une région, la gouvernance multiniveaux met en avant un système d'interactions et d'interdépendances, bien documenté dans le cas de la construction européenne. Notons que ces deux notions peuvent aussi être distinguées sur la nature des relations envisagées : la paradiplomatie est optimale pour analyser les relations bilatérales, tandis que la gouvernance multiniveaux se retrouve davantage dans le cadre de la construction d'une position nationale coordonnée au niveau multilatéral. Cependant, cette distinction n'est que partielle et floue, nous venons d'expliquer que la paradiplomatie à paliers multiples représente en effet une forme hybride entre ces deux approches, typique du cas belge et francophone post-1993.

L'approche de la gouvernance multiniveaux et la proximité de cette notion avec celle de diplomatie à paliers multiples sont donc intéressantes pour comprendre la confection de la position belge dans plusieurs enceintes, notamment pour sa participation au processus décisionnel européen évoqué dans la partie historique de cette contribution. En effet, ce concept est né dans le cadre communautaire européen et, bien qu'il soit situé dans une même frange analytique que la paradiplomatie, il forme un aspect plus restreint des relations extérieures non seulement d'entités fédérées, mais aussi de collectivités locales ou régionales sans pouvoir normatif. Il étend donc sa portée à d'autres acteurs que les seules entités fédérées, mais ne convient pas pour l'analyse de relations purement bilatérales. Pour poursuivre le travail entamé par Éric Philippart sur la paradiplomatie, une typologie du même ordre du concept de gouvernance multiniveaux est proposée ci-dessous. Cet exercice a en partie été réalisé par des politologues³⁸, sans pour autant permettre de mesurer l'intensité du phénomène. Nous avons

³⁷ MARKS G., "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in CALFRUNY A. et ROSENTHAL G.I. (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 392. (traduction personnelle)

³⁸ Citons parmi ces classifications celle distinguant les Types I et II. (HOOGHE L. et MARKS G., "Unravelling the Central State. But How? Types of Multi-level Governance", in *American Political Science Review*, vol. 97, n°2, mai 2003, p. 236-238.) Ces auteurs ont aussi créé un indice "Regional Authority Index" (RAI) qui mesure l'autonomie d'une région en combinant des variables liées au *self-rule* et au *shared rule*, mais cette approche ne porte pas précisément sur l'intervention des régions au niveau supranational. (HOOGHE L., SCHAKEL A.H. et MARKS G., "Appendix B: Country and Regional Scores", in *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n°2-3, 2008, p. 259-274.)

donc déterminé quatre types de participation des entités fédérées aux prises de décisions internationales³⁹ :

- La représentation : une participation informelle au processus décisionnel, généralement sous forme de lobbying.
- La consultation : une confection d'avis non contraignants d'acteurs infranationaux invités formellement, généralement en aval du processus décisionnel.
- La codécision limitée : une intervention décisive dans certains domaines ou à certaines étapes, avec un impact partiel sur le processus décisionnel, généralement dès la préparation de la décision.
- La codécision pleine : un pouvoir décisionnel décisif et complet pour chaque intervenant (droit de veto).

Nous avons ensuite tenu compte de la nature de la coordination entre les acteurs en présence en distinguant une coordination horizontale (existence d'une collaboration sous forme de réseaux entre acteurs) ou verticale (existence d'une hiérarchie formelle entre les niveaux de pouvoir). En croisant les deux variables, nous obtenons le tableau suivant :

Type de participation / nature de la coordination	Représentation	Consultation	Codécision limitée	Codécision pleine
Verticale	(1)	(3)	(5)	(7)
Horizontale	(2)	(4)	(6)	(8)

Notons immédiatement que cette proposition de typologie exclut le cas particulier de la nature des acteurs. Concrètement, l'approche retenue ne tient compte que du rôle exercé par des *entités infranationales*, et non le rôle éventuel de la société civile. Elle se situe donc plutôt dans le contexte d'un *multilevel government* (touchant uniquement les acteurs publics) que d'une *multilevel governance* (qui fait aussi appel à la société civile) pour reprendre les termes employés dans les milieux politologiques anglophones.⁴⁰ Ce choix est le résultat de la problématique retenue dans notre thèse qui n'explore que le rôle des entités fédérées belges dans la construction européenne.

³⁹ Ces quatre types d'intervention sont obtenus sur base d'une approche empirique dans notre thèse de doctorat.

⁴⁰ BACHE I., "Multilevel Governance in the European Union", in LEVI-FAUR D. (éd.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 628-641.

Dans un deuxième temps, l'intérêt de cette typologie est de réfléchir à la gradation de l'intensité de l'intervention des acteurs pour chaque case. Nous proposons de construire la gradation en partant du postulat que l'intensité est plus élevée dans le cas d'une coordination horizontale⁴¹. Dans ce cas, 1 point est donné au critère, contre 0 dans le cas d'une coordination verticale. Quant aux modalités de participation, nous les graduons comme suit : 1 pour la représentation, 2 pour la consultation, 3 pour la codécision limitée et 4 pour la codécision pleine. La somme des points (0 à 5) permet de parvenir à l'échelle illustrée dans le tableau thermique ci-dessous :

Type de participation / nature de la coordination	Représentation	Consultation	Codécision limitée	Codécision pleine
Verticale	(1)	(3)	(5)	(7)
Horizontale	(2)	(4)	(6)	(8)

Après avoir formalisé cette typologie, il est utile de fournir des exemples. Nous avons repris ci-dessous une liste d'exemples illustratifs basée sur la recherche doctorale que nous menons en nous inspirant du cas belge :

(1) et (2) Lobbying vertical/horizontal : dans le cas belge, la distinction horizontal/vertical est moins pertinente⁴². Il n'existe à priori pas d'instance formelle régionale ou locale de lobbying dans l'histoire belge. Ce qui s'en rapproche le plus est l'existence de congrès culturels, comme les congrès wallons du début du XX^e siècle qui ont joué un rôle de lobby auprès du gouvernement national pour réclamer des réformes institutionnelles.

(3) Consultation verticale : un exemple est l'élaboration des protocoles de représentation extérieure des Communautés belges en 1986 (voir *supra*). À cette époque, le ministère des Affaires étrangères élabore les mécanismes de représentation diplomatique des Communautés, avant d'organiser une consultation avec les Communautés concernées. Cependant, la décision finale appartenait toujours au niveau hiérarchique supérieur.

⁴¹ La gouvernance horizontale prévoit une relation plus équilibrée entre les parties prenantes, dans une logique de co-construction, alors que la dimension *top-down* est plus ancrée dans l'approche verticale. Ce critère ne renvoie pas à une hiérarchie d'efficacité juridique, qui est alors discutable, mais plutôt à l'égalité entre les acteurs dans leur relation.

⁴² Ce n'est pas le cas au niveau européen où les relations des acteurs de lobbying avec les institutions européennes varient selon leur statut.

(4) Consultation horizontale : l'ancien article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 (voir *supra*) prévoit une association des Communautés et Régions aux négociations internationales. Cette association ne se faisait qu'à une étape précise du processus (et non tout au long de celui-ci), limitant leur influence, mais sans hiérarchie apparente.

(5) Coopération verticale : la présence d'agents de liaison de la CF au sein de la Représentation Permanente (RP) auprès de l'UE, sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur, est un facteur d'intervention important. Il a permis à la CF de participer activement à la préparation de la position belge au sein des groupes de travail du Conseil, en amont du processus décisionnel. L'expertise de ces agents fait d'eux des cogestionnaires techniques de fait de la position belge.

(6) Coopération horizontale : les partenariats dans la programmation des fonds structurels en Belgique sont des exemples où les Régions interviennent de manière horizontale avec l'État fédéral. Sans disposer de droit de veto, leur influence en amont est notable grâce à leur expertise technique et régionale.

(7) Codécision assortie de limites : ce type de procédure s'observe aujourd'hui dans la procédure de conclusion des traités par les Communautés et Régions. Il octroie un droit de veto au niveau fédéral, selon une logique verticale : le gouvernement peut, dans des circonstances précises, empêcher la conclusion d'un traité par une entité fédérée, bien qu'elle jouisse d'une large liberté à ce niveau.

(8) Codécision pleine et équipollente : ce type de décision s'observe dans la procédure de vote au Conseil de l'UE définie dans l'accord de coopération du 8 mars 1994. Il prévoit que, dans leurs domaines de compétences, les entités (dont la CF) disposent d'un droit de veto. En cas de désaccord entre les acteurs en présence sur la position unique que doit prendre la Belgique vis-à-vis de ses partenaires européens, le pays s'abstient lors du vote au Conseil.

D'emblée, la typologie met en évidence que le fédéralisme belge pousse le concept de gouvernance multiniveaux à son maximum : l'octroi de droits de veto à ses entités fédérées (codécision pleine et équipollente) est la forme la plus élevée de codécision entre niveaux de pouvoirs, ce qui illustre la spécificité du cas belge. L'intérêt de cette formalisation simple, mais opératoire prend son sens lorsqu'elle est appliquée à l'analyse comparative de la gouvernance entre États et organisations, et ce notamment en fonction des objectifs politiques poursuivis. Elle interroge aussi les liens entre les acteurs en présence dans le processus de décision internationale. Enfin, elle permet d'analyser, au niveau historique, l'évolution du phénomène dans le temps. Toutefois, son caractère volontairement simplifié implique qu'elle ne tient pas

compte de certains facteurs comme la durée ou la fréquence de l'implication des acteurs intraétatiques dans leur association à la prise de décision. Cette formalisation vise ainsi surtout à offrir un panorama de la diversité des interactions possibles, mais pourrait certainement être encore affinée. Enfin, l'approche ici retenue étant limitée à la dimension gouvernementale, il reste aussi à déterminer si l'application de cette typologie aux acteurs de la société civile pourrait être pertinente.

En conclusion, l'approche par la gouvernance multiniveaux, vu sa similarité avec la notion de diplomatie à paliers multiples, peut être utilisée pour caractériser les pouvoirs internationaux de la CF. À travers l'essai de typologie proposé, il est possible de déterminer l'intensité de la participation de la CF à la prise de décision internationale à divers moments de son histoire, et à travers différentes pratiques institutionnalisées encore aujourd'hui. Nous ne réduisons pas les pouvoirs de la Communauté à une seule catégorie de la typologie, mais bien à une multitude de possibilités définies en fonction du cadre normatif du fédéralisme belge.

IV. Contributions pour la prise de décision politique

Les recommandations qui suivent découlent des observations et formalisations menées ci-dessus. Dans notre recherche, nous avons mis en évidence des obstacles structurels (faiblesse de la mémoire institutionnelle, fragmentation des instruments) et des leviers (diplomatie à paliers multiples). En outre, la réflexion conceptuelle a montré que l'efficacité de la CF à l'international s'entend dans sa capacité à se positionner stratégiquement dans un système complexe d'interdépendances. De ces constats découlent quatre recommandations pour des pistes d'actions cohérentes.

1. Apports de la démarche historique : conserver et valoriser la mémoire de la CF

Pour la dimension historique, cette première recommandation est d'une importance cruciale. Nous avons souligné les difficultés d'accès aux documents en CF, notamment pour les questions internationales. Rédiger l'histoire de la CF (point II de la présente contribution) est un défi particulièrement ardu. La majorité des informations récoltées émanent de documents extérieurs à l'institution dont nous avons tenté de retracer l'histoire. Une première suggestion de pilotage des politiques consiste donc à consolider la mémoire et la transparence institutionnelle de la Communauté. Il s'agit de mettre en œuvre sans délai le décret du 7 décembre 2023 sur la gestion et la préservation des archives en veillant à ce qu'il couvre pleinement les relations internationales, en faisant appel à des spécialistes de la conservation pour assurer un suivi correct du processus – la collaboration avec les expert.es de l'Association

des archivistes francophones de Belgique devrait être maintenue. Pareille politique est déjà structurée en Flandre. La CF accuse donc bien un retard à ce niveau. Un pôle de « mémoire diplomatique » pourrait ainsi être créé au sein de WBI pour garantir la conservation et l'accès aux documents historiques. Dans le même cadre d'idée, la CF pourrait encourager la recherche scientifique pour valoriser ces documents et écrire son histoire, afin de faire connaître son rôle international auprès des citoyens. Cette recommandation suggère de promouvoir tant auprès des décideurs que des administrations une meilleure gestion documentaire pour répondre aux exigences de transparence et de mémoire.

2. Apports de l'histoire : investir dans un projet diplomatique cohérent

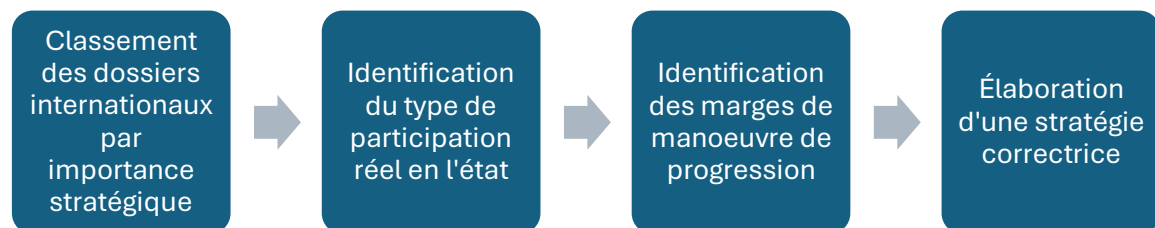
Les premières années de la politique étrangère francophone ont été marquées par un grand dynamisme international, caractérisé par son ambivalence entre paradiplomatie identitaire et fonctionnelle. Ce dynamisme s'est surtout inscrit dans quelques thématiques-clés telles que la Francophonie ou la collaboration culturelle et éducative. Continuer à investir dans une diplomatie orientée par des valeurs paraît essentiel, à une époque où l'empreinte économique et régionale a pris plus d'importance dans les relations internationales du sud de pays, notamment suite à la fusion CGRI-DGRE.⁴³ L'analyse suggère que la CF gagnerait à se doter d'un programme clair et cohérent et de le mettre en évidence par le biais de collaborations. De telles pratiques existent déjà dans les « notes de politiques internationales » construites conjointement avec la Région wallonne depuis 2006. Nous estimons que ces programmes peuvent continuer à être co-construits avec elle et d'autres acteurs de la société civile, dans la continuité du concept de gouvernance multiniveaux. C'est aussi dans le travail de concert avec les institutions internationales (Assemblée des régions d'Europe, Francophonie) et supranationales (Comité des régions de l'UE) que la Communauté peut, comme elle l'avait fait à Maastricht pour l'inclusion de l'éducation et de la culture dans le Traité, apporter sa plus-value et défendre ses valeurs. En tant qu'entité fédérée disposant de larges pouvoirs internationaux, la CF peut continuer à jouer un rôle de leader dans les négociations internationales et contribuer à la présence des pouvoirs infranationaux dans les forums de discussions qui regroupent généralement des États. De fait, le constat historique conduit à envisager qu'elle devienne une véritable gardienne du principe de subsidiarité par son action internationale.

⁴³ CRIKEMANS D. et. LANNEAU C., « Les relations extérieures de la Flandre, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale », in VAN DEN WIJNGAERT M. (éd.), *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale. 40ans d'évolution politique des Communautés et des Régions (1971-2011). Étude à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Parlement flamand*, Bruxelles, Parlement flamand, 2011, p. 218.

3. Apports de la typologie : analyser, évaluer et adapter les relations internationales

Nous avons démontré que les relations internationales de la CF sont aujourd'hui guidées par la diplomatie à paliers multiples et par la gouvernance multiniveaux. Ces deux concepts impliquent une coordination étroite entre la CF, les autres entités fédérées et le gouvernement fédéral. C'est donc dans ce système que la CF doit faire entendre ses priorités. Nous proposons ci-dessous quelques éléments pour renforcer le poids de la Communauté et de son *soft power* sur la scène internationale en partant du principe que la CF doit préalablement cartographier ses marges de manœuvre pour identifier, dans chaque situation, où sa contribution se situe concrètement.

Pour déterminer ses marges de manœuvre concrètes en fonction des dossiers internationaux traités, la CF pourrait procéder en quatre étapes :



La méthode consiste donc à repérer quels dossiers sont prioritaires au niveau international pour la CF. Ensuite, l'outil que représente la typologie doit être utilisé pour déterminer dans quel type de participation dans le système multiniveaux se situe le dossier en question : s'agit-il plutôt d'une consultation, d'une coopération ou d'une codécision ? Si le dossier est d'une importance capitale pour la CF, elle peut alors identifier des marges de manœuvre pour renforcer son action dans le cadre de la typologie, dans les limites normatives (nous proposons quelques éléments de progression ci-après). Enfin, l'entité fédérée peut ensuite élaborer une stratégie pour renforcer son influence dans les dossiers prioritaires, quitte à instaurer un suivi dans l'administration par après.

Pour les mécanismes de *consultation* qu'elle repèrera, où son intervention se fait généralement en aval de la prise de décision, la marge de manœuvre consiste à renforcer sa présence en amont. Pour y arriver, la CF peut systématiser une représentation (in)formelle dans les enceintes fédérales et européennes. Au niveau européen, cette option passe également par la participation aux réseaux d'entités fédérées européennes. De la sorte, elle pourrait mieux

anticiper les dossiers grâce aux informations obtenues et dans certains cas potentiellement peser dès les phases préparatoires plutôt qu'en aval uniquement.

Pour les mécanismes de *coopération* (codécision limitée), la participation peut être renforcée en tirant bénéfice de la présence francophone dans le processus décisionnel. Dans ces configurations, l'influence se joue cette fois en amont. Il s'agirait alors d'introduire une cartographie des dossiers le plus tôt possible en renforçant le monitoring et la circulation de l'information, de renforcer l'expertise technique des représentants de la CF dans les réunions, et quand c'est possible, de favoriser une alliance francophone avec la Région wallonne (voir point 4 ci-dessous) pour accroître le poids francophone dans les forums de discussion.

Pour les mécanismes de *codécision* enfin, la CF dispose déjà des outils les plus puissants (droit de veto). La démarche consiste donc ici à bien utiliser son pouvoir. Cet instrument ne devrait pas être utilisé comme un outil de blocage, mais comme un levier de négociation stratégique. Le veto est aussi une menace qui permet d'obtenir des concessions de la part du fédéral ou des autres entités fédérées, et donc d'insérer des priorités francophones dans la position belge dès la phase préparatoire des dossiers européens (ou la négociation d'un traité mixte). Pour être efficace, cette stratégie doit être pensée en amont et nécessite une préparation technique importante et, idéalement, une coordination avec la Wallonie pour éviter l'isolement de la CF. En ce sens, le veto devient un outil de co-construction des positions belges plutôt qu'une menace défensive.

4. Apports de WBI : adapter et optimiser la coordination avec la Wallonie

Nous avons évoqué la création d'une plateforme conjointe de gestion des relations internationales entre la Région et la Communauté (WBI) qui a permis de coordonner des domaines de compétence étroitement liés et de promouvoir l'image d'une communauté francophone à l'étranger. En effet, la fragmentation de la représentation internationale des entités fédérées belges peut nuire à la lisibilité de leur action, notamment dans un système de diplomatie à paliers multiples où l'interdépendance est forte. L'étude historique suggère de continuer à renforcer les synergies des voix francophones dans le processus décisionnel belge en promouvant une grande collaboration entre les responsables francophones et wallons des relations extérieures (sans pour autant que la CF ne se dilue dans l'action régionale). Celle-ci peut passer par la nomination d'un seul ministre responsable des relations extérieures des deux entités, comme ce fut réalisé entre 1995 et 1999 (sous Michel Lebrun) et entre 2004 et 2008 (sous Marie-Dominique Simonet). Elle consiste aussi à renforcer les dynamiques d'élaboration de programmes gouvernementaux partagés et réfléchis entre la CF et la Région wallonne. Cette

coopération étroite au sud du pays favoriserait une plus forte position pour la CF vis-à-vis de la Flandre (qui a l'avantage d'avoir fusionné ses institutions communautaires et régionales depuis les années 1980), mais aussi de parler d'une seule voix face au gouvernement fédéral.

Cette contribution a exploré l'histoire des relations internationales de la CF. Elle a mis en évidence l'existence de quatre phases institutionnelles distinctes, chacune caractérisée par une évolution du cadre normatif belge. De l'assentiment passif aux traités culturels dans les années 1970 au droit de veto dans les affaires européennes en 1993, le chemin parcouru témoigne d'une montée en puissance institutionnelle remarquable. Nous avons ainsi mis en évidence que le cas belge est atypique : il dépasse le cadre de la notion traditionnelle de paradiplomatie et nécessite d'explorer l'idée d'une diplomatie à paliers multiples, corolaire de la gouvernance multiniveaux, pour inscrire cette réalité dans la théorie.

La typologie que nous avons ainsi élaborée permet à la CF de s'inscrire dans un cadre théorique tout en lui permettant d'évaluer ses instruments et éventuellement de les utiliser stratégiquement. Nous estimons également que le programme international de la Communauté, pour qu'il puisse avoir un sens réel, doit être réfléchi autour de valeurs, en collaboration avec la Région wallonne et en s'inscrivant dans les synergies régionales internationales.

Cette étude de cas très particulière permet enfin de poser la question de la comparaison : que peut apprendre la CF d'autres entités fédérées institutionnellement fortes, comme le Québec ou la Catalogne ? Ou au contraire, que peut-elle apprendre à ces autres régions ? En s'appuyant sur les outils de la gouvernance multiniveaux, la CF pourrait consolider son rôle en Belgique, mais aussi contribuer à redéfinir la place des pouvoirs infranationaux dans l'ordre international.

Bibliographie

Sources

Sources inédites :

BRUXELLES,

AGR, *Papiers Wilfried Martens*.

SPF Affaires étrangères, *Archives diplomatiques*.

WBI, *Rapports annuels du CGRI*.

FLORENCE,

AHUE, *Conseil et Commission*, Documents relatifs aux Conférences intergouvernementales de Maastricht.

AHUE, *Émile Noël*, Documents relatifs aux Conférences intergouvernementales de Maastricht.

LOUVAIN,

Kadoc, *Archief Gaston Geens*.

Kadoc, *Archief Jean-Luc Dehaene*.

Kadoc, *Archief Léo Tindemans*.

Kadoc, *Archief Mark Eyskens*.

LOUVAIN-LA-NEUVE,

AE, *Papiers Valmy Féaux*.

UCLouvain, *Papiers Philippe de Schoutheete*.

CPCP, *Papiers Paul Vankerhoven*.

LUXEMBOURG,

AHPE, *Parlement européen*, Documents relatifs aux Conférences intergouvernementales de Maastricht.

Sources éditées :

Parlement de la Communauté française.

Témoignages oraux (anonymisés).

Littérature

BACHE I., “Multilevel Governance in the European Union”, in LEVI-FAUR D. (éd.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 628-641.

BADEL L. (dir.), *Diplomaties européennes XIX-XXIe siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p. 155-191.

BALZACQ Th., CHARILLON Fr. et RAMEL Fr. (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Sciences Po, 2018 (Relations internationales).

BITSCH M.-Th. (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

CRIEKEMANS D., « De la paradiplomatie identitaire à la diplomatie à paliers multiples ? Le cas de la Belgique et de ses entités fédérées », in MASSIE J. et LAMONTAGNE M., *Paradiplomatie identitaire. Notions minoritaires et politiques extérieures*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2019, p. 103-124.

CRIEKEMANS D. et LANNEAU C., « Les relations extérieures de la Flandre, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale », in VAN DEN WIJNGAERT M. (éd.), *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale. 40ans d'évolution politique des Communautés et des Régions (1971-2011). Étude à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Parlement flamand*, Bruxelles, Parlement flamand, 2011.

DABE X., “The European Foundation: a Stillborn Project in the Face of Belgian Proto-Federalism (1977-1987)”, in *Journal of European Integration History*, vol. 30, n°2, 2024, p. 319-338.

DEHAYBE R., *Le choix de la francophonie. Un parcours belge et international*, Paris, Cygne, 2020.

DELCORPS V., *Dans les coulisses de la diplomatie. Histoire du ministère belge des Affaires étrangères (1944-1989)*, Louvain-la-Neuve, PUL, 2015.

FRANÇOIS A., *De l'État unitaire à l'État fédéral. La dynamique institutionnelle de la Belgique*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996.

HOOGE L. et MARKS G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

ID., “Unravelling the Central State. But How? Types of Multi-level Governance”, in *American Political Science Review*, vol. 97, n°2, mai 2003, p. 236-238.

HOOGE L., MARKS G. et SCHAKEL A.H., “Multilevel Governance”, in *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 193-210.

ID., “Appendix B: Country and Regional Scores”, in *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n°2-3, 2008, p. 259-274.

KERREMANS B., “Belgium”, in KASSIM H., PETERS G. et RIGHT V. (dir.), *The National Coordination of EU Policy: the Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200.

LAGASSE Ch.-É., « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale. Textes et pratiques », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1549-1550, Bruxelles, 1997/4.

MARKS G., “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in CALFRUNY A. et ROSENTHAL Gl. (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 391-409.

MARSIN A., *Analyse organisationnelle de la genèse d’une entité commune chargée des relations internationales de la Communauté française et de la Région wallonne*, mémoire UCLouvain, 2007.

MASSART-PIÉRARD Fr., « Les entités fédérées belges : des relations internationales peu paradiplomatiques », in FOURNIER B. et REUCHAMPS M. (dir.), *Le Fédéralisme en Belgique et au Canada*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2009 (Ouvertures sociologiques), p. 171-183.

PAQUIN St., « Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale : le cas de la Flandre », in *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, n°3, août 2003, p. 621-642.

ID., « Paradiplomatie fonctionnelle, identitaire et protodiplomatie en Catalogne : un cas unique », in *Catalonia*, vol. 31, 2022, p. 1-20.

PHILIPPART É., « Le Comité des Régions confronté à la paradiplomatie des régions de l’Union européenne », in BOURRINET J. (dir.), *Le Comité des Régions de l’Union européenne*, Paris, Centre d’Études et de Recherches internationales et communautaires, 1997, p. 147-180.

RANDOUR Fr., « Fédéralisme belge et européanisation : comment l’intégration européenne et le fédéralisme se parlent-ils ? », in XHARDEZ C. e.a., *50ans de fédéralisation de l’État belge. Institutions, acteurs, politiques publiques et particularités du fédéralisme belge*, Louvain-la-Neuve, Academia – L’Harmattan, 2020 (Sciences politiques, 25), p. 57-72.

SOLDATOS P., “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors”, in MICHELMANN H.J. et SOLDATOS P. (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

SUINEN P., « L’apport de la Wallonie et de la Communauté française au fédéralisme – les relations internationales », in DESTATTE Ph., *L’idée fédéraliste dans les États-nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, Bruxelles, Institut Jules Destrée, 1999 (La cité européenne, n°20), p. 369-378.

TATHAM M., « ‘With or Without you ?’ Revisiting Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation », in *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n°1, 2010, p. 76-99.