

Approches belges de la francophonie internationale

Françoise Massart-Piérard

Volume 16, Number 1, 1997

Prismes nationaux de la francophonie

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040047ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040047ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Massart-Piérard, F. (1997). Approches belges de la francophonie internationale. *Politique et Sociétés*, 16(1), 15–38. <https://doi.org/10.7202/040047ar>

Article abstract

Investigating Belgian policies towards the institutions of the francophonie reveals an interesting case study. It clarifies the sometimes excentric manner in which a small, very federalised power shapes its foreign policy. The latter results from the coupling of a specific political culture (characterized by a respect for pluralism, the subsidiarity principle, and consociational democracy) with a novel institutional system, thereby causing uncommon consequences. The relations between Belgium and the francophonie confirm the hypothesis according to which this country's foreign policy is elaborated in a relatively autonomous fashion. This process ignores the significant constraints of the international environment typically observed in the case of other federal entities.

APPROCHES BELGES DE LA FRANCOPHONIE INTERNATIONALE*

Françoise Massart-Piérard
Université catholique de Louvain

Contrairement à ce que révèlent des études récentes sur des fédérations autres que la Belgique, les facteurs d'ordre « systémique »¹ ne sont pas déterminants en ce qui concerne les options de politique extérieure. En effet, les éléments d'ordre institutionnel et d'ordre sociétal orientent ces options.

Les relations entre la Belgique et la francophonie internationale évoluent au gré des transformations institutionnelles dont elles sont l'une et l'autre le produit. La francophonie fait l'objet d'une triple réorientation en raison de l'approfondissement de ses compétences, de sa formalisation progressive et de son élargissement géographique², tandis que la Belgique se présente à elle avec des singularités conjuguées. Elles résultent du fédéralisme « à la belge » assorti de ses corrélats: le pluralisme³, la démocratie

* Je tiens à remercier les évaluateurs de la Revue pour leurs commentaires fort judicieux.

¹ James N. Rosenau, « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », dans James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press, 1971, p. 108-9.

² Une plus grande hétérogénéité s'ensuit: 49 pays sont représentés au Sommet de Cotonou (décembre 1995) réunissant les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage. De nouveaux venus y sont présents: Sao-Tomé et Príncipe ainsi que la Moldavie.

³ Au sens où l'entend Maurice Croizat. Ce dernier situe l'étude du fédéralisme dans la perspective théorique du pluralisme qui postule l'idée qu'une société démocratique doit être ouverte à la diversité. Aussi, la politique, dans son organisation et son mode de fonctionnement, doit refléter autant que possible les diversités dont se compose la société. Voir: Maurice Croizat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Édition Montchrestien, coll. Clefs, 1992, p. 20.

Françoise Massart-Piérard, Université catholique de Louvain, Unité des relations internationales, Collège Jacques Leclercq, 1/8, Place Montesquieu, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique.

Adresse électronique: vdv170@ucl.ac.be

consociationnelle⁴ et la subsidiarité⁵. On serait tenté de le qualifier de fédéralisme « à l'envers » en ce qu'il n'est pas né d'une union d'États existants qui décident sur une base volontaire de se rassembler, mais d'un processus de désagrégation, dont voici brossées à gros traits et brièvement rappelées les principales phases. En effet, la politique de la Belgique à l'égard de la francophonie internationale s'explique par la mutation de l'État en un État fédéral « sui generis ». À cet élément structurel s'ajoute un élément politique: la volonté manifestée par les entités francophones de prolonger à l'extérieur les compétences acquises sur le plan interne, afin de consolider une identité propre sur le plan national tout en obtenant une reconnaissance internationale. Le désir d'opérer leur désenclavement au sein d'un pays où elles se trouvent en situation de minorité démographique doit également être pris en considération.

FÉDÉRALISME ET OFFRES BELGES À LA FRANCOPHONIE

Depuis 1993, « la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions » (article 1 de la Constitution). Selon les articles 2 et 3 de la Constitution, il s'agit de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone ainsi que de la Région wallonne, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale. L'État fédéral est le résultat de réformes successives. La première révision de la Constitution (1969-1971) consacre l'existence de « Communautés culturelles »⁶. La réforme entamée en 1980 se traduit par une extension des compétences des communautés culturelles (rebaptisées « Communautés »), par l'organisation de la Communauté germanophone et par la création d'institutions régionales

⁴ Arendt Lijphart parle de « démocratie consociationnelle » lorsque le gouvernement, par le compromis, est assumé par l'ensemble de l'élite politique afin d'assurer le fonctionnement stable d'une démocratie à la culture politique fragmentée. Voir: Arendt Lijphart, « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. XXI, no 2, 1969, p. 207-213.

⁵ voir *infra*.

⁶ Ces institutions préfigurent les communautés fondées sur la langue qui, lors de la réforme de l'État de 1980, perdront le qualificatif de « culturelles » pour marquer l'élargissement de leurs compétences aux matières dites « personnalisables ». Les communautés flamande, française et germanophone correspondent à des « groupes de population », tandis que les régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale correspondent à des « territoires ».

Résumé. L'étude des politiques belges à l'égard de la francophonie institutionnelle fournit un cas de figure intéressant. Elle révèle la conduite parfois « excentrique » des relations extérieures d'une petite puissance au fédéralisme « avancé ». Cette conduite résulte du couplage entre une culture politique particulière (respect du pluralisme et du principe de subsidiarité, démocratie consociative) et un système institutionnel original aux conséquences peu communes. Les rapports de la Belgique fédérale à la francophonie confirment l'hypothèse suivant laquelle la politique étrangère de ce pays est définie de manière relativement autonome, c'est-à-dire sans qu'interfère lourdement le poids de contraintes imposées par l'environnement international. À cet égard, la différence avec d'autres fédérations mérite d'être soulignée.

Abstract. Investigating Belgian policies towards the institutions of the francophonie reveals an interesting case study. It clarifies the sometimes excentric manner in which a small, very federalised power shapes its foreign policy. The latter results from the coupling of a specific political culture (characterized by a respect for pluralism, the subsidiarity principle, and consociational democracy) with a novel institutional system, thereby causing uncommon consequences. The relations between Belgium and the francophonie confirm the hypothesis according to which this country's foreign policy is elaborated in a relatively autonomous fashion. This process ignores the significant constraints of the international environment typically observed in the case of other federal entities.

asymétriques (la Région de « Bruxelles-Capitale » ne sera organisée qu'en 1989)⁷. La Constitution de 1980 se borne à investir les communautés du droit de régler la coopération culturelle internationale et la coopération internationale dans les matières dites « personnalisables » (articles 59bis et 59ter). Quant aux Régions, la loi fondamentale de 1980 ne leur accorde aucune compétence expresse en matière de coopération internationale (article 107quater).

Avec la réforme de 1993, les matières fédérales ont été réduites au profit des communautés et des régions. L'État fédéral, les communautés et les régions sont compétents en matière de relations internationales. Chacun peut conclure des traités qui sont négociés par son gouvernement et soumis à l'assentiment de son Conseil⁸. Des

⁷ Pour plus de renseignements, voir par exemple Francis Delpérée (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994. Voir aussi Jacques Brassinne, *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Dossiers du CRISP, 1994.

Selon l'art. 3 bis de la Constitution, la Belgique comprend aussi 4 régions linguistiques (régions de langue française, de langue néerlandaise, de langue allemande et la région bilingue de Bruxelles-capitale).

⁸ Chacune des composantes de l'État fédéral, à l'exception de la Région flamande, est dotée d'une assemblée parlementaire appelée « Conseil » et d'un exécutif appelé « Gouvernement ». En vertu des articles 127 §1ter et 128 §2 (ancien

mécanismes d'information et de concertation et des procédures ont été définis afin d'assurer la cohérence de la politique extérieure de la Belgique⁹. En vertu de l'ancien article 59 bis, §2 et §3 de la Constitution (devenu l'article 127, §1ter et l'article 128, §1ter) et des lois spéciales de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes pour les matières culturelles, l'emploi des langues, l'enseignement, la coopération entre les communautés, ainsi que pour la coopération internationale, les matières personnalisables et des matières complémentaires dont certaines procèdent de pouvoirs implicites. La réforme de 1993 a porté sur deux points essentiels intéressant la Région wallonne: d'une part, elle a créé des compétences déléguées à son profit et, d'autre part, elle a prévu l'extension d'un certain nombre de compétences (l'environnement, le commerce extérieur, l'agriculture, la politique scientifique et les compétences implicites et pénales). La Région wallonne bénéficie des compétences attribuées en fonction de l'article 39 de la Constitution et des compétences déléguées par la Communauté française en vertu de l'article 138 de la Constitution. Les matières wallonnes couvrent donc les matières régionales¹⁰ ainsi que les matières auxiliaires liées aux compétences de la région¹¹, les matières transférées par la Communauté française¹² ainsi que les relations internationales.

L'autorité fédérale, les communautés et les régions ont l'obligation de conclure des accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales ainsi que sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre, à défaut de consensus dans ces organisations. En outre, les entités fédérées doivent conclure un accord de coopération pour les modalités de conclusion des traités ne

art. 59bis) et de l'art. 39 (ancien art. 107 quater) de la Constitution, les compétences de la Région flamande sont exercées par le Conseil et le Gouvernement de la Communauté flamande.

⁹ À titre d'exemple, citons la création de la « Conférence interministérielle de politique étrangère ».

¹⁰ Les matières régionales couvrent l'aménagement du territoire, l'environnement et la politique de l'eau, la rénovation rurale et la conservation de la nature, le logement, la politique agricole, l'économie, la politique de l'énergie, les pouvoirs subordonnés et la tutelle administrative, la politique de l'emploi, les travaux publics et le transport.

¹¹ Ces matières ont trait à la recherche scientifique, à l'infrastructure de la Région wallonne, à la gestion décentralisée du secteur public, aux compétences pénales et aux pouvoirs implicites.

¹² Citons le tourisme, la promotion sociale, la politique familiale, la politique d'aide sociale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique des handicapés, qui sont des matières « personnalisables ».

portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de leur compétence. Les gouvernements des entités fédérées sont associés aux négociations menées à l'échelon fédéral. L'ensemble de ces éléments de coopération politique s'inscrit dans le système du « power-sharing »¹³ ou de partage du pouvoir caractérisé par un gouvernement de grande coalition, un haut degré d'autonomie pour chaque segment de la société, la protection des minorités et la proportionnalité comme principe central de la représentation politique.

Appliqué à la Belgique, le fédéralisme, on l'a signalé, doit être pensé selon l'approche proposée par Maurice Croisat¹⁴: celle du « pluralisme ». Ce qu'en disent Bertrand Badie et Jacques Gerstle convient à sa description: « les rôles d'autorité se trouvent différenciés et répartis entre plusieurs catégories dirigeantes autonomes et plus ou moins concurrentielles »¹⁵. Il est devenu coutumier de parler de démocratie consociative¹⁶ à propos de la Belgique et ce, à juste titre, car les clivages multiples (partisans, idéologiques, linguistiques, religieux, communautaires et régionaux) commandent des équilibres politiques les prenant tous en compte. Ainsi, l'exposé des motifs du projet qui devint la loi du 10 juillet 1973 tient largement compte des deux pôles de la culture politique du pays: « le Constituant a en effet considéré que la richesse culturelle de la Belgique était faite de l'épanouissement autonome de ses communautés culturelles, sans préjudice bien sûr de leur coopération et de leur enrichissement mutuel. Le gouvernement partage entièrement cette manière de voir »¹⁷.

Le principe de subsidiarité transparait dans cette déclaration qui soutient que l'épanouissement autonome des communautés engendre la richesse culturelle de la Belgique. La subsidiarité répond au souci d'élaborer des structures politiques les mieux à même de répondre aux aspirations des citoyens. Ce principe signifie dans le

¹³ Expression de Arendt Lijphart qui remplace celle de « démocratie consociationnelle » (ou « consociative ») qu'il a précédemment employée. La coopération entre les élites est un point distinctif important de la démocratie consociative.

¹⁴ Maurice Croisat, voir *infra*, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, op. cit., p. 20.

¹⁵ Bertrand Badie et Jacques Gerstle, *Lexique de sociologie politique*, Paris, PUF, 1979, p. 87.

¹⁶ À ce propos, voir Arendt Lijphart, « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. XXI, no 2, 1969, p. 207-213 et *Democracy in Plural Societies: a comparative exploration*, New Haven et London, Yale University Press, 1977 p. 248.

¹⁷ Robert Senelle, *La réforme de l'État belge*, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, Bruxelles, 1979, tome III, p. 153.

discours officiel belge que « ce qui peut être résolu à un niveau inférieur ne doit pas être transmis à un niveau politique supérieur. Le niveau inférieur doit s'accorder le plus étroitement possible avec la communauté dans laquelle les gens se sentent impliqués »¹⁸. La réforme de l'État belge instituant un système régional est très tôt (juin 1970) présentée par les Wallons comme résultant d'une volonté de construire une « démocratie nouvelle »¹⁹.

Ces spécificités belges combinées conditionnent largement la manière dont est conduite la politique des relations extérieures de l'État et celle de ses composantes ainsi que son contenu. Elles expliquent tant la variété des statuts au sein de la francophonie que celle des choix doctrinaux défendus et la répartition des matières traitées.

L'étude des relations belgo-francophones renvoie à la problématique générale des rapports entre fédéralisme et politique étrangère. Elle est intéressante, en particulier, parce qu'elle met en scène des acteurs de type et de niveau différents: le fédéral, le régional et le communautaire, diversement interpellés par des institutions internationales dont la vocation première est culturelle et linguistique.

Les déclarations officielles illustrent sans ambiguïté les stratégies identitaires des composantes de l'État. M. Risopoulos, par exemple, explique (le 6 mars 1985) que « l'identité nationale de ces Belges de langue française, des Wallons et des Bruxellois (...) touche à la perception internationale de notre Communauté et semble être la première justification de ses relations avec le monde extérieur »²⁰. Le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique (CGRI) appuie cette recherche de légitimation: « Son avenir (celui de la Belgique) et celui de 4,5 millions de Francophones wallons et bruxellois, qui composent la Communauté française, passe très certainement par la capacité de la Communauté française d'affirmer, de maintenir et de développer la reconnaissance qu'elle a acquise sur la scène internationale »²¹. Dans

¹⁸ Bureau général d'information belge INBEL, (Édition et Diffusion), Bruxelles, 1993.

¹⁹ Freddy Terwagne (ministre wallon des Relations communautaires) déclare le 18 juin 1970: « Au centre de nos préoccupations fondamentales il n'y a pas seulement la langue ou le territoire. Instaurer un système régional dans la Belgique de 1970, c'est construire une démocratie nouvelle ».

²⁰ Rapport présenté au nom de la Commission des relations internationales, Conseil de la Communauté française de Belgique, Session 1984-1985, 6 mars 1985, p. 13-14.

²¹ CGRI, *Le CGRI Ministère des Affaires étrangères de la CFB*, cahier 1, novembre 1991, p. 2.

un autre texte, le CGRI parle « d'imposer la Communauté française sur la scène internationale ». La Région wallonne (RW) utilise aussi la scène internationale pour affirmer son identité. « Dans le chef de la Région wallonne, elle (la réforme de l'État de 1993) apparaît d'abord comme l'établissement d'une politique volontariste menée depuis plus de dix ans pour la valorisation, au niveau international, des compétences qui leur sont reconnues »²² ou encore « (...) dès ses premiers pas institutionnels, la Région wallonne s'est résolument inscrite dans cette recherche d'affirmation de son identité en termes de partenariats internationaux »²³. Aussi, très vite, c'est-à-dire dès le vote des projets de loi de réformes institutionnelles d'août 1980 en vertu desquelles les régions et communautés disposeront d'assemblées législatives délibérantes et d'exécutifs responsables devant ces assemblées, le Conseil régional wallon décide de son ouverture sur le monde francophone par la conclusion d'un accord avec le Québec dès 1980 (Déclaration de Namur du 13 décembre 1980).

La « fragmentation » (Panayotis Soldatos) du système de politique étrangère, ou sa « diffraction »²⁴ (Paul Painchaud) apparaissent comme la conséquence du « fédéralisme-pluralisme ». Ces notions éclairent adéquatement la situation de la Belgique face à la francophonie multilatérale, car le jeu se joue inévitablement à trois: le communautaire, le régional et le fédéral. Ils entretiennent entre eux des rapports de force se modifiant au gré des réformes institutionnelles et capables, à des moments clés, d'aller jusqu'à s'inverser. La fragmentation requiert des ajustements continus, d'où résultent les nombreux mécanismes de concertation établis entre l'État fédéral et ses composantes, ainsi qu'entre composantes.

Le concept d'asymétrie²⁵ donne un éclairage tout particulier aux procédés belges par son expression multiforme. L'asymétrie des

²² Document officiel de la Région wallonne, *Les relations extérieures de la Région wallonne*, DARE, Bruxelles, p. 5.

²³ Sous la direction de Freddy Joris et Philippe Suinen, « Les relations internationales de la Wallonie » dans *Wallonie, atouts et références d'une région*, Bruxelles, diffusion Labor, 1995, ch. XIX, p. 434.

²⁴ Elles désignent la prolifération des acteurs dans le domaine de la politique étrangère au sein d'un même État.

²⁵ La réforme des institutions ne s'est pas opérée au fil du temps de manière identique dans les différentes parties du pays, raison pour laquelle on la dit « asymétrique ». Le Parlement flamand exerce les compétences aussi bien de la communauté que de la région. Le gouvernement flamand est en même temps celui de la Communauté flamande et celui de la Région flamande. Il n'y a donc pour le Nord du pays qu'un seul gouvernement et un seul parlement. Du côté francophone par contre, les institutions n'ont pas été fusionnées. Il existe donc un gouvernement et un

institutions nées des réformes de l'État exprime des différences de conception entre Flamands et Wallons, mais aussi des tensions entre fédéralistes wallons réclamant l'autonomie économique et partisans francophones d'une communautarisation à deux basée sur la solidarité culturelle. Celle-ci est interprétée par les fédéralistes wallons comme « une mise en cause de la Wallonie »²⁶. La complexité institutionnelle traduit la complexité des forces politiques en présence.

Avant la réforme de mai 1993, la Constitution belge investissait déjà les communautés du droit de régler la coopération culturelle internationale et la coopération internationale dans les matières personnalisables (articles 59bis et 59ter), ce qui n'était pas le cas pour les régions²⁷. Communautés et régions sont pourtant deux types de subdivisions politiques de même niveau qui « se recoupent sur les mêmes portions du territoire national ». Cet État de fait, difficile à gérer²⁸, est porteur de concurrence institutionnelle entre les entités subnationales. La dernière réforme de l'État (1993) octroie dès lors aux régions des compétences équivalentes à celles des communautés en matière de relations internationales²⁹. Les effets se font aussitôt sentir. La fusion des exécutifs des relations extérieures de la Région wallonne et de la Communauté française s'ensuit³⁰. Un « Comité de

parlement de la Communauté française ainsi qu'un gouvernement et un parlement de la Région wallonne.

Ce concept explique la tendance générale au développement, par les autorités régionales, d'une politique autonome des relations extérieures. Voir, par exemple, à ce propos Renaud Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 96-105.

²⁶ Jean-Maurice Dehousse, dans *La dernière Heure*, 10 décembre 1979.

²⁷ Il faut se rappeler que dès la réforme de 1970, les Wallons sont forcés d'accepter le découplage de l'autonomie culturelle très vite organisée (revendication flamande) et de la mise en place de régions compétentes en matière économique (revendication wallonne) pour lesquelles les lois d'application vont tarder. Comme l'explique Yves Lejeune, le fait que la Constitution n'accordait aucune compétence expresse aux régions en matière de coopération internationale (art. 107 quater) « ne saurait leur interdire de faire valoir la dimension internationale des matières qui leur sont dévolues, dans le respect de la compétence générale du Roi en matière internationale ». Yves Lejeune, *Cahiers constitutionnels*, vol. 3, no 4, 1986, p. 18.

²⁸ On parle tantôt de « Communauté française de Belgique », tantôt de « Wallonie-Bruxelles », dénomination ambiguë qui évoque une dimension territoriale, alors que le terme de communauté renvoie davantage à la dimension culturelle et aux matières personnalisables.

²⁹ En vertu de l'accord gouvernemental de 1988 qui prévoyait déjà l'harmonisation du statut des régions avec celui des communautés en matière de relations internationales.

³⁰ Jean-Pierre Grafé est actuellement le ministre chargé des relations internationales de la Communauté française et de la Région wallonne. La Communauté flamande va plus loin en matière de fusion puisque cette communauté

coordination des relations internationales de la Communauté française et de la Région wallonne » a d'ores et déjà été institué. Il est dû à la double tutelle communauté-région que le ministre Jean-Pierre Grafé assume depuis la dernière législature. En outre, un accord a été signé en 1994 entre l'Agence de culture et de coopération technique (ACCT), la Région wallonne et la Communauté française de Belgique. Le Ministre-Président du Gouvernement wallon et le Secrétaire général de l'Agence de Paris ont donc arrêté les modalités de la participation de la Région wallonne à la francophonie, tant pour l'ACCT que pour le Sommet des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage. Aux termes de l'article 1 de l'accord, la Communauté française de Belgique, et non la Belgique, associe la Région wallonne aux projets de la compétence de celle-ci. Le ministre de la Région wallonne verse annuellement à l'ACCT des subventions³¹ (et non des cotisations) au titre de sa participation à ces programmes. La convention a été cosignée par les deux parties ainsi que par le correspondant national de l'ACCT, le Commissaire général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique.

Rapportée à la francophonie, l'asymétrie s'exerce à la fois de manière verticale (communautés et État fédéral) et horizontale (Communauté française et Région wallonne). En effet, une seule communauté (depuis la création du Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique, CGRI) est officiellement présente au sein de la francophonie multilatérale, car elle est directement concernée par son projet. Elle chercha à s'imposer face à l'État belge, en complicité « de circonstance »³² avec une des régions du Royaume, la Région wallonne. Celle-ci est, depuis le premier Sommet francophone de Paris-Versailles, membre de la délégation de la Communauté française auprès des instances de la francophonie au nom de l'unité

exerce toutes les compétences attribuées à la Région flamande qui, selon la volonté de ses dirigeants, n'a pas été organisée. La possibilité d'établir une telle fusion est prévue par la Constitution (art. 137).

³¹ Ces subventions constituent des crédits liés dont l'utilisation fait l'objet d'une concertation entre les parties signataires de la Convention.

³² Dès le premier sommet francophone, la Région wallonne a été associée aux travaux de la francophonie comme membre de la délégation de la Communauté française de Belgique. Cette participation a été pour elle l'occasion de se profiler sur la scène internationale et puis de tenter de prendre de l'autonomie par rapport à la Communauté française, bien qu'elle ne soit pas officiellement membre des sommets. Les premières tentatives d'indépendance se précisent autour du Sommet de Québec. En 1987, la Région wallonne participait à quatre réseaux (Agriculture, Industrie de la langue, Énergie, Information scientifique et Développement technique) sur cinq grâce aux experts qu'elle avait elle-même désignés.

de langue et de culture et en raison des apports spécifiques et ponctuels qu'elle est susceptible de fournir dans les matières relevant de ses compétences. L'autre communauté, la Communauté flamande, comme telle, en raison même de la nature de l'Organisation internationale concernée, de son fondement culturel et de son attachement à la langue française, ne peut que pratiquer l'absentéisme³³.

Mais les asymétries résultent encore de stratégies plus subtiles que celles dont il vient d'être question. Car l'État belge conduit par le gouvernement fédéral n'est pas une entité neutre sur les plans communautaire et linguistique. Depuis plusieurs années, les postes de premier ministre et de ministre des Relations extérieures sont attribués à des personnalités issues de la partie flamande³⁴ du pays. Cette donne influence l'attitude des représentants de la Belgique face à ces deux francophonies institutionnelles: l'ACCT à Paris et les conférences au sommet réunissant les chefs d'État et de gouvernement. Les représentants de l'État fédéral investissent peu la francophonie³⁵ multilatérale quand il s'agit de s'engager directement dans les programmes instaurés au titre de la coopération culturelle et technique. Par contre, lorsque surgissent des questions politiques relevant des Affaires étrangères, il n'en est plus de même. Le Sommet de Chaillot aurait dû se tenir à Kinshasa au Zaïre. Les événements tragiques survenus à l'Université de Lubumbashi en mai 1990 ont poussé le gouvernement belge (et le Canada) à militer en faveur de sa tenue à un autre endroit.

L'asymétrie est plus prononcée au niveau de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage qu'au niveau de l'Agence de coopération culturelle et technique. En effet, bien que la Belgique en soit juridiquement l'État membre, la

³³ À noter que la Communauté flamande participe aussi à une « organisation internationale » fondée sur la langue, la « Taalunie ». Mais celle-ci se limite volontairement à une coopération sur le plan linguistique. La Communauté flamande est seule compétente en la matière. Le traité a donc été ratifié par le seul Vlaamse Raad. Le Conseil des ministres de la Taalunie, dont la création est prévue par le traité, comprend de préférence les ministres de l'Éducation et de la Culture (dont les compétences sont exclusivement communautaires). De ce côté, l'asymétrie verticale n'existe donc pas.

³⁴ Ainsi par exemple, selon l'article 86 bis de la Constitution, :« Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des Ministres compte tant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise ».

³⁵ Voir par exemple le discours peu engagé prononcé par le premier ministre Wilfried Martens au Sommet de Paris de 1986, dans *Actes de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français*, La Documentation française, Paris, 1986, p. 257-258. À ce propos, voir aussi Françoise Massart-Piérard, « La Francophonie des Sommets: consensus et déchirures », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, no 2, 1994, p. 241-264.

Communauté française de Belgique conduit la délégation lors des instances. Depuis 1983, cette communauté occupe le siège de la Belgique à l'ACCT³⁶, l'ambassadeur de Belgique à Paris est membre de la délégation « Belgique-Communauté française » dont il observe les travaux. En outre, le Commissaire général aux relations internationales de la Communauté française y a été désigné « correspondant national », ce qui en fait l'interlocuteur officiel pour la Belgique. Enfin, la Communauté française paie seule la contribution due par la Belgique (95 millions de FB.), soit 12 % du budget de l'Agence de Paris (ACCT). Ses interventions au niveau des programmes s'élèvent à 300 millions FB. environ, auxquels s'ajoutent les interventions bilatérales. Bien qu'entité fédérée, elle est, après la France et le Canada, le troisième contributeur. À l'ACCT, l'État belge est donc représenté par une de ses entités composantes. Néanmoins, les engagements sont pris par la Communauté française, et les obligations remplies par elle, en association avec la Région wallonne.

Aux conférences des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage³⁷, la Belgique et la Communauté française constituent des délégations séparées. Cependant, la délégation de l'État (devenu fédéral en 1993) est en général conduite, depuis le Sommet de Paris-Versailles de 1985, par un premier ministre issu de la Communauté flamande (Wilfried Martens et puis Jean-Luc Dehaene). Il intervient dans le domaine politique et appose son paraphe aux résolutions adoptées, tandis que la Communauté française (à laquelle est associée la Région wallonne) assume la responsabilité du volet touchant à la coopération culturelle et technique. Les frontières quant à la répartition des pouvoirs au sein de l'un et de l'autre volets apparaissent de moins en moins clairement. Lors du Sommet de Cotonou, la présidente du gouvernement de la Communauté française, L. Onkelinx, n'a pas manqué d'intervenir dans le volet politique à propos d'une résolution sur le Rwanda.

Très vite la Communauté française de Belgique a été invitée à siéger sous sa propre dénomination à la Conférence des ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFESJES). Pourtant, malgré la demande qu'elle avait adressée en 1983, elle s'est vu refuser le statut de

³⁶ Le Royaume de Belgique avait adhéré à la charte créant l'ACCT. La Belgique a signé la Convention de Niamey en 1971, c'est donc la Belgique qui est juridiquement l'État membre de l'ACCT. Voir à ce propos *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, sous la direction de Conac Gérard, Paris, Économica, 1989, p. 123-130.

³⁷ En raison des problèmes canado-québécois, les sommets sont organisés sous forme de diptyque (un volet politique dont est exclu le Québec et réservé au gouvernement central; un volet touchant à la coopération culturelle et technique auquel le Québec est associé).

gouvernement participant à l'ACCT, statut dont bénéficie le Québec³⁸ sous la dénomination « Canada-Québec », et demandé ultérieurement par la Région wallonne, mais également non accordé.

Ainsi apparaissent trois cas de figure dans la diplomatie multilatérale de la Communauté française au sein de la francophonie institutionnelle: représentation de l'État belge par la Communauté française (ACCT), représentation de la Communauté française parallèlement à une représentation de l'État belge (sommets francophones) et représentation de la seule Communauté française (CONFEJES).

L'OFFRE DE LA FRANCOPHONIE MULTILATÉRALE

Plusieurs facteurs externes et internes sont susceptibles de corriger l'ensemble de ces équilibres institutionnels « instables » et « mouvants » résultant pour la plupart de pratiques et non d'actes formels. Ils pourraient avoir pour effet une redéfinition du champ d'intervention de chacun des acteurs du trinôme belge. Au pouvoir fédéral est offerte la possibilité d'occuper un espace plus large au fur et à mesure que se développe la vocation politique de la francophonie multilatérale. Néanmoins, la création du Conseil permanent de la francophonie (CPF) à l'issue du Sommet de Chaillot a ouvert la porte à la participation de la Communauté française à sa « commission politique ». En outre, de nouvelles perspectives surgissent pour la Région wallonne depuis l'affirmation d'une dimension économique par la francophonie et la reconnaissance par la Belgique de compétences pour les régions en matière de relations internationales. Il en résulte une participation plus large de la Région wallonne à la francophonie³⁹. Par l'intermédiaire de la Communauté française, un espace multilatéral d'intervention sur le plan international s'offre, en effet, à elle: la Région wallonne siège à la Conférence ministérielle (CMF) et au Conseil permanent de la francophonie (CPF) ainsi qu'à ses commissions de l'économie et de la coopération. La Région wallonne assure aussi une présence active au comité de programme

³⁸ Le statut de « gouvernement participant » permet aux gouvernements du Québec (depuis 1971) et du Nouveau-Brunswick (depuis 1977) de détenir un siège et une plaque d'identification à la table des négociations, d'avoir droit de parole et de communiquer directement avec l'Agence. Les deux gouvernements paient à l'ACCT une contribution distincte, représentant une partie de celle du Canada.

³⁹ Moyennant une implication financière annuelle d'environ 40 millions FB, la Région wallonne soutient divers programmes tels que la construction d'un centre environnemental à Labé (Guinée), la création d'une banque d'images pour la formation d'agronomes tropicaux, le développement d'un outil informatique pour l'interprétation d'images satellitaires, etc..

« Économie-Information spécialisée-Développement durable » pour les matières relevant de ses compétences. D'autre part, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 1993, les Communautés deviennent compétentes en matière d'éducation. Or, cette matière intéresse à divers titres la francophonie multilatérale à travers la Conférence des ministres de l'Éducation (CONFEMEN) ou l'École internationale de Bordeaux, par exemple.

Les conférences ministérielles spécialisées de la francophonie concernent, en fonction de leur objet, tantôt le « Fédéral » (Conférence des ministres de la Justice), tantôt la Communauté française (Conférence des ministres de la Culture), tantôt la Région wallonne (Conférence des ministres de l'Environnement).

À ces développements récents s'ajoute la réforme de l'ACCT, rendue urgente par l'avènement des sommets francophones auxquels cette dernière devait s'articuler et l'élargissement des matières prises en charge par les réseaux et comités de programme qui intéressent plus largement qu'à l'origine les compétences des régions belges et donc de la Région wallonne⁴⁰. Intervient également l'évolution des fonctions de la francophonie; *prima facie*, les raisons historico-culturelles constituent l'élément « fédérateur » de la francophonie internationale. Mais au-delà de cet aspect, le mouvement francophone poursuit des objectifs de caractère politique⁴¹. Les fonctions dérivées prennent de plus en plus d'importance par rapport aux fonctions originelles, même si les résolutions et les programmes, lors des conférences au sommet, portent principalement sur l'identité linguistique comme instrument de légitimation collective. Mais les questions économiques et politiques qui interfèrent avec les questions culturelles sont de plus en plus nombreuses. Comme le dit Mutoy Mubiala, « la langue émerge désormais comme un élément fédérateur nouveau au service d'éléments classiques: politique, économique, géographique (...) »⁴². Ceci explique que le Commissaire général aux Relations internationales de la

⁴⁰ Les réseaux de coopération lancés par les sommets francophones portent sur les matières suivantes: agriculture et protection de l'environnement, énergie, culture et communication, coopération scientifique et développement technologique, industries de la langue, éducation et recherche. La Communauté française est particulièrement concernée dans les programmes touchant la culture, l'aménagement linguistique, la communication, l'audiovisuel. L'information scientifique et technique, l'éducation, la formation et le droit au service du développement et de la démocratie.

⁴¹ Mutoy Mubiala « Francophonie et nouvel ordre mondial », *Revue juridique et politique*, septembre 1993, p. 417.

⁴² Mutoy Mubiala, *ibid*, p. 418.

Communauté française de Belgique plaide pour une francophonie plus modeste et recentrée sur la culture⁴³. Point de vue que nuance la Région wallonne.

UNE POLITIQUE FRANCOPHONE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Quelle politique francophone la Communauté française et la Région wallonne entendent-elles mener? Ni leur conception ni leur stratégie ne se juxtaposent exactement.

Comme le dit Yves Lejeune, « les Communautés sont mues par la volonté de promouvoir leurs identités respectives dans le monde et leur souci d'affirmer leur présence sur la scène politique belge, alors que les Régions développent une stratégie visant à faciliter l'obtention de retombées économiques et technologiques pour les entreprises industrielles ou commerciales »⁴⁴.

Différence de doctrine

Une approche à dominante économique pour la Région wallonne

Les autorités de la Région wallonne ne peuvent être plus claires: « la finalité première de la politique de relations extérieures est de se mettre au service du monde économique »⁴⁵ ou « Une priorité constante est donnée à la promotion du commerce extérieur en amenant les entreprises à exporter plus et mieux »⁴⁶. Par le fondement économique de sa politique des relations extérieures, la Région wallonne rejoint tant les préoccupations du mouvement wallon⁴⁷ que la politique étrangère de l'État belge. Rik Coolsaet conclut: « La défense des intérêts industriels, commerciaux et financiers à l'étranger forme sans conteste le cœur de la politique étrangère belge. Elle est une préoccupation constante depuis la naissance du pays quels qu'aient été les changements dans le contexte international.

⁴³ Roger Dehaybe, « Quelles structures pour la Francophonie? », dans *La langue vecteur d'organisation internationale*, sous la direction de Françoise Massart-Piérard, Louvain-la-Neuve, Academia-Éditions d'Acadie, Coll. Échanges francophones, no 2, 1993, p. 121-126.

⁴⁴ Yves Lejeune, *Cahiers constitutionnels*, Louvain-la-Neuve, Faculté de Droit, A1/2 1986.

⁴⁵ Document officiel de la Région wallonne, *op. cit.*

⁴⁶ Philippe Suinen, *op. cit.* p. 436.

⁴⁷ Voir *supra*.

L'ensemble de l'élite politique industrielle et syndicale le reconnaît »⁴⁸.

L'action de la Région wallonne consiste encore à rechercher les meilleures liaisons possibles entre ses compétences économiques et les besoins des pays en développement. Concrètement, cela implique de sa part une contribution aux projets de la francophonie, par le biais de l'ACCT, et une participation active au Forum francophone des Affaires (FFA⁴⁹)⁵⁰. Pour la Communauté française comme pour la Région wallonne, un élément négatif demeure: l'action multilatérale dans le cadre de la francophonie englobe une politique de coopération au développement qui n'est pas une matière « communautarisée » ou régionalisée.

Une autre facette de la politique wallonne des relations extérieures a trait à l'établissement de relations intergouvernementales, interrégionales et transnationales. Elles concernent tantôt des entités de droit public comme les États, tantôt des régions et les ministères techniques ou des sociétés à capitaux publics ou mixtes.

Sans remettre en cause le recentrage nécessaire de la francophonie sur ses spécificités (langue et culture), la Région wallonne considère que la coopération économique ne peut pas être évacuée. Elle rejette une conception étroite de la francophonie, en tant que simple lien culturel. Cette dernière constitue pour elle un espace d'échanges mutuellement profitables entre des populations unies par une langue et une culture communes. Le développement économique en francophonie ne doit pas apparaître seulement comme une notion transversale aux autres priorités (langue, culture, éducation, communication, démocratie⁵¹), mais bien comme un programme mobilisateur à part entière.

⁴⁸ Rik Coolsaet, *Histoire de la politique étrangère belge*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1988, p. 251.

⁴⁹ La Région wallonne est un membre actif du FFA. Créé en marge du Sommet de la francophonie de Québec (1987), le FFA est une organisation non gouvernementale formée de communautés d'affaires nationales (associant des partenaires privés avec possibilité d'aide financière publique), constituées en comités nationaux. Ce forum a pour objet d'améliorer la coopération entre ses membres en développant les échanges commerciaux, industriels et technologiques au sein de l'espace économique francophone, marché potentiel de 200 millions de consommateurs (environ 20 % du commerce mondial).

⁵⁰ Un protocole d'accord (17 juin 1986) entre la Région wallonne et le Centre pour le développement industriel (CDI) relevant de la Convention de Lomé a été signé dans cette même optique.

⁵¹ Celles-ci relèvent de la compétence des Communautés (et donc de la Communauté française).

La francophonie offre à la Région wallonne l'occasion d'entrer de plain-pied dans une communauté internationale où elle peut valoriser ses services et ses techniques en les intégrant dans des projets de coopération plus vastes. Le multilatéralisme francophone constitue un axe important de la politique wallonne des relations extérieures, et notamment à l'égard des pays du Sud.

Une approche à dominante culturelle pour la Communauté française

L'action francophone de la Communauté française de Belgique (du CGRI plus précisément) repose, elle aussi, sur une doctrine⁵² conforme à sa réalité sociologique et institutionnelle. Nous avons identifié quelques principes clés qui la caractérisent.

a) La spécialité autour de l'axe linguistico-culturel :

Amener la francophonie sur des voies qui lui seraient tout à fait étrangères risque, à terme, de provoquer son éclatement.

b) La reconnaissance des différences au sein d'une francophonie « plurielle »:

Il existe des différences fondamentales entre les divers partenaires. Le recours commun au français ne peut gommer toutes les oppositions. Il faut donc respecter les différences politiques et économiques entre les membres et leurs différences culturelles⁵³. Il faut aussi maintenir la cohésion de la francophonie en évitant les questions qui de toute évidence divisent, et ne pas aborder des problèmes qui ne rencontrent pas la vocation première de la francophonie. Cela nuirait à sa notoriété et à l'image qu'elle peut donner.

c) Le multilatéralisme:

Pour éviter que les États membres n'utilisent entre eux des rapports de force économiques. Trop souvent encore, « un habillage multilatéral » d'actions camoufle une coopération bilatérale de fait. Cette déviation comporte à terme le risque de transformer la francophonie en un nouveau terrain d'affrontement entre grandes puissances, dont les petits États comme la Belgique feraient les frais.

d) La transversalité des programmes :

Pour répondre aux besoins réels des pays membres, les programmes culturels peuvent renforcer les actions menées dans tous les secteurs.

⁵² Voir à propos de ces développements Roger Dehaybe, commissaire général aux Relations internationales de la Communauté française de Belgique, « Francophonie et Authenticité », dans *Regards sur la Francophonie*, Édition Maguilen, Dakar, p. 69-75.

⁵³ Ceci est un élément fondateur de la culture politique belge.

e) Le partenariat et le développement autocentré:

Il faut aussi substituer au modèle de coopération traditionnel, basé sur l'intervention d'experts de haut niveau technologique, des équipes mixtes intégrant des experts qui ont une connaissance des réalités socioculturelles locales. Une telle méthode de travail est plus équilibrée, puisqu'elle implique une participation d'experts du Sud. Cette manière de voir est partagée par la Région wallonne.

f) Le postdéveloppementalisme et le revivalisme⁵⁴:

Il faut cesser de considérer que le rayonnement international d'une langue permet de mesurer le niveau de culture d'un peuple: certaines langues d'Afrique sont utilisées par plus de locuteurs que le danois, le grec ou le suédois. Elles sont donc tout aussi dignes de respect. L'acquisition d'une langue, outil de communication, ne nécessite pas l'accession à un modèle culturel donné. L'erreur de la francophonie a peut-être été de considérer trop longtemps le français comme la langue première de ses États membres. Sa chance serait de le développer comme une langue seconde dans le monde et de la faire reconnaître dans les enceintes internationales. Le français doit répondre aux besoins des États du Sud, c'est un devoir moral. Il doit donc assurer l'accès aux nouvelles technologies et, simultanément, contribuer au développement des cultures nationales.

g) Le respect des identités culturelles:

Le « Nord » ne peut être considéré comme un tout homogène sur le plan culturel, malgré des situations économiques qui sont proches: les francophones de Belgique ont la ferme volonté de développer leur propre identité (proximité avec la culture de France, mais proximité aussi avec des cultures germaniques qui ont imprimé des inspirations culturelles originales, voire un langage différent). Le respect de l'autre constitue le fondement de la tolérance, de la solidarité et de la paix: « il ne s'agit plus de chanter la même chanson ou de raconter la même histoire, il faut au contraire que chacun puisse raconter à l'autre sa propre histoire, l'histoire de ses ancêtres, de son peuple, de ses traditions »⁵⁵.

⁵⁴ À propos de ces concepts, voir Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, Paris, Dalloz, 1992, p. 23.

⁵⁵ Roger Dehaybe, *ibid*, p. 75.

Différence de rôles⁵⁶*La Communauté française de Belgique*

Le Commissariat général aux relations internationales (CGRI) se présente comme le « Ministère des Affaires étrangères de la Communauté française » et ne manque pas de le faire savoir: « le CGRI est en fait le Ministère des Affaires étrangères de la Communauté française et à ce titre, il est chargé de dégager les priorités et de développer les stratégies nécessaires à la cohérence et à l'efficacité de l'action internationale de notre Communauté dans toutes ses compétences ainsi qu'à la représenter sur la scène internationale » (...) Il est chargé « d'organiser la politique extérieure de la Communauté française de la même manière que le Ministère des Affaires étrangères est chargé d'organiser la politique extérieure de l'État central (...) Le CGRI est le porte-parole et le représentant de la Communauté française auprès de la Communauté internationale »⁵⁷. Il relève directement du ministre des Relations internationales de la Communauté française, qui est aussi, depuis peu, chargé des relations internationales de la Région wallonne. Le rôle de coordonnateur des relations extérieures de la Communauté française donne au CGRI la légitimité et l'autorité nécessaires pour assurer la concertation avec les ministères, les institutions publiques et privées de la Communauté et donc jouer sur la scène internationale un rôle qui va au-delà des seules compétences matérielles de la Communauté française⁵⁸.

La Communauté française, à travers le CGRI, privilégie une approche institutionnaliste de la francophonie multilatérale⁵⁹. Elle s'y

⁵⁶ Nous entendons ici la notion de rôle dans le sens qu'Ole Holsti lui donne en tant que représentation.

⁵⁷ CGRI, *Cahier no 1, op. cit.*, novembre 1991.

⁵⁸ L'article 10 du décret du 1^{er} juillet 1982 établit en effet que le « Commissariat général correspond librement et directement avec les autorités et institutions privées et publiques belges et étrangères. Dans le cadre de ses missions, il peut faire appel à l'assistance de postes diplomatiques belges avec lesquels il peut correspondre ». L'établissement d'une structure de type ministère des Affaires étrangères pour la Communauté française a toujours constitué une revendication des mouvements fédéralistes. Aussi le CGRI veille, en tant que correspondant national de l'Agence de Coopération culturelle et technique à Paris (ACCT), à établir une liaison permanente entre les experts, les administrations sectorielles, la direction générale des Relations extérieures de la Région wallonne et les structures de la francophonie, à répercuter les informations venant de Paris et à organiser de fréquentes réunions de concertation.

⁵⁹ La Communauté française de Belgique fait partie des 15 membres effectifs du Conseil permanent de la francophonie (CPF). Il s'agit d'un organe politique permanent entre les sommets et les conférences ministérielles et qui est constitué de

profile en tant que « communauté politique ». Aussi, celle-ci a-t-elle toujours considéré comme un des axes fondamentaux de sa politique extérieure la participation directe, active et autonome aux travaux des institutions internationales traitant des matières qui relèvent de ses compétences. Elle est membre de toutes les instances francophones. Elle est régulièrement placée à des postes à haute responsabilité; elle a présidé, par l'intermédiaire de son commissaire général aux relations internationales, la Conférence générale de l'ACCT (1987-1989). En outre, elle joue un rôle actif en ce qui concerne la réforme des institutions francophones, voulant avant tout y sauver le « multilatéralisme », ce qui constitue son intérêt comme petite puissance. La continuité de sa représentation par le canal du CGRI lui offre une visibilité que n'obtiennent pas les pays dont les délégations changent souvent. Le CGRI a créé une cellule administrative chargée du multilatéral francophone. En 1985, la Communauté française envoyait à Paris un délégué permanent chargé des relations avec les institutions multilatérales francophones (à l'image de ce qu'avait fait le Québec). Ce n'est donc pas seulement dans le cadre de la diplomatie culturelle au sens strict, c'est-à-dire axée sur le rayonnement et la coopération culturels, que la Communauté française entend agir, mais comme un véritable acteur de la politique des relations internationales, en conformité toutefois avec ses compétences. Les « Communautés culturelles » ne se sont-elles pas transformées en « Communautés »?

La Région wallonne

La Région wallonne participe à la francophonie multilatérale en fonction de ses compétences dans les domaines économique, agricole, énergétique et environnemental ainsi qu'au niveau des industries de la langue.

Elle a aussi créé des structures administratives afin de mener sa tâche à bien: la Direction générale des relations extérieures⁶⁰, créée

représentants personnels des chefs d'État ou de gouvernement. Cette instance fonctionne aussi comme bureau élargi de l'ACCT. Elle comprend deux commissions, l'une économique et l'autre politique. Au sein du volet économique, les problèmes de l'environnement occupent une place importante. Au sein du volet politique, le thème de la démocratisation des structures politiques et économiques en Afrique permet à la Communauté française de jouer un certain rôle, par l'intermédiaire notamment de la coopération juridique et judiciaire francophone à laquelle participent ses experts.

Notons encore, à titre d'exemple, que depuis 1992, le poste de directeur général de l'Administration et des Finances de l'ACCT est occupé par un expert de la CFB. Antérieurement, la CFB occupait le poste de contrôleur financier de l'Agence.

⁶⁰ Voir à ce propos: Ministère de la Région wallonne, *Guide 1995-1996*, p. 167-173.

en 1983, se compose de deux entités qui sont l'Agence wallonne à l'exportation et la Division des relations internationales. Cette dernière gère et coordonne les relations extérieures non commerciales de la Région. Elle comporte, au 15 février 1995, deux Directions: la Direction de la coordination des questions européennes et la Direction des accords bilatéraux⁶¹ et des affaires multilatérales. Pour celles-ci, l'objectif consiste à défendre les compétences et intérêts de la Wallonie auprès des organismes internationaux. Deux stratégies complémentaires sont mises en œuvre: une représentation active de la Région wallonne au sein des institutions dont les missions correspondent à ses compétences internes avec une focalisation sur l'Organisation des Nations Unis pour le développement international (ONUDI), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'UNESCO, l'OCDE et la francophonie. L'effort est concentré actuellement sur quatre domaines: la coopération économique avec le Forum francophone des affaires (FFA), la formation professionnelle par l'intermédiaire de l'OIT, la coopération technique et scientifique par l'intermédiaire de l'ACCT ainsi que la protection du patrimoine par l'intermédiaire de l'UNESCO.

Différence de priorités géopolitiques

« Par le champ de ses compétences, la Francophonie donne à la Communauté française plein accès à la scène internationale »⁶². La francophonie est donc « essentielle » pour la Communauté française. C'est pourquoi sa diplomatie bilatérale retient comme prioritaires les pays de la francophonie et ceux qui appartiennent à l'Europe (francophone de préférence).

L'Union européenne constitue sans aucun doute une organisation « essentielle » pour la Région wallonne. Celle-ci est intimement concernée par l'évolution de l'Union européenne et de ses politiques. Aussi, elle s'est toujours trouvée au premier rang de ceux qui revendiquaient une participation plus importante des régions au processus décisionnel européen. Le développement des fonds structurels dont le but est de renforcer la cohésion économique et sociale a favorisé l'émergence d'une véritable politique régionale, créant un partenariat entre les régions d'Europe et la Communauté

⁶¹ Quant aux projets sectoriels consistant essentiellement en transferts de savoir-faire générateurs, à moyen terme, de retombées de type économique, il faut citer pour les membres de la francophonie: La Tunisie (projets en agriculture et en ressources naturelles), Le Liban (agriculture), Haïti (infrastructure, transport, énergie).

⁶² CGRI, 10 ans, *La Francophonie*, p. 32.

européenne et concrétisant une concertation étroite et permanente entre la Commission européenne, les États membres et les autorités régionales et locales.

La politique des débouchés extérieurs et des exportations⁶³ de la Région wallonne est principalement orientée vers les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui, à eux seuls, représentent plus de 80 % du commerce extérieur wallon. Les autres cibles privilégiées sont les pays de l'Europe centrale et orientale, les États-Unis, le Canada, l'Asie de l'Est et du Sud-Est ainsi que le Maghreb⁶⁴. Même constat en ce qui concerne les destinations retenues pour les 54 postes d'attachés économiques et commerciaux⁶⁵.

Néanmoins, les dynamiques internes propres à l'Union européenne laissent présager, parallèlement à la plus forte participation des régions, un engagement plus important des communautés belges dans la mesure où l'Union européenne couvre de nouveaux domaines d'intervention correspondant aux compétences communautaires et dans la mesure où les accords de coopération de l'Union européenne avec les pays tiers comprennent désormais un volet culturel.

⁶³ Dans le cadre des développements nouveaux de la régionalisation du commerce extérieur, les attachés commerciaux ont été transférés de l'État fédéral aux régions au 1^{er} janvier 1994.

⁶⁴ La répartition géographique des exportations wallonnes est la suivante : Allemagne 24 %, France 21 %, Pays-Bas 14 %, Royaume-Uni 8 %, Italie 7 %, autres pays de l'Union européenne 7 %, AELE 6 %, pays en voie de développement 7 %, États-Unis 3 %, autres pays 3 %.

⁶⁵ Le réseau est organisé de la manière suivante :

Union européenne : La Haye, Luxembourg, Hambourg, Berlin, Cologne, Munich, Lille, Lyon, Strasbourg, Paris, Londres, Birmingham, Milan, Rome, Barcelone, Madrid, Porto, Athènes, Copenhague.

AELE: Vienne (extension en Slovénie et Slovaquie), Helsinki (extension des États baltes), Göteborg.

Europe centrale et orientale : Budapest (extension en Bulgarie et en Roumanie), Varsovie, Moscou, Prague.

Amérique du Nord et latine : Montréal, New York, Chicago, San Francisco, Washington, Houston (extension au Mexique), Bogota (extension en Bolivie, Équateur et Pérou), Buenos Aires (extension au Chili).

Afrique : Casablanca, Alger, Tunis (extension en Libye), Abidjan (extension en Afrique saharienne), Johannesburg (extension au Zimbabwe).

Asie et Océanie : Pékin, Shanghai, New Delhi, Osaka, Tokyo, Kuala-Lumpur, Ho Chi Min-Ville, Hong-Kong, Melbourne, Tel-Aviv, Djeddah (extension Émirats arabes unis), Ankara.

CONCLUSION

Cette étude relative aux relations belgo-francophones, en raison de la singularité belge, nuance sur quelques points les affirmations de Brian Hocking⁶⁶. Selon cet auteur, pour comprendre le fédéralisme, il faut de plus en plus souvent prendre en considération le contexte international dans lequel un système politique fonctionne. Aujourd'hui, les liens entre le gouvernement central et les autorités régionales qui constituent la fédération ne sont plus seuls déterminants. L'environnement international dans lequel évoluent les deux paliers de gouvernement doit aussi être pris en considération. Or, il s'avère que les entités fédérées de la Belgique francophone agissent davantage au niveau international en fonction de ce qu'elles sont et ont à offrir, qu'en fonction d'impératifs découlant de l'environnement international.

En ce qui concerne l'État belge, il semble que la même constatation puisse être faite. Selon Rik Coolsaet, « l'histoire de la politique étrangère belge relativise une idée largement répandue, car dans la plupart des cas, la pression extérieure est beaucoup moins décisive qu'on ne le suppose »⁶⁷. Et d'ajouter: « La primauté de la pression étrangère est un leurre. Ce qui est déterminant, c'est le fait que, pour des raisons idéologiques et intéressées, certains veulent céder à ces pressions »⁶⁸.

La Communauté française de Belgique s'est projetée comme « acteur » de la politique étrangère au sein des institutions multilatérales francophones. Son poids moral et sa participation institutionnelle sont importants par rapport à ses réalités objectives. Elle agit, au sein de la francophonie, conformément à la culture politique du pays, c'est-à-dire en tant que médiateur capable de dégager des consensus (notamment entre les deux grands de la francophonie: France et Canada). L'asymétrie de sa position par rapport au pouvoir fédéral en matière de relations extérieures renforce sa volonté d'agir sur la scène francophone.

Son modèle est celui de la « politique étrangère de l'État » entendue au sens classique du terme et sa vision « réaliste », bien qu'elle ne bénéficie pas comme l'État de la « compétence des compétences », les siennes restant spécialisées. L'approche internationale de la Communauté française diffère de celle qui

⁶⁶ Brian Hocking, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe? », *Études internationales*, vol. XXV, no 3, Québec, Université Laval, septembre 1994, p. 409-420.

⁶⁷ Rik Coolsaet, *op. cit.*, p. 254.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 255.

caractérise le plus souvent les gouvernements « régionaux ». Ceux-ci, en effet, nourrissent abondamment leurs relations extérieures d'actions sectorielles qui s'appuient directement sur une rencontre étroite avec la société civile et suscitent un ancrage prioritaire dans des réseaux « transnationaux » au sein desquels les acteurs privés (entreprises, etc.) jouent un rôle déterminant.

Les conquêtes de pouvoir réalisées par la Communauté française et la Région wallonne sont dues, dans un premier temps, à un activisme politique délibéré, heurtant parfois de front le Département des affaires étrangères et puis à des ajustements issus de la concertation. Elles sont nées de pratiques peu confirmées sur le plan formel, ce qui donne au système de leurs relations extérieures une relative fragilité.

La Belgique fédérale, lorsqu'elle est représentée par des personnalités appartenant à l'autre communauté (Communauté flamande) laisse le champ de la francophonie largement ouvert à la Communauté française de Belgique. Le discours officiel de la francophonie multilatérale, lorsqu'il vise de manière générale la lutte contre la globalisation économique et culturelle, lorsqu'il mobilise les langues minoritaires ou menacées, trouve le soutien des hauts représentants de la Belgique fédérale, même s'ils sont néerlandophones.

Il reste que la Communauté française est un acteur international, qui, au sein de la francophonie multilatérale, cherche à participer au « système interétatique des États-Nations » (Rosenau), tandis que la Région wallonne, jusqu'ici, appartient au « monde multicentrique » (Rosenau) des acteurs non étatiques. La Communauté française de Belgique est confrontée au caractère de plus en plus prégnant du facteur économique. D'une part, des entités fédérées le prennent de plus en plus en considération⁶⁹, réorientent leur diplomatie en fonction de lui, cherchent à s'adapter aux exigences de l'économie mondiale et redéfinissent dès lors leurs relations avec l'espace national. D'autre part, l'organisation internationale de la francophonie découvre le champ économique et élargit ses domaines d'intervention. Or l'économie est un terrain d'action non occupé par la Communauté française comme telle; elle relève des matières de la compétence de la Région wallonne.

La doctrine des entités fédérées en matière de politique francophone porte les marques des spécificités de la culture politique belge: respect du pluralisme et des différences, sens du compromis, recherche du consensus, valorisation des puissances petites et plus faibles.

⁶⁹

C'est le cas du Canada-Québec notamment.

Leur politique extérieure ne trouve pas de meilleure définition que celle de Maurice Couve de Murville: « être et rester soi-même ». Elle traduit en effet la manifestation quotidienne d'un « instinct de survie ». Dans ce sens donc, la Communauté française de Belgique et la Région wallonne occupent le champ de la « grande politique ». La francophonie multilatérale leur offre le cadre rêvé pour valoriser leur identité, ce qui correspond à leur intérêt.