

# Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la « para-diplomatie » et la nouvelle donne belge (Note)

Éric Philippart

Volume 29, numéro 3, 1998

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703921ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703921ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

## Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

## ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

## Citer cette note

Philippart, É. (1998). Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la « para-diplomatie » et la nouvelle donne belge (Note). *Études internationales*, 29(3), 631–646. <https://doi.org/10.7202/703921ar>

## Résumé de l'article

Les autorités subnationales s'affirment de plus en plus sur la scène internationale à travers différentes formes de « paradiplomatie ». Au sein de l'Union européenne, ces nouveaux acteurs internationaux bénéficient de divers canaux de représentation, dont la portée symbolique et pratique est variable. Le cas extrême de la Belgique met en évidence les coûts et bénéfices, mais aussi les effets multiplicateurs internes et externes du développement de politiques extérieures coopératives, parallèles et concurrentes dans le cadre d'un système de gouvernance à niveaux multiples.

# Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures :

## le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge

Éric PHILIPPART\*

*RÉSUMÉ : Les autorités subnationales s'affirment de plus en plus sur la scène internationale à travers différentes formes de « paradiplomatie ». Au sein de l'Union européenne, ces nouveaux acteurs internationaux bénéficient de divers canaux de représentation, dont la portée symbolique et pratique est variable. Le cas extrême de la Belgique met en évidence les coûts et bénéfices, mais aussi les effets multiplicateurs internes et externes du développement de politiques extérieures coopératives, parallèles et concurrentes dans le cadre d'un système de gouvernance à niveaux multiples.*

*ABSTRACT : The subnational authorities are more and more assertive on the international stage through various forms of "paradiplomacy". These new international actors have access to a number of channels of representation within the European Union, varying in symbolic and practical importance. The extreme case of Belgium emphasizes the costs and benefits, as well as the multiplier effects internally and externally of the development of co-operative, parallel and competitive foreign policies in a multi-level governance framework.*

### Les compétences extérieures des entités fédérées de Belgique

La Belgique est devenue, en 1993, un « État fédéral composé des communautés et des régions ». Le nouveau système est à bien des égards original, mélange d'innovations et d'emprunts à plusieurs modèles fédéraux occidentaux, allemand notamment. Cette originalité est particulièrement marquée sur le plan de la gestion des relations internationales et de la politique européenne. Mettant un terme aux querelles d'école sur les compétences implicites et explicites des Communautés et des Régions en la matière<sup>1</sup>, la dernière révision constitutionnelle en date a finalement reconnu une sorte de *jus*

\* Maître de Conférences, Université Libre de Bruxelles, Centre Facultaire de Recherches Internationales, Bruxelles, Belgique, en collaboration avec Michael Van Custem, chercheur-doctorant à l'Université Libre de Bruxelles. Cet article a été réalisé dans le cadre du mandat de Visiting Fellow 1997-98 auprès du Centre of International Studies de l'Université de Cambridge, grâce au soutien de la Fondation Philippe Wiener – Maurice Anspach. Nous tenons à remercier très vivement Michael Van Custem pour sa précieuse collaboration et Monika Sie Dhian Ho (Netherlands Scientific Council for Government Policy) pour ses judicieux conseils. Éric Philippart est directeur associé du CERIS/Centre Facultaire de Recherches Internationales, Université Libre de Bruxelles.

1. Cf., entre autres, M. LEJEUNE, *Les relations internationales des communautés et des régions belges*, Namur, De Boeck Université, 1987, 163 p.

*tractati* régional et communautaire, doublé d'un droit de représentation diplomatique. Le Roi, qui autrefois dirigeait seul les relations internationales, le fait à présent « sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci<sup>2</sup> ».

L'évolution en matière de politique européenne suit une logique parallèle tout aussi spectaculaire, même si l'intégration européenne, de par sa nature *sui generis*, ne rentre pas exactement dans le schéma général de « domestication » des relations internationales et d'internationalisation des politiques intérieures. Au niveau de l'Union européenne (UE), les canaux formels de représentation dont disposent les Communautés et les Régions belges se sont multipliés, le plus significatif étant leur participation, en association avec le gouvernement fédéral ou à titre de seul représentant, aux travaux du Conseil des ministres de l'UE. Elles sont, du point de vue des relations internationales et européennes, très privilégiées par rapport aux autorités subnationales des autres États membres de l'UE (à l'exception de l'Allemagne) et l'on peut soutenir, à bien des égards, qu'elles jouissent, d'un point de vue formel, d'un statut hybride quasi étatique.

Ces constats soulèvent un ensemble de questions de deux ordres. D'une part, qu'apporte le fait d'être un acteur quasi étatique ayant un accès direct à la scène internationale et européenne ? Il s'agit, en effet, de contraster les procédures et les processus décisionnels, de distinguer entre pouvoirs formels et réels. Autrement dit, quel est, dans la pratique, l'usage et la portée de ces nouveaux pouvoirs ?

D'autre part, quel est l'impact potentiel, à court et à long terme, de ces développements sur l'évolution future de la Belgique et de ses « nations » ? La segmentation des acteurs s'accompagne-t-elle d'une segmentation des politiques poursuivies ? Si oui, ces nouvelles politiques sont-elles coopératives, parallèles ou concurrentes ? Autrement dit, cette évolution institutionnelle contribue-t-elle à une pacification et à une rationalisation des processus décisionnels, à une gestion plus efficace de la chose publique capable de générer des ressources supplémentaires et d'accommoder des demandes insatisfaites, et donc *in fine* à l'établissement de nouveaux équilibres ? Ouvre-t-elle, au contraire, la voie à une fragmentation croissante des structures belges, à un contournement de l'échelon national, pouvant accélérer une dynamique de démantèlement, voire de sécession ?

Au regard des théories « stato-centriques » classiques, ces phénomènes devraient être traités comme autant d'anomalies ou d'états transitoires. Il

2. Article 167(1) de la Constitution coordonnée. L'article 167(3) précise que « Les gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121, concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil. » (*Moniteur Belge*, 17/02/1994, p. 4054).

existe cependant des outils analytiques nouveaux, postulant le caractère durable et pertinent des évolutions récentes. L'école de la « gouvernance à niveaux multiples » (ou « multi-level governance<sup>3</sup> ») éclaire le cas belge dans la mesure où elle remet en question le schéma hiérarchique traditionnel (néo-réaliste) des relations verticales entre les niveaux supranational (1), national (2) et subnational (3). Elle soutient que les niveaux (1) et (3) interagissent directement dans un nombre grandissant de cas et que le niveau (2) a perdu dans une série de domaines son statut de point de passage obligé (*gatekeeper*). Cette nouvelle vision systémique ne constitue cependant pas encore une théorie pleinement développée. Par delà un ensemble de constats importants et un appareil critique original, son apport à la compréhension dynamique et prospective de ces changements reste parcellaire.

Les études consacrées à la « paradiplomatie » offrent dès lors un complément utile, notamment lorsqu'elles recourent à l'analyse comparée<sup>4</sup>. D'autres entités subnationales ont en effet fait leur entrée directement et indirectement dans le champ des relations internationales, parfois bien avant la Belgique (cf. Amérique du Nord). Les plus avancées sont dotées d'une autonomie propre et mettent en œuvre des actions et des politiques extérieures spécifiques, très variables dans leurs objectifs, leurs formes et leurs poids. Elles se sont engagées dans des formes de diplomatie parallèle à la diplomatie classique d'État à État. Les travaux de Panayotis Soldatos autour du concept de « paradiplomatie » semblent particulièrement pertinents dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion sur les relations internationales des systèmes fédéraux d'association et de dissociation (Canada)<sup>5</sup>.

3. Thomas CHRISTIANSEN, *Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance*, EUI Working Paper, RSC n° 96/53, 1996; Liesbet HOOGHE (dir.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996; Gary MARKS, « Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC », in A. CAFRUNY et G. ROSENTHAL (dir.), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder (CO), Lynne Rienner, 1993; Gary MARKS, Liesbet HOOGHE & Kermit BLANK, « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, September 1996, pp. 341-378; Gary MARKS, Fritz SCHARPF, Philippe C. SCHMITTER et Wolfgang STREECK, *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.
4. D'autres concepts concurrents ont été avancés, mais ils concernent une gamme d'acteurs plus large comme « many voices diplomacy » (Earl H. Fry), « constituent diplomacy » (John Kincaid), ou tendent à se focaliser sur la « normalisation » à terme du phénomène comme le fait, de façon par ailleurs très articulée, Brian HOCKING « Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problem or Deviant Behavior? », *International Journal*, vol. 41, n° 2, 1986, p. 483; *Localizing Foreign Policy Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993, 249 p.; « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétudes de l'interne et de l'externe? », *Études internationales*, vol. xxv, n° 3, 1994, pp. 405-409.
5. Panayotis SOLDATOS, « An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors », in Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Federalism and International Relations – the Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.

## I – Les canaux formels de représentation au sein de l'Union européenne

Les entités fédérées belges sont partie prenante, en tant qu'acteur à part entière, à différentes étapes du processus décisionnel de l'UE (préparation, prise de décision, mise en œuvre, évaluation). Elles disposent pour ce faire de trois grands « canaux » formels de représentation : les fonds structurels, le Comité des Régions et le Conseil des ministres<sup>6</sup>.

### A — La politique des fonds structurels

D'un point de vue chronologique, le premier canal de représentation formel direct est un sous-produit de la réforme de la politique des fonds structurels décidée dans le cadre de l'Acte Unique Européen. La Commission européenne a alors obtenu, au nom de l'efficacité, de pouvoir traiter avec les autorités locales et les partenaires sociaux, sans devoir obligatoirement transiter par le gouvernement des États membres.

L'importance de ce canal va en diminuant pour les entités subnationales belges. Cette procédure présente, de leur point de vue, l'inconvénient de ne concerner que quelques zones géographiques strictement circonscrites et d'impliquer à leurs côtés des acteurs hétérogènes tant par la taille (autorités communales, provinciales ...) que par le statut (secteurs public, mixte, privé). De plus, la préparation du prochain élargissement de l'UE rend inéluctable la réforme des fonds structurels en général et de la politique régionale en particulier, et ce, dans le sens d'un resserrement des critères d'éligibilité et d'une réduction des niveaux de financement (cf. les propositions de la Commission européenne présentées dans « l'Agenda 2000 » et notamment le passage de 7 à 3 du nombre d'objectifs assignés aux fonds structurels).

Manœuvre politique astucieuse à replacer dans le cadre de la compétition inter-institutionnelle au sein de l'UE ou conséquence non anticipée, toujours est-il que ce changement de mode de gestion des fonds structurels et les centaines d'accords de partenariat ainsi négociés ont induit de multiples développements. À l'instar de ce qui s'est produit dans la plupart des États-membres, la politique des fonds structurels a été en Belgique l'occasion d'une mise en jambe régionale à l'intérieur et d'un processus d'apprentissage politique hors du cadre national, s'accompagnant d'un contournement partiel du jeu intergouvernemental avec, notamment, l'explosion du lobbying direct auprès de l'UE<sup>7</sup>.

6. Le Parlement européen est parfois ajouté à cette liste, dans la mesure où les sièges revenant à la Belgique sont répartis par collèges électoraux correspondant aux trois Communautés et où le PE représente les « peuples des États réunis dans la Communauté » (article 138(1) TCE).

7. Stefaan De RYNCK, « Europe and Cohesion Policy-Making in the Flemish Region », in Liesbet HOOGHE (dir.), *op cit.*, p. 136.

## B — Le Comité des Régions

Instauré par le Traité de Maastricht sur l'Union européenne (TEU), le Comité des Régions (cdr) matérialise au niveau institutionnel le principe de subsidiarité tant débattu au cours de la Conférence Intergouvernementale (CIG) de 1991. Cette institution a pour vocation de représenter les régions et entités subnationales de l'ensemble des États membres et leur offrir une prise directe sur le processus décisionnel de l'UE.

Si les discours inauguraux ne manquaient pas d'emphase et de lyrisme, le cdr s'est depuis heurté à plusieurs handicaps structurels, en particulier au niveau de sa représentativité et de ses compétences. Les 222 membres du cdr sont nommés par le Conseil des ministres par approbation à l'unanimité de listes proposées par chaque État membre. Contrairement, par exemple, aux cas de la Belgique<sup>8</sup>, de l'Allemagne, de la France ou de l'Espagne, les grands équilibres régionaux ne sont pas respectés par toutes les délégations nationales, en particulier dans les pays dotés d'une structure centralisée comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas (où les « régions » n'ont parfois même pas d'existence juridique). Cela non seulement, affecte la représentativité du cdr, donc sa légitimité extérieure, mais, de plus, introduit à l'intérieur de l'institution un clivage pouvoir régional/pouvoir local qui entrave les projets européens des ténors régionalistes. Cette dichotomisation se retrouve parmi les 36 membres du Bureau du cdr, où des ministres-présidents régionaux représentant plusieurs millions de personnes côtoient des représentants municipaux qui administrent parfois une population de quelques milliers d'âmes seulement.

Le handicap majeur du cdr est cependant ailleurs : ses compétences et ses ressources sont très limitées. L'article 198c du Traité sur l'Union européenne dispose qu'il doit être consulté dans cinq domaines (éducation et formation professionnelle ; santé publique ; culture ; réseaux trans-européens d'infrastructure de transports, de télécommunication et d'énergie ; cohésion économique et sociale). En dehors du champ de saisine obligatoire, il peut également s'exprimer, « dans les cas où il le juge utile » et au nom du principe de subsidiarité, par le biais d'avis d'initiative ou de résolutions. Une institution jeune, sans moyens et dépendant d'alliances institutionnelles pour faire avancer sa cause, peut cependant rarement s'offrir le luxe d'une attitude très en pointe. Et, de fait, dans l'utilisation de son pouvoir d'avis, le cdr semble avoir assez rapidement fait le choix d'aligner en règle générale ses positions sur celles de la Commission. Le cdr s'est bien aventuré à quelques revendications audacieuses dans son rapport institutionnel préparatoire à la CIG de 1996 (chargée notamment de réviser et de compléter le traité de Maastricht), en particulier en demandant une sorte de statut de gardien du principe de subsidiarité, mais sans être sérieusement pris en compte. En ce qui concerne le

8. Les 12 sièges dévolus à la Belgique sont répartis de la façon suivante : 2 Communauté française de Belgique, 2 Région wallonne, 1 Communauté germanophone, 2 Région de Bruxelles Capitale, 5 Communauté flamande.

cdR, le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 se résume en effet pour l'essentiel à un élargissement conditionnel du champ de saisine à la coopération transfrontalière.

Les entités subnationales belges avaient initialement fondé des attentes importantes à l'endroit du cdR et investi en conséquence dès sa création. Tous les ministres-présidents avaient tenu à en être membre, même si par la suite leur implication personnelle a considérablement varié, notamment en fonction des ambitions et intérêts personnels de chacun – que l'on compare les profils adoptés par le Ministre-Président de la Communauté flamande, Luc Vandenbranden, et le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Charles Picqué. La tendance semble aujourd'hui être à la révision des objectifs et au désinvestissement partiel. Tout le monde convient qu'on est bien loin de l'émergence d'une troisième chambre, aux côtés de celle des États (le Conseil des ministres de l'UE), et de celle des citoyens (le Parlement européen)<sup>9</sup>. À un niveau plus terre-à-terre, certains semblent même s'interroger sur la capacité du cdR à peser dans l'immédiat et concrètement sur le contenu des politiques européennes.

Globalement, le cdR est au premier rang des outils symboliques, des lieux de rencontre (*policy networking*) et des sources d'information pour les entités subnationales. En termes de *policy shaping*, même si ses compétences portent sur des domaines dont l'importance au niveau européen va croissante, il s'est avéré être un outil d'appoint, voire périphérique pour des acteurs qui disposent d'autres instruments de politique extérieure<sup>10</sup>. C'est le cas en Belgique.

### C — La participation au Conseil des ministres de l'UE

La composition du Conseil des ministres n'avait pas posé de problème particulier aux rédacteurs du traité de Rome : l'article 146 disposait que chaque État membre y délèguait un membre de son gouvernement<sup>11</sup>. L'extension constante des domaines de compétence des institutions européennes et l'évolution constitutionnelle de certains États membres ont fini par avoir raison de ce système. Les Länder allemands, traditionnellement jaloux de leurs prérogatives, se sont très tôt inquiétés de ce que l'europanisation ouvrait la porte à une « renationalisation » rampante de leurs compétences

9. « To some extent, it was hoped the COR [Committee of the Regions] would obviate the need to set up yet another chamber to represent national interests : there had been support for the idea of institutionalizing in a third chamber the voice of national MPs, a kind of Senate alongside the European Parliament and the Council ». J. LODGE (dir.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter, 1993, 2nd edition, p. 34.

10. Voir Éric PHILIPPART, « Le Comité des Régions confronté à la 'paradiplomatie' des Régions de l'Union européenne », in Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Paris, Éditions Economica, 1997.

11. CEEA-CEE-CEEA, *Traité instituant les Communautés européennes*, édition abrégée, Luxembourg, OPOCE, 1987, p. 263.

exclusives<sup>12</sup> et de ce que des correctifs institutionnels devaient être apportés pour retrouver les grands équilibres prescrits par la Constitution (la Loi fondamentale), à la fois dans l'intérêt du pays et de l'Europe<sup>13</sup>. Des décisions négociées par un niveau de pouvoir non compétent dans l'ordre interne courent en effet le risque d'une transposition et d'une mise en œuvre « problématique », sinon pire. Dans le même temps, le gouvernement national belge se voyait dessaisi d'un nombre croissant de matières au profit des Régions et des Communautés, ce qui laissait augurer un découplage du même ordre.

À l'occasion du Traité sur l'Union européenne, il a donc été décidé que le Conseil serait désormais « ... formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre<sup>14</sup> ». La première partie de l'article accède aux demandes allemandes et belges de pouvoir moduler leurs représentations en fonction de l'agenda du Conseil. La seconde partie de l'article répond à un impératif de sécurité juridique évoqué notamment par la France, en dissipant toute ambiguïté quant à la capacité du représentant siégeant au Conseil à engager l'État membre dans son entièreté, quel que soit le niveau de pouvoir dont il émane.

Ce canal représente un avantage considérable pour les Régions et Communautés de Belgique dans la mesure où un accès direct au cœur du processus législatif et exécutif offre souvent la meilleure garantie de voir ses intérêts défendus avec détermination. Cet avantage gagne en poids quand le mode de fonctionnement de l'institution concernée est réputé pour son opacité<sup>15</sup> et son

12. Ils rejoignent en cela la thèse milwardienne selon laquelle l'eupéanisation a, en fait, été un facteur de renforcement de la capacité exécutive des gouvernements nationaux des États membres (cf. Alan S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992), thèse nuancée et partiellement démentie par P. Kurzer à partir de l'étude du cas belge (Paulette KURZER, « Decline or Preservation of Executive Capacity? Political and Economic Integration Revisited », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n° 1, March 1997, pp. 31-56).
13. Selon U. LEONARDY, « The competence of the federation to transfer sovereign powers to international institutions, particularly to the European Community, refers undisputedly to the transfer of both federal and *Länder* powers. As such, this power of integration has increasingly come to be seen as the open flank of the federal order. » Uwe LEONARDY, « Federation and *Länder* in German Foreign Relations: Power-Sharing in Treaty-Making and European Affairs », in B. HOCKING (dir.), *Foreign Relations and Federal States*, London and New York, Leicester University Press, 1993, p. 240.
14. *Union Européenne, recueil des traités*, Tome 1, Vol. 1, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés européennes, 1993, p. 325.
15. Il s'agit d'une méthode très répandue en matière de relations internationales où les négociateurs s'efforcent de maintenir leurs délibérations relativement secrètes tant qu'un accord final n'est pas atteint et prêt à être soumis à ratification, au sens large du terme. Ils entendent garder ainsi une plus grande marge de manœuvre et maximiser le champ des accords possibles (*win-set*). Le Conseil des ministres de l'UE est également connu pour son utilisation répétée de la technique de l'ambiguïté positive. Cf. Robert PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, Summer 1988; Andrew MORAVCSIK, « Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining », in Peter B. EVANS, Harold K. JACOBSON et Robert D. PUTNAM (dir.), *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 3-42.

inertie (construction incrémentielle du consensus où il est difficile de faire marche arrière – cf. philosophie de l'acquis et effet de crémaillère, *ratchet mechanism*). Il devient plus précieux encore lorsqu'il s'agit d'un « privilège » très restreint : trois États membres seulement y recourent, à savoir les systèmes fédéraux « avancés » où des garanties constitutionnelles spécifiques (*constitutional entrenchment*) ont été obtenues par une mobilisation subnationale extrêmement forte (Allemagne, Belgique ; le cas autrichien tenant sans doute plus à un phénomène de mimétisme). Les bénéficiaires actuels devraient conserver cet avantage comparé pour les années à venir au vu de la résistance des gouvernements nationaux dans les autres États membres<sup>16</sup>, pour des raisons internes mais aussi par crainte des problèmes de gestion qu'une généralisation de ce système à géométrie variable pourrait poser.

Dans l'absolu, la portée des actes du Comité des Régions est encore peu significative tandis que les accords passés dans le cadre des fonds structurels sont limités aux régions peu développées et font intervenir d'autres acteurs. Pour l'objet de notre démonstration, il convient donc de se concentrer sur la participation au Conseil des ministres de l'UE qui est, de loin, le canal de représentation le plus puissant auquel une autorité subnationale ait jamais eu directement accès, à une exception près<sup>17</sup>. La façon dont les structures de représentation et de coopération devant assurer cette participation ont été conçues, puis mises en pratique, mais aussi la capacité de ces dernières à prendre en compte, ou non, les intérêts régionalo-communautaires tout en préservant l'existence d'« une » politique européenne belge, peuvent en effet certainement nous éclairer sur le futur du pays. C'est en tout cas ce que suggère la chronologie de la négociation du nouvel article 146 du traité de Rome et de la quatrième réforme de l'État belge : les impératifs européens et la voie suivie par le modèle fédéral allemand ont servi de catalyseur et/ou de justification à une série d'orientations prises lors de la refonte de l'État belge.

## **II – La politique européenne belge à venir : perte de substance ou renouveau ?**

La Belgique a adopté un fédéralisme de dissociation construit sur les principes d'exclusivité et d'autonomie<sup>18</sup>. La nature de ce système a des conséquences immédiates pour la conduite de la politique européenne belge puis-

16. Certaines communautés autonomes espagnoles ont revendiqué une participation similaire, proposition fraîchement accueillie à Madrid.

17. Un précédent majeur a, en effet, été posé à l'occasion de la phase finale de la négociation du traité d'Amsterdam, conduite par les chefs d'État ou de gouvernement lors du Conseil européen de juin 1997 : le chancelier Kohl y était flanqué de deux représentants des Länder. L'événement a clairement montré un Chancelier sous pression ou sous surveillance, adoptant une attitude restrictive quant à l'extension du vote à la majorité qualifiée, en contradiction avec la politique européenne du gouvernement fédéral allemand mais permettant *de facto* aux Länder de garder un veto dans une série de domaines qui relèvent de leurs compétences.

18. Cf. Damien JANS, « La subsidiarité en droit belge », *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 6, n° 1, été 1994, pp. 89-107.

qu'il faut prendre en compte l'existence de niveaux de pouvoir et d'ordres juridiques distincts et non hiérarchiques. Dans un grand nombre de cas, la Belgique ne peut plus participer de façon constructive aux travaux du Conseil de l'UE sans qu'une position commune n'ait été au préalable adoptée par les différents niveaux de pouvoir concernés.

Qui plus est, la délégation belge est désormais fréquemment composée, en tout ou en partie, par des mandataires subnationaux. Cette question est réglée par l'« Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne<sup>19</sup> ». Cet accord remplit deux fonctions : il met sur pied un système de concertation et de coordination entre les différentes autorités concernées et fixe les modalités de représentation de la Belgique par les différents niveaux de pouvoir habilités.

#### A — La nécessité d'un consensus entre les différents niveaux de pouvoir compétents

Le système de concertation et de coordination mis en place donne au ministère des Affaires étrangères un rôle qui reste central mais cesse d'être prépondérant. Il est en effet stipulé que la coordination est assurée au sein de la « Direction d'Administration des Affaires européennes » (service P11) dudit ministère. Cette Direction exerce la présidence et tient le secrétariat des réunions de coordination préparatoires aux différents Conseils des ministres de l'UE. La tâche est loin d'être symbolique si l'on considère que ces réunions sont hebdomadaires et qu'elles impliquent un nombre considérable de participants. En effet, quel que soit le domaine de compétence discuté, « sont invités à toutes les réunions de coordination des représentants du Premier ministre et des vice-premiers ministres, du ministre des Affaires européennes, des présidents des gouvernements communautaires et régionaux, des membres des gouvernements communautaires et régionaux ayant les Relations internationales dans leurs attributions, de la Représentation permanente auprès des Communautés européennes, ainsi que des attachés des Communautés et Régions [belges]<sup>20</sup> ». S'y ajoutent ponctuellement des représentants des ministères « techniques » compétents, en fonction de l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'UE.

L'objectif premier de ces réunions est de déterminer par voie de consensus une position commune. En cas de blocage, il peut être fait appel à l'organe de coordination générale de la politique étrangère du pays, la « Conférence interministérielle de politique étrangère » (CIPE). Si le blocage persiste, le

19. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, *Recueil des accords de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées en matière de relations extérieures*, Bruxelles, mars 1996, p. 23.

20. Article 2(2) de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne.

représentant belge n'aura d'autre choix, en raison de l'absence de hiérarchie entre les niveaux de pouvoir, que de s'abstenir au Conseil des ministres de l'UE. Le cas où la position belge doit être revue d'urgence en cours de négociation a également été prévu, le représentant de la Belgique ayant notamment la possibilité de se rallier *ad referendum* « à la position qui soit la plus susceptible de rencontrer l'intérêt général<sup>21</sup> ».

Cette obligation d'arriver au préalable à un consensus signifie que les Communautés et les Régions bénéficient désormais d'un véritable droit de veto dans la définition d'une part substantielle de la politique européenne belge. Elles pourraient même en théorie influencer des aspects qui ne relèvent pas de leurs domaines de compétences, leurs représentants étant invités *ex officio* à toutes les réunions de coordination, quel qu'en soit l'ordre du jour. Dans la pratique, ces derniers ont cependant fait preuve d'une grande réserve lorsque des matières ne touchant pas à leur sphère étaient traitées.

Le nouveau système est officiellement présenté comme participant d'une philosophie de rationalisation des conflits antérieurs à travers des procédures adaptées aux nouvelles nécessités, l'institutionnalisation de la cohabitation devant mener à la pacification. Les procédures retenues pourraient néanmoins avoir un impact tout autre sur la Belgique, dans la mesure où ce système va au-delà de la coordination-concertation et s'apparente souvent à un mécanisme de co-décision. De ce point de vue, la nécessité d'arriver à un consensus peut s'avérer à double tranchant. Le système est devenu plus lourd à manœuvrer, car il suppose de multiples mobilisations verticales et horizontales. Il est aussi plus diffus, privé de leadership et de centre de gravité. Il contribue certes à une (re)socialisation des acteurs, sans pour autant, apparemment, parvenir à créer cette atmosphère de « club » propre à bien des cercles gouvernementaux et intergouvernementaux. Une partie des valeurs et des objectifs communs qui sous-tendent le système est périodiquement remise en question, en particulier à l'approche des grandes échéances électorales. Ces prises de position et la dynamique d'approfondissement des clivages régionalo-communautaires sont facteurs de scepticisme et/ou de cynisme dans le chef d'un nombre d'acteurs. L'esprit des accords, fondé sur le concept de « loyauté fédérale », semble parfois fragilement ancré. Sans cette indispensable confiance réciproque, les stratégies de chaque acteur se font plus exclusives, rendant le système plus vulnérable au blocage.

La Belgique s'est avancée plus avant sur la voie du *politik verflechtung* que connaît l'Allemagne depuis plusieurs décennies. Les études sur le sujet, également dénommé « *interlocking politics* », tendent à montrer que ces systèmes accroissent la propension à l'abstention dans l'arène européenne. Les États tombés dans le « piège des décisions conjointes » (*joint decision trap*) sont

21. Article 6(2) de l'Accord de coopération... « La position définitive de la Belgique sera notifiée à la présidence [du Conseil des Ministres de l'UE], après règlement de la question sur le plan interne, dans un délai maximum de trois jours. »

souvent condamnés à une politique de type réactive, voire passive, où veto et abstention deviennent de plus en plus fréquents<sup>22</sup>.

Le nouveau dispositif pourrait ne pas suffire à diminuer les tensions à l'intérieur et pourrait en plus se révéler dommageable à l'extérieur. L'utilisation du veto est généralement très coûteuse en termes de capital politique. L'abstention à répétition est certes moins coûteuse, mais signifie néanmoins une perte d'influence immédiate dans le processus décisionnel européen. En effet, une petite puissance pèse souvent à travers un jeu d'alliances où la fiabilité et la prévisibilité sont des éléments-clés. En cas de vote à l'unanimité, une abstention belge « par défaut » n'empêche certes pas la conclusion d'un accord, mais ne contribue pas au crédit de la Belgique. Dans le cas d'un vote à la majorité qualifiée, une abstention belge contribue au *statu quo* en s'ajoutant *de facto* aux votes négatifs et, le cas échéant, diminue le capital politique du pays auprès de ses partenaires privilégiés. La Belgique deviendrait alors un allié inutile, voire un obstacle.

#### B — Une représentation par rotation et à géométrie variable

L'accord de 1994 se devait, pour organiser la représentation de la Belgique au sein du Conseil des ministres de l'UE, d'intégrer deux réalités incontournables et partiellement divergentes : la répartition des compétences entre les différentes entités composant la Belgique et l'organisation sectorielle du Conseil de l'UE (Conseil Agriculture, Conseil Environnement ...). Guidé par une étude portant sur trois années de fonctionnement, l'accord regroupe les différentes configurations du Conseil en quatre catégories selon les niveaux de pouvoir belges concernés en ordre principal : i. représentation fédérale exclusive pour les Conseils Affaires générales, Ecofin, Budget, Justice, Télécommunication, Consommateurs, Développement, Protection civile, Pêche ; ii. représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées pour les Conseils Agriculture, Marché intérieur, Santé, Environnement, Transports, Affaires sociales ; iii. habilitation des entités fédérées avec assesseur fédéral pour les Conseils Industrie et Recherche ; iv. habilitation exclusive des entités fédérées pour les Conseils Culture, Éducation, Tourisme, Jeunesse, Logement et Aménagement du Territoire (annexe I de l'accord). Dans un souci de cohérence, l'accord stipule que le ministre assurant la représentation de la Belgique est désigné pour la durée de toute la session, que lui seul est le porteparole attitré de la délégation et dispose du droit de vote. Lorsque la délégation compte un ministre assesseur, le rôle de ce dernier est de permettre au niveau de pouvoir qui ne siège pas d'assister aux négociations et d'« apporter une contribution active aux travaux qui se tiennent dans l'enceinte du Conseil ». Il peut conseiller le ministre-siégeant lorsque les matières discutées relèvent de son niveau de pouvoir, et, si besoin est, être autorisé à prendre la

22. Fritz SCHARPF, « The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration », *Public Administration*, vol. 66, 1988, pp. 239-278.

parole. Il sert également de relais avec l'extérieur lorsqu'il est nécessaire d'actualiser rapidement la position belge.

Le système ne pose *a priori* pas de problèmes en ce qui concerne la catégorie I dans la mesure où un seul niveau de pouvoir, le fédéral, est concerné. Pour ce qui est des catégories II, III et IV, il reste encore à définir quelle entité fédérée représentera la Belgique ou enverra un assesseur aux côtés du représentant fédéral. La question a été réglée par un système de rotation semestriel calqué sur celui de la présidence du Conseil des ministres de l'UE. Sur le plan de l'efficacité dans la préparation et la conduite des travaux, ce système a l'avantage de permettre aux différents partenaires de la Belgique de savoir qui la représentera dans tel Conseil durant tel semestre et de permettre à la présidence en exercice de s'adresser en permanence au même interlocuteur. Il assure également un équilibre entre les représentants des Communautés et des Régions, évitant ainsi « d'une part une rotation trop rapide des ministres dans l'intérêt d'une défense continue et conséquente des positions belges, et, d'autre part, également une rotation excessivement lente qui risquerait de stériliser les initiatives des autres composantes du Royaume<sup>23</sup> ».

On n'attend pas d'un document officiel qu'il présente et critique d'un même trait un système qui se met en place. Cela ne doit cependant pas faire oublier que le système européen qui sert pour partie de référence au système belge, est lui-même très critiqué pour les multiples problèmes qu'il génère dans la conduite des politiques européennes – rotation trop rapide, variation dans les priorités, alternance de petites et de grandes entités<sup>24</sup> ... Le problème posé est sans conteste extrêmement complexe et les solutions optimales sans doute irréalistes dans le contexte politique belge. Le système se devait d'être flexible et d'assurer la participation directe des entités subnationales au jeu intergouvernemental par l'octroi d'un statut quasi étatique. Ces objectifs sont atteints, mais avec un coût non négligeable sur le plan de la continuité et de la cohérence dans la gestion des dossiers.

23. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 35.

24. L'UE est d'ailleurs en permanence à la recherche d'améliorations institutionnelles à ce niveau. La rotation de la présidence, initialement basée sur l'ordre alphabétique du nom des États membres, aujourd'hui combiné avec une permutation des États membres deux par deux, pourrait à nouveau être repensée de façon à éviter que des petits pays aux moyens limités ne se succèdent à la tête du Conseil des ministres de l'UE sur une longue période. En matière de représentation internationale de l'Union dans le domaine de la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), le traité d'Amsterdam a remplacé la « Troïka à 3 » (composée du président en fonction du Conseil, du président sortant et du président entrant) par une « Troïka à 4 » (*sic*) (composée du président du Conseil, du président entrant, d'un représentant de la Commission européenne et du Haut Représentant pour la PESC).

## Conclusion

Qu'apporte le fait d'être un acteur quasi étatique ayant un accès direct à la scène internationale et européenne? Le passage en revue des canaux de représentation et des mécanismes décisionnels montre qu'il s'agit d'un avantage hors du commun, mais dont la portée pratique est en deçà des estimations généralement avancées en 1993 (et plus encore par rapport aux attentes officielles de plusieurs acteurs). Les limitations induites par la nature des procédures sont renforcées par un environnement international et européen peu réceptif. Les pouvoirs conférés par la Constitution belge aux Régions et Communautés les mettent, sans aucun doute, sur un « pied de proximité » avec les acteurs de niveau (2), mais la reconnaissance de ce statut hybride par la Communauté internationale reste problématique. Les nouvelles réalités belges restent mal comprises et/ou mal perçues par la plupart des gouvernements qui ne tiennent pas à créer des précédents, parfois par crainte d'effets d'imitation (de « contagion »). Le phénomène régionaliste, en Europe en particulier, continue cependant sa progression, enregistrant chaque année de nouvelles avancées qui se traduisent par une multiplication et une intensification des manifestations paradiplomatiques<sup>25</sup>.

L'évolution du modèle belge n'est pas stabilisée non plus. La segmentation des acteurs s'est accompagnée d'une segmentation des politiques poursuivies. Les formes nouvelles que prennent la politique européenne et internationale de la Belgique ont clairement un impact sur les mutations en gestation. Les exemples ne manquent pas, mais sont dans une large mesure ambivalents.

De part et d'autre de la frontière linguistique belge, des commentateurs éclairés comme Bart Kerremans à Louvain (KUL) ou Charles-Étienne Lagasse à Bruxelles (ICHEC) se rejoignent sur un nombre de points. Pour le premier, l'impression première d'un jeu à somme nulle a vite été dissipée; les acteurs ont pris conscience de leur interdépendance, de l'obligation de coopérer et des gains qui en résultent<sup>26</sup>. Selon le second, « La pratique ne révèle ni rupture majeure ni paralysie qui condamne le système. Certes il advient que sur quelques dossiers, la loyauté fédérale cède le pas lorsque sont en jeu des points sensibles du contentieux communautaire belge [...] En revanche ces quelques dissonances ne doivent pas masquer de réels succès<sup>27</sup>. » On assiste-

25. Cf. l'Espagne de José-Maria Aznar ou le Royaume-Uni de Tony Blair (mise en chantier d'un système de dévolution pour l'Écosse et le Pays de Galles, inaugurée par les référenda de septembre 1997 sur la création d'un Parlement écossais et d'un Parlement gallois, le premier devant être doté de pouvoirs fiscaux).

26. « ... the first impression of a zero-sum game in the relations between and among the national and the subnational levels in Belgium has to be replaced by the reality of a positive sum game. Both sides have realised that in the case of EU decision-making, the concept of autonomy is meaningless. Both sides have understood that playing between the second and the third level is instrumental to both their individual and their joint interests. » Bart KERREMANS, « The Belgian Subnational Entities in the European Union: 'Second' or 'Third' Level Players? », paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Oslo, 29 March-3 April 1996, pp. 13-14.

27. Charles-Étienne LAGASSE, « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1549-1550, 1997, p. 62.

rait donc dans le champ européen à une décrispation, voire à une pacification, synonyme d'un renforcement de l'État par suppression de tensions. Dans le champ international, il y aurait en plus une libération des énergies à une démultiplication des initiatives rendue possible par la suppression du verrou du plus petit commun dénominateur (stimulation de projets bilatéraux entre la Hollande et la Flandre, entre la Communauté française de Belgique et le Canada ...) <sup>28</sup>. Un observateur « extérieur » soutient, par exemple, que la fragmentation des structures étatiques belges aboutit à une dénationalisation partielle de la politique étrangère de la Belgique, dont les initiatives sont dès lors mieux accueillies. Il y voit la raison des bons résultats enregistrés par la diplomatie belge au niveau de l'UE, qu'il contraste avec le bilan néerlandais <sup>29</sup>.

D'autres indicateurs suggèrent cependant que la tentation du « cavalier seul » est bien présente dans un nombre de dossiers européens qui ne sont pas tous marginaux. État membre fondateur des Communautés européennes, petite puissance siège des principales institutions de l'UE, la Belgique a traditionnellement défini sa politique de façon à placer le pays parmi les « élèves modèles » de l'intégration européenne, notamment en faisant les concessions nécessaires pour s'aligner quasi systématiquement sur les positions « pro-européennes ». Cette ligne de conduite est aujourd'hui l'objet de tiraillements largement induits par les prises de position d'une partie des élites politiques et culturelles flamandes. La Flandre s'affirme de plus en plus ouvertement comme une nation et ses élites semblent à même de verrouiller l'attitude du pays sur une série de questions délicates comme le statut des minorités, les langues de travail des institutions européennes, le droit de vote des ressortissants de l'UE ou la politique de l'audiovisuel public. Ce qui ressemble fort à l'affirmation progressive d'un concept d'« intérêt vital régional » n'est cependant pas un monopole de la Flandre comme le montre l'exemple de certains Länder allemands dont la Bavière. Les autres entités fédérées belges ont, quant à elles, gardé un profil beaucoup plus bas. La chose pourrait, en théorie, n'être que conjoncturelle ou tactique, mais la raison semble plus tenir à leur approche différente en matière de défense identitaire.

Affirmer à ce stade que la Belgique évolue dans un schéma globalement coopératif, parallèle ou concurrent est matière à interprétation. Le bilan actuel pointe plutôt vers une combinaison de politiques coopératives et concurrentes variable selon les secteurs, ce qui pourrait un jour devenir la norme dans la

28. Françoise MASSART-PIERARD, « La Communauté française de Belgique et la francophonie internationale », in Éric PHILIPPART (dir.), *La politique extérieure de la Belgique*, Cahiers du CERIS, tome 5, n° 3, 1995.

29. Alfred Pijpers est spécialiste des affaires européennes et de la politique internationale à l'Institut néerlandais des relations internationales (Clingendael). Alfred PIJPER, *Kanonnen and boter — beschouwingen over oorlog and integratie in Europa*, Amsterdam, Uitgeverij Jan Mets, 1996, pp. 145-147.

majorité des États en Europe<sup>30</sup>. Bien que l'échelon national soit régulièrement contourné, il est trop tôt pour dire si une telle combinaison ouvre la voie à une fragmentation croissante des structures belges et accélère une dynamique de démantèlement. Par contre, le nouveau système a indubitablement un coût non négligeable sur le plan de la gestion de la chose publique. Dans certains domaines, comme la coordination au sein du Benelux, la fédéralisation de la Belgique n'a, de toute évidence, pas simplifié les choses. La démultiplication des politiques à mettre en œuvre s'est faite sans augmentation concomitante des ressources. Le redéploiement des ressources est un processus long et difficile. Toutes les entités fédérées belges sont confrontées aujourd'hui à un problème de « densité administrative ». La surcharge managériale est manifestement structurelle, avec un ratio charges – ressources certes variable, mais partout défavorable (la Communauté flamande semblant être comparativement moins gravement affectée).

En termes de cohérence, de visibilité, de lisibilité, de crédibilité et de capacité à atteindre ses objectifs, la politique nationale (fédérale) de la Belgique sur le plan international et européen accuse cependant une perte de substance et de moyens sans pour autant être littéralement en crise, tandis que les politiques des entités fédérées belges enregistrent certaines avancées sans pour autant avoir réussi un véritable « décollage ». Cette combinaison, intrinsèquement fragile mais viable, semble difficilement soutenable sur le moyen terme dans la mesure où la question des moyens, ainsi que l'existence de divergences sur certains objectifs et stratégies, placent régulièrement le système sous tension. Si la fragmentation sécessionniste n'est pas réellement à l'ordre du jour, de nouveaux ajustements dans la répartition des compétences et des ressources sont néanmoins prévisibles. Les marges de manœuvre à ce niveau n'ont pas encore été épuisées : les acteurs peuvent innover en jouant sur le registre institutionnel dans l'ordre interne, mais aussi en s'inscrivant plus avant dans la problématique de « subsidiarité et flexibilité » qui s'affirme au niveau européen<sup>31</sup>. Cette capacité d'innovation va être mise à l'épreuve avant le millénaire. Le hasard des calendriers fait de 1999 une année à échéance multiple : renégociation de la loi de financement des Régions et des

30. En postulant une généralisation et une pérennisation du modèle des « souverainetés perforées » proposé par Ivo D. DUCHACEK, « Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations », in Hans J. MICHELMANN et Panayotis SOLDATOS, *op. cit.*, p. 29. Voir aussi Peter JOHN, « Centralisation, Decentralisation and the European Union: The Dynamics of Triadic Relationships », *Public Administration*, vol. 74, 1996, pp. 293-313 et Daniel J. ELAZAR (dir.), « Nouvelles formes du fédéralisme », *Revue internationale de science politique*, AISP, vol. 17, n° 4, octobre 1996.

31. Les méthodes de flexibilité introduites par les traités de Maastricht et d'Amsterdam sont en effet principalement conçues pour accommoder la diversité croissante entre États membres, mais peuvent contribuer à l'apaisement des tensions internes de certains d'entre eux. Cf. Geoffrey EDWARDS et Éric PHILIPPART, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's New Byzantium?*, Centre of European Legal Studies Occasional Papers, Cambridge University, November 1997, n° 3 ; Helen WALLACE et William WALLACE, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, The Hague, Working Documents – Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1995, 111 p.

Communautés, élections législatives nationales (et accessoirement européennes), introduction (programmée) de la monnaie unique européenne, l'Euro ... Sans même évoquer la question lancinante de la succession monarchique pour laquelle aucune date n'est fixée, il s'agit là d'une « fenêtre d'opportunité » sans précédent pour la remise en cause des équilibres actuels. Les pressions systémiques des facteurs internationaux et européens sur la scène intérieure sont indéniables, soulignant, s'il en était besoin, la pertinence de l'approche de la « seconde image renversée ». La gouvernance à niveaux multiples, qui s'est mise en place au cours de la dernière décennie, crée de nouveaux incitants et opportunités non négligeables. Mais, dans le cas belge, la variable surdéterminante se situe au niveau des acteurs. Le scénario centripète d'une recentralisation de la politique étrangère et européenne est, de ce point de vue, hautement improbable. L'ampleur et la portée de possibles amendements centrifuges seront, avant tout, fonction de la configuration « psycho-politique » du moment. Le précédent tchécoslovaque est là pour rappeler la volatilité de cet élément dans un contexte de face-à-face.