

# La gouvernance à paliers multiples : un accent sur le cas de la Belgique

Par **Stéphane Paquin**, professeur adjoint, Département d'histoire et de science politique, Université de Sherbrooke • [stephane.paquin@usherbrooke.ca](mailto:stephane.paquin@usherbrooke.ca)

Depuis quelques années, le concept de « gouvernance » est devenu très populaire en science politique ainsi qu'en administration. Ce terme est pourtant utilisé depuis le XIII<sup>e</sup> siècle. Jusqu'au Moyen Âge, les expressions gouverne, gouvernement et gouvernance s'emploient alternativement. L'origine du mot gouvernance proviendrait de la gouverne des bateaux avec ce que cela implique, c'est-à-dire choisir une direction en procédant à des ajustements continus dans un contexte de turbulences<sup>1</sup>.

À partir du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'expression gouvernance change de sens avec la naissance des démocraties contemporaines. La gouvernance n'est plus synonyme de gouvernement, mais renvoie plutôt à l'équilibre à trouver entre les pouvoirs royaux et ceux des parlementaires.

Le concept de gouvernance, qui fait un retour en force dans les années 1970, est une importation par les politologues de l'expression *corporate governance* ou gouvernance d'entreprise développée par les gestionnaires. Avec la montée de l'actionariat et la désintermédiation bancaire, les actionnaires – les *shareholders* – souhaitent que leurs intérêts soient mieux représentés dans les lieux de décision, c'est-à-dire les conseils d'administration dominés par les *stakeholders*. Dans le langage des gestionnaires, la gouvernance d'entreprise fait référence aux relations de pouvoirs entre le président-directeur général et le conseil d'administration. C'est à cette conception de la gouvernance que font référence les gouvernements du Québec et du Canada lorsqu'ils parlent d'améliorer la gouvernance des sociétés d'État.

Ce débat sur la gouvernance sera transposé dans les années 1980 au niveau international par certaines organisations comme la Banque mondiale. Au concept de gouvernance, on ajoute l'adjectif « bonne ». La bonne gouvernance devient alors la norme, la référence qui conditionne l'aide financière accordée par des institutions internationales comme le Fonds monétaire international à des États demandeurs. Dans ce contexte, la gouvernance devient synonyme de bonne gestion publique, c'est-à-dire du respect de la loi, d'un système de justice indépendant, de gestion transparente des dépenses publiques, de la libre circulation de l'information et de l'existence de règles publiques qui obligent la reddition de comptes devant la population ou ses représentants. Ce discours sur la bonne gouvernance s'est imposé puisqu'il est aujourd'hui utilisé par toutes les grandes agences internationales.

Dans la littérature sur les relations internationales, le concept de gouvernance est également utilisé dans un autre sens puisqu'on parle alors de gouvernance globale (*global governance*). La gouvernance globale, c'est la politique étrangère dans un contexte de complexité face à la multiplication presque à l'infini d'acteurs porteurs de puissance sur la scène internationale. Ce sont James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel, dans leur livre *Governance without Government*, qui ont popularisé le concept<sup>2</sup>. Le concept de gouvernance globale vise à intégrer dans l'analyse des relations internationales les acteurs non étatiques que sont les organisations internationales, les multinationales ou encore les organisations non gouvernementales (ONG.)

<sup>1</sup> Gaudin, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>2</sup> Rosenau, James et Ernest Czempiel (1992). *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

Une autre définition de la gouvernance émerge également dans le contexte de l'analyse des politiques publiques<sup>3</sup>. Avec le déclin de l'État, la crise des finances publiques, le tournant néolibéral et l'avènement du nouveau management public, beaucoup plus axé sur les résultats que sur les processus, la gouvernance devient la gestion publique en situation de complexité. Dans ce contexte, la gouvernance représente « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement<sup>4</sup> ».

La gouvernance à paliers multiples n'est que la transposition de ce concept dans le cadre du fédéralisme. Dans les pays fédéraux, notamment en Allemagne d'où provient l'expression, et dans le contexte de l'euro-péanisation des politiques publiques, le concept de gouvernance à paliers multiples permet d'analyser et d'expliquer comment sont déterminées et mises en œuvre les politiques de l'Union Européenne<sup>5</sup>. La gouvernance à paliers multiples implique une institutionnalisation, qui n'est pas nécessairement formelle, des relations intergouvernementales en ce qui concerne la politique étrangère de l'État<sup>6</sup>. Ce sujet est très développé en Europe, mais reste méconnu au Canada où parfois l'expression n'y a pas le même sens.

La gouvernance à paliers multiples est indispensable à l'analyse des politiques publiques et à celle du fédéralisme, car elle nous oblige à repenser l'action des gouvernements qui opèrent dans un contexte fédéral. Plutôt que d'insister sur le partage des compétences – le fédéralisme en silo – et sur les différents ordres de gouvernement, la gouvernance à paliers multiples nous force à intégrer l'interdépendance croissante et les inévitables interactions entre les différents paliers de gouvernement dans l'analyse des politiques

publiques. La gouvernance à paliers multiples s'intéresse donc prioritairement aux mécanismes de coopération ou de coordination de multiples acteurs de différents niveaux en matière de politiques publiques.

Dans le texte qui suit, je m'attache d'abord à expliquer pourquoi la gouvernance à paliers multiples est un phénomène important et digne d'intérêt. J'aborde ensuite comment ce phénomène est apparu en Europe et je termine sur l'étude du système belge qui est un des systèmes de gouvernance à paliers multiples parmi les plus cohérents et formels.

### ■ POURQUOI LA GOUVERNANCE À PALIERS MULTIPLES ?

De nombreux commentateurs de l'actualité politique au Canada n'ont pas su comprendre l'importance de l'enjeu lorsque le gouvernement du Québec a demandé à obtenir une place dans les organisations et les négociations internationales du Canada lorsque ses champs de compétence sont en jeu. Plusieurs ont associé cette réaction au nationalisme québécois, suggérant ainsi que la question relève plus du caprice que de la raison.

On a pu lire à cette époque en page éditoriale du *Globe and Mail* : « *Even the most decentralized federations reserve one power for the central government: the power to represent the country abroad. In foreign affairs, a nation must speak with one voice* ». Accorder un rôle aux provinces en matière de relations internationales « *is a recipe for diplomatic disaster*<sup>7</sup> ». Le *Ottawa Citizen* ajoute : « *The idea is ridiculous. Operating on the international stage – at the United Nations, signing treaties, declaring and ending wars – is one of the core functions of a*

<sup>3</sup> Salamon, Lester M. (éd.) (2002). *The Tools of Governance. A Guide to New Governance*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>4</sup> Le Galès, Patrick (2004). « Gouvernance », dans Laurie Boussaguet et al. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 242-250.

<sup>5</sup> Bache, Ian et Matthew Flinders (éd.) (2004). *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press; Hooghe, Liesbet (éd.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press; Hocking, Brian (1993). *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St.Martin's Press; Jeffery, Charlie (2001). « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1.

<sup>6</sup> Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Les presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang.

<sup>7</sup> « Why Canada speaks for Quebec abroad [Éditorial] », *Globe and Mail*, 5 octobre 2005.

*national government*<sup>8</sup> ». Même type de propos dans le *National Post*: « *For a nation to be well-represented abroad, it must speak with one voice. If Quebec gets its wish to have standing at international negotiations relevant to areas of provincial jurisdiction – UNESCO, which deals with education and cultural affairs, is one of its preferred examples – Canada's official position will become incomprehensible on any issue on which the federal government and the province are not in full agreement*<sup>9</sup> ».

Ce type de réaction n'est pas limité au Canada anglophone. Au Québec, André Pratte, éditorialiste en chef au quotidien *La Presse*, a écrit le 17 novembre 2004 que « les Québécois n'ont aucune raison de se plaindre de la manière dont le gouvernement canadien défend leurs intérêts dans le monde ». Il soutenait de surcroît que « les relations internationales sont de juridiction fédérale<sup>10</sup> ». Si la première affirmation reste à démontrer, la seconde est carrément fausse.

La pratique des relations internationales est bien différente du droit et de la représentation que s'en font les éditorialistes cités précédemment. Les relations internationales sont rarement le monopole des États centraux, car les États fédérés (et les villes) ont toujours un rôle important à jouer ne serait-ce que dans la mise en œuvre des traités, accords ou conventions internationales lorsqu'ils affectent leurs champs de compétence.

De plus, les relations internationales ne portent pas seulement sur les questions de sécurité militaire. L'intégration régionale, la montée du multilatéralisme et la mondialisation ont rendu les thèses centralisatrices désuètes. Les impératifs de coopération entre les différents ordres de gouvernement sont de plus en plus importants et c'est pour cela que, partout, on note un essor considérable du fédéralisme exécutif ou des relations intergouvernementales en relations avec la conclusion de traités internationaux dans les régimes fédéraux. À cet égard, le Canada fait figure de cancre puisque la tentation centralisatrice de

gouverner à partir du centre est encore largement dominante. Selon Richard Simeon, les relations intergouvernementales représentent le maillon faible du fédéralisme canadien<sup>11</sup>.

La question de la place des États fédérés (mais également de plus en plus des villes) dans la politique étrangère des gouvernements centraux fait référence à la question fondatrice des sciences politiques contemporaines: qui gouverne? Comment les décisions sont-elles prises et mises en œuvre lorsque les champs de compétence des États fédérés sont impliqués? Quel est le rôle des États fédérés dans la conclusion (négociation, signature et ratification) et la mise en œuvre (application) de traités internationaux lorsque ceux-ci affectent leurs compétences particulières? Ces questions sont loin d'être anodines.

Le fédéralisme, dont le fondement principal est la divisibilité de la souveraineté, s'accommode mal des principes du droit international qui accordent à l'État central le monopole de la représentation internationale. On postule en effet dans ces régimes politiques que la souveraineté peut être exercée sur un même territoire et sur une même population par plusieurs sources d'autorité politique, alors que l'on assume sur le plan du droit international que les États fédéraux sont des acteurs unitaires qui représentent « l'intérêt national » de leur communauté politique. Les conflits de champs de compétence dans les pays fédéraux ou à structure décentralisée sont ainsi de plus en plus nombreux.

Pourquoi? Parce que depuis la mise sur pied du système onusien, et dans certains cas même avant, comme pour l'Organisation internationale du travail créée par le Traité de Versailles, on assiste à un élargissement des enjeux sur la scène internationale. De plus en plus, dans le cadre des organisations internationales ou de conférences thématiques, on aborde des thèmes liés à l'éducation, à la santé publique, à la diversité culturelle, à l'environnement,

<sup>8</sup> « One Country, One Voice [Éditorial] », *Ottawa Citizen*, 5 octobre 2005.

<sup>9</sup> « Let Canada speak with one voice [Éditorial] », *National Post*, 2 septembre 2005.

<sup>10</sup> Pratte, André, « La place du Québec », *La Presse*, 17 novembre 2004.

<sup>11</sup> Simeon, Richard [s.d.]. « Conclusion », dans J. Peter Meekison (dir.), *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés*. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale, Ottawa, Forum des fédérations, (document non daté), p.105-123.

aux subventions aux entreprises, au traitement des investisseurs, à la suppression des barrières non tarifaires, à l'agriculture, aux services, etc. Dans ce contexte, les États fédérés sont de plus en plus conscients que leur pouvoir politique, c'est-à-dire leur capacité de mettre en œuvre des politiques et de les développer, fait l'objet de discussions dans le cadre de ces forums internationaux.

Prenons un exemple. Lors du Cycle d'Uruguay, dans l'une des premières versions de l'accord, une disposition avait été ajoutée à la demande du gouvernement français qui aurait eu pour effet d'interdire toute subvention industrielle par des gouvernements non centraux. Cette politique visait particulièrement la Bavière qui avait, dans les années 1980, subventionné massivement son industrie automobile. Puisque Renault était une société d'État, on comprend où était l'intérêt de la France. L'application de cet accord au Canada aurait interdit toute subvention aux entreprises par les provinces ou les municipalités, ce qui revient à dire que la Société générale de financement aurait été contrainte de fermer ses portes et la Caisse de dépôt et placement du Québec aurait probablement dû revoir son double mandat plus rapidement. Le gouvernement du Québec a eu chaud. De toute façon, il n'aurait jamais mis en œuvre un tel accord.

Autre exemple, le Protocole de Kyoto. Ce protocole aura, s'il est un jour mis en œuvre, des effets fondamentaux et irréversibles sur les politiques des villes, notamment en ce qui a trait à leurs politiques de transport et d'urbanisme. En terme municipal, Kyoto représente une bombe environnementale. Pourtant, Kyoto est le fruit d'une décision du bureau du Premier ministre à Ottawa. Cette décision s'est prise sans réellement consulter les provinces et les villes, ce qui explique pourquoi Stephen Harper a déclaré le 20 décembre 2005 : « Le gouvernement libéral n'a pas voulu consulter les provinces lorsqu'il a négocié Kyoto. Huit ans plus tard, le résultat, c'est que le Protocole de Kyoto tarde à s'implanter<sup>12</sup> ». Il propose maintenant d'en arriver à une entente sur la participation des provinces aux négociations internationales du Canada.

Certaines provinces cherchent également à participer activement aux travaux de différentes organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Si une pandémie de grippe aviaire frappait aux portes du Canada, ce sont les autorités provinciales et municipales qui seraient au cœur de la gestion de la crise. Il serait ainsi plus logique et sécuritaire qu'elles puissent déléguer un ou plusieurs représentants sur une base permanente, ne serait-ce qu'au sein de la délégation canadienne, afin de pouvoir suivre l'évolution des travaux de l'organisation. Il s'agit d'un des cas les plus inquiétants d'irresponsabilité fédérale présentant un risque pour la vie des Canadiens pour préserver son « monopole » des relations internationales. Le manque d'accès du gouvernement ontarien à l'OMS lors de la crise du SRAS créa beaucoup d'amertume, notamment lorsque Toronto fut placée, un peu trop rapidement selon les autorités provinciales, sur la liste noire. Cette situation aura eu des effets considérables sur le développement économique et sur l'image internationale de Toronto.

## ■ LES CONSÉQUENCES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Jusqu'à récemment, les États fédérés n'étaient pas en position institutionnelle pour influencer les négociations internationales. En matière de traité international, les États fédéraux agissent – sauf exception – selon la logique d'un État unitaire même lorsque l'objet du traité ne relève pas de leur compétence à l'interne. Dans certains pays comme l'Espagne, il suffit à l'État de conclure un traité dans les champs de compétence des communautés autonomes pour ensuite obtenir le droit de légiférer dans les champs de compétence de ces dernières (une situation semblable ne pourrait se produire au Canada depuis un jugement du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres en 1937 sur les Conventions de travail). L'État espagnol n'a, par exemple, qu'à conclure un traité avec un autre pays en matière d'éducation pour imposer aux communautés autonomes l'application de ce traité. Cette mesure fait de l'Espagne un pays unitaire sur le plan international et un pays décentralisé à l'échelle domestique où l'ingérence de l'État espagnol se multiplie. On imagine aisément la réaction

<sup>12</sup> Nouvelles télévisées de Radio-Canada, 20 décembre 2005.

des politiciens catalans ou basques devant ce scénario pour le moins conflictuel et peu légitime sur le plan démocratique.

Ce phénomène, qualifié d'effet boomerang par certains spécialistes espagnols, est amplifié par le processus d'intégration européenne. Les pays européens, même fédéraux ou à structures décentralisées, agissaient comme un État unitaire lorsqu'il était temps de déterminer les politiques européennes à adopter. Non seulement avaient-ils le monopole de la définition de « l'intérêt national », ce qui pose un problème dans les sociétés à la diversité profonde, mais ils étaient les seuls à pouvoir s'exprimer au nom du pays. Certains pays avaient recours à des consultations ponctuelles plus ou moins formelles, mais peu de mécanismes étaient institutionnalisés. Puisque ce sont des représentants des gouvernements centraux qui déterminent les positions des États membres au Conseil de l'Union Européenne, ils profitent de cette position pour promulguer des politiques ne relevant pas de leur compétence sur le plan interne. C'est ce qui explique pourquoi, selon certains spécialistes, les lois communautaires sont très favorables aux gouvernements centraux.

Pour dénoncer cet état de fait, de nombreuses régions feront pression sur leur gouvernement « national » et sur les institutions européennes pour qu'un plus grand rôle soit accordé aux régions en Europe en matière de relations internationales. Compte tenu des difficultés d'institutionnalisation d'un troisième palier au niveau européen (c'est-à-dire transformer le Comité des régions en Sénat européen sur le modèle allemand), les régions utiliseront plutôt les mécanismes intergouvernementaux afin de se faire reconnaître un rôle accru en matière de relations internationales.

Ainsi, les régions européennes ne limiteront plus leurs actions aux liens directs avec les institutions européennes (ce que prône par exemple la doctrine Gérin-Lajoie de 1965). Leur localisation au sein d'un État souverain leur permet d'avoir accès aux décideurs du gouvernement central, ce qui inclut les acteurs de la politique étrangère. Contrairement aux ONG, les États fédérés ont un accès privilégié aux réseaux

diplomatiques internationaux et aux négociations internationales. De nombreuses régions européennes vont ainsi se faire reconnaître un rôle par leur État central dans la politique étrangère de celui-ci.

Ainsi, avec les transformations internationales, de plus en plus d'États sont aujourd'hui contraints de partager une partie des responsabilités avec les régions en politique étrangère. En Europe, le phénomène est évident et il ne se limite pas qu'à la Belgique. Malgré les variations, de nombreuses régions européennes ont réussi à se faire reconnaître un rôle en ce qui concerne la politique européenne des États. Dans certains cas, on a institutionnalisé des canaux d'accès aux processus de prise de décision européens. En cassant le monopole étatique garantissant à l'État central le rôle unique d'interlocuteur des institutions de l'Union Européenne, les États fédérés ont créé un nouveau système, très variable selon les pays, où les autorités centrales et subétatiques agissent de plus en plus en interaction, un système de gouvernance à paliers multiples.

La popularité de ce phénomène en Europe s'explique en partie par la prétention de nombreuses régions de disposer des politiques européennes non pas comme des questions internationales, mais comme de nouvelles questions domestiques. Les *Länder* allemands, par exemple, défendent l'idée que l'intégration européenne a d'importants effets sur le partage des pouvoirs au sein de la fédération. Ainsi, l'intégration européenne ou l'élargissement des compétences communautaires ne doit plus être vu comme une question de politique étrangère traditionnelle mais comme une question de politique domestique. Plus encore, les *Länder* soutiendront que dans leurs champs de compétence, ils doivent participer au processus de prise de décision même si cela doit se faire à l'échelon européen<sup>13</sup>. Le gouvernement du Québec devrait également considérer que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) n'est plus une question de relations internationales, mais de politique domestique.

De nombreux États édifieront des structures entre l'État central et les États fédérés où les structures décentralisées permettront à ces derniers d'avoir plus d'influence en politique européenne. En Autriche

<sup>13</sup> Jeffery, Charlie (2001). « Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, p. 12.

et en Allemagne, le droit des régions d'accéder au Conseil des ministres de l'Union Européenne sera reconnu constitutionnellement. Dans de nombreux autres pays, on mettra sur pied des structures de coordination. Mais aucun pays n'est allé aussi loin que la Belgique dans ce sens. Le cas belge est important, car il s'agit du système le plus cohérent et qui respecte le mieux le fédéralisme en matière de relations internationales.

### ■ LA GOUVERNANCE À PALIERS MULTIPLES ET LE FÉDÉRALISME BELGE

Depuis 1993, « la Belgique est un État fédéral qui se compose de communautés et de régions », selon l'article premier de sa constitution. Le fédéralisme belge se répercute sur la conduite des relations internationales. La révision constitutionnelle de 1993, qui visait à mettre fin aux débats sur le partage des compétences entre les communautés et les régions, permet à ces dernières de devenir de véritables acteurs internationaux, ce qui inclut le pouvoir de se représenter et de signer des traités avec des États souverains.

Le Roi, qui avait autrefois la compétence exclusive des 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>14</sup> ». Les compétences des communautés en relations internationales sont : « la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités pour les matières visées aux 1° et 2° [les matières culturelles, l'enseignement (avec exceptions)] » (Article 127 de la Constitution du Royaume de Belgique<sup>15</sup>).

Depuis la révision de la Constitution de 1993, le règlement des relations internationales est fondamentalement adapté à la structure de l'État fédéral. L'autonomie des États fédérés belges sur le plan de

la politique extérieure est unique au monde. Son caractère exceptionnel provient du principe reconnu constitutionnellement du *in foro interno, in foro externo*, qui implique une « absence de hiérarchie » et pas seulement au plan théorique entre les différents paliers administratifs.

En effet, conformément à l'article 167 de la Constitution belge, la coopération internationale est désormais entre les mains du gouvernement fédéral, des communautés et des régions, chacune dans les limites de ses compétences respectives, y compris la conclusion de traités. En somme, la Constitution reconnaît que les États fédérés en Belgique (communautés et régions mais qui ont fusionné dans le cas de la Flandre) sont souverains dans leurs champs de compétence et que cela s'applique également aux relations internationales. Cette disposition repose sur l'idée d'appliquer également le principe de l'exclusivité des compétences des États fédérés sur le plan interne au domaine des relations internationales. Pour cette raison, les États fédérés disposent d'une véritable personnalité juridique internationale et, dans la pratique, les États étrangers et les organisations internationales doivent accepter le principe qu'ils négocient et concluent les traités avec les États fédérés d'un État fédéral.

Depuis la révision constitutionnelle de 1993, il existe trois types de traités en Belgique : 1) les traités relevant exclusivement des compétences du gouvernement fédéral et qui sont conclus et ratifiés par ce même gouvernement fédéral ; 2) les traités relevant exclusivement des compétences communautaires ou régionales et qui sont conclus et ratifiés par les communautés ou les régions ; 3) les traités mixtes. Quand un accord concerne à la fois les compétences fédérales et les compétences communautaires et/ou régionales, le traité est conclu selon une procédure spéciale convenue entre tous les ordres de gouvernement. Il doit également être approuvé par tous les parlements concernés<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Philippart, Éric (1998). « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union Européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, volume XXIX, n° 3 (septembre), p. 632.

<sup>15</sup> Alen, André et Rusen Ergec (1998). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2<sup>e</sup> édition, ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 57.

<sup>16</sup> Alen, André et Rusen Ergec (1998). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2<sup>e</sup> édition, ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 57.

Ainsi, en Belgique, les États fédérés jouissent de plus d'autonomie que toutes les autres régions de la planète en ce qui concerne la politique étrangère. Le Québec, qui est souvent cité comme leader, est en retrait comparativement aux régions et communautés belges. Le nouveau système de gouvernance à paliers multiples en Belgique permet aux régions de devenir de véritables acteurs internationaux, ce qui inclut le pouvoir de signer de véritables traités avec des États souverains.

Le droit de représentation, c'est-à-dire d'ouvrir des « mini-ambassades », leur est également accordé. Les États fédérés belges ont la possibilité de désigner leurs propres représentants à l'étranger que ce soit ou non dans le cadre des postes diplomatiques et consulaires de l'État belge<sup>17</sup>. La Flandre a maintenant cent représentations autour du globe. En Europe, les Flamands ont généralement préféré avoir des délégations à l'extérieur des ambassades belges alors que dans le reste de la planète, ils ont généralement opté pour la stratégie inverse. Le statut et l'exercice des fonctions des représentants sont fixés par un accord de coopération conclu en 1995 entre les autorités fédérales et les États fédérés. L'ambassadeur belge n'a « aucune autorité hiérarchique » sur les représentants des entités fédérées<sup>18</sup>. Comme le soulignait un fonctionnaire flamand, sur de nombreux dossiers : « Il n'y a rien de plus inutile qu'un ambassadeur belge<sup>19</sup> ».

Avec les Accords de Lambermont du 29 juin 2001, qui sont des accords à caractère constitutionnel, même le commerce extérieur a été régionalisé. La Flandre est probablement la région du monde la plus mondialisée qui soit : elle exporte 89 % de son PIB. Aucun pays n'est aussi décentralisé que la Belgique en ce qui concerne les relations internationales.

## ■ LA PRISE DE DÉCISION AU SEIN DE CE SYSTÈME DE GOUVERNANCE À PALIERS MULTIPLES

Afin d'éviter les conflits et d'assurer la cohérence de la politique étrangère belge, une Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) a été institutionnalisée. Ce comité réunit des représentants des différentes autorités au plus haut niveau politique ou administratif et a été conçu comme une institution de concertation permanente pour éviter les conflits<sup>20</sup>. Ce comité abrite de nombreuses conférences interministérielles sectorielles. La CIPE est un organisme d'information et de concertation, où la prise de décision se réalise par consensus. Son secrétariat est assuré par le Service des Affaires étrangères chargé des relations avec les communautés et les régions. Ce service assure également l'organisation et la présidence des différents groupes de travail et comités actifs dans le cadre de la CIPE<sup>21</sup>. C'est par ce système que sont conclus les traités mixtes mais également les politiques visant les organisations internationales intergouvernementales.

Le 30 juin 1994, un accord-cadre a été promulgué concernant la participation de la Belgique et de ses entités fédérées aux organisations internationales. Cet accord-cadre impose une concertation générale systématique et horizontale, préalable à chaque réunion ministérielle d'une organisation internationale.

Les représentants du Premier ministre, des autres ministres fédéraux et des ministres communautaires et régionaux compétents sur le plan technique ou des responsables des relations extérieures sont invités à toutes les réunions de concertation. En vertu de l'article 7 de l'Accord de coopération, un groupe de travail, « Représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales », assure le suivi et la coordination générale. Ce groupe de travail

<sup>17</sup> Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

<sup>18</sup> Alen, André et Rusen Ergec (1998). *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2<sup>e</sup> édition, ministère des Affaires étrangères de Belgique, Bruxelles, p. 57 et suivantes.

<sup>19</sup> Entretien anonyme avec un fonctionnaire flamand, juillet 2001.

<sup>20</sup> Lagasse, C.-E. (1997). « Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale », *Courrier Hebdomadaire*, 1549-1550, p. 10.

<sup>21</sup> Kerremans, Bart (2000). « Determining an European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, (printemps), p. 42-44.

doit se réunir à intervalles réguliers dans le cadre de la CIPE. En cas de désaccord au sein de la concertation générale, le groupe de travail est dessaisi du dossier et on renvoie le tout à la concertation générale.

Faute de hiérarchie entre les autorités fédérales, les communautés et les régions, le bon fonctionnement du système de coopération dépend entièrement de la bonne volonté des différentes autorités. Les diplomates fédéraux concernés affirment que le système de coopération est un genre de système d'appel, avec le Comité de concertation en tête. Tout le système dépend de la concertation. Jusqu'à présent, ce système n'a presque jamais été appliqué. Les problèmes sont souvent résolus au niveau inférieur. Selon les initiés, les ministres perçoivent la CIPE plutôt comme « un passage obligatoire » dont ils se servent uniquement afin d'éviter les problèmes.

Cependant, la situation est différente pour les groupes de travail créés au sein de la CIPE. Les délégués des cabinets et des administrations y siègent. Parallèlement, deux groupes de travail ont été créés sous la direction de la CIPE. Un nombre de mécanismes formels et informels a été créé (à l'intérieur des accords de coopération) à partir de ce niveau. Dans la pratique, la politique extérieure commune de la Fédération belge est assurée avant tout par les groupes de travail<sup>22</sup>.

Les États fédérés belges ont également le droit d'établir directement des politiques dans le domaine multilatéral, c'est-à-dire au sein des organisations internationales gouvernementales<sup>23</sup>. Depuis quelques années, les États fédérés sont représentés officiellement au sein de la délégation belge à des organisations internationales comme l'Union Européenne ou l'Organisation mondiale du commerce. Précisons, car cela est important, qu'ils n'occupent pas un siège distinct mais le siège de la Belgique. Dans le cas de certaines organisations où l'on traite de matières exclusivement communautaires ou régionales, la

Belgique n'est représentée que par les ministres des États fédérés. À l'UNESCO, cela signifie que la majorité du temps, il n'y a aucun représentant de l'État belge, car ce dont il est question est hors de son champ de compétence. Si, cependant, l'UNESCO souhaitait accueillir un nouveau membre comme la Palestine (ou le Québec...), alors c'est un représentant de l'État belge qui sera assis dans le siège belge. En ce qui concerne la Francophonie, la Communauté française de Belgique a le statut d'État membre et n'est pas placée aux côtés du Royaume de Belgique. Le Québec a le statut de gouvernement participant et est placé sous la désignation de Canada-Québec. Dans la pratique de la Francophonie, cela ne semble pas changer grand-chose puisque le Québec, depuis Robert Bourassa, se mêle de tous les sujets.

Puisque les principes hiérarchiques ne jouent pas, les entités subétatiques belges jouissent d'un rôle plus important que l'ambassadeur nommé par le gouvernement fédéral. Dès qu'il est question de contenu, dans le cas d'un accord préalable, ce sont les représentants flamands ou wallons qui ont voix au chapitre. Pour l'instant, on ne note que très peu de conflits entre les deux communautés<sup>24</sup>.

En somme, en Belgique, les différents paliers de gouvernement ont conclu toute une série d'accords de coopération en matière de représentation de la Belgique auprès des organisations internationales et supranationales. L'accord le plus important concerne la participation de la Belgique dans les conseils ministériels de l'Union Européenne, où les ministres des États fédérés peuvent représenter la Belgique et conclure des engagements en son nom<sup>25</sup>.

Le contenu des positions de la Belgique dans les conseils ministériels de l'Union Européenne est discuté dans une cellule spéciale de coordination au sein du ministère des Affaires étrangères entre tous les ordres de gouvernement. Dans certains cas, il faut

<sup>22</sup> Kerremans, Bart (2000). « Determining an European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium », *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 1, (printemps), p. 44.

<sup>23</sup> Massart-Piérard, Françoise (1999). « Politique des relations extérieures et identité politique: la stratégie des entités fédérées de Belgique », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4, (décembre), p. 714.

<sup>24</sup> Entretien avec Herbert Tombeur du ministère de la Flandre et de l'administration des Affaires étrangères, Bruxelles, juillet 2001.

<sup>25</sup> Massart-Piérard, Françoise (1999). « Les entités fédérées de Belgique. Acteurs décisionnels au sein de l'Union Européenne », *Politique et Sociétés*, vol. 18, n° 1, p. 25.

tenir compte de l'existence de paliers de pouvoir et d'ordre juridique non hiérarchisés. Comme le dit Éric Philippart: « Dans un grand nombre de cas, la Belgique ne peut plus participer de façon constitutive 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<sup>26</sup> ». Cette situation ne s'est présentée que quelques fois depuis que ce système a été mis en place.

Un système de rotation a été instauré entre les communautés et les régions pour que la Belgique ne soit représentée dans chaque conseil ministériel que par un seul ministre. Lors de la dernière présidence belge de l'Union Européenne, une première dans l'histoire de l'Union Européenne a eu lieu, puisque des ministres d'États fédérés ont présidé officiellement l'Union Européenne. C'est ainsi que, sur la base de ces accords intrabelges, les ministres flamands de l'Éducation, de la Jeunesse et du Tourisme ont présidé le Conseil des ministres de l'Europe alors que le ministre flamand de la Culture a organisé un conseil ministériel culturel à caractère informel.

## ■ CONCLUSION

La gouvernance à paliers multiples est plus qu'une simple mode passagère. Avec l'approfondissement de la libéralisation des échanges et l'élargissement des enjeux internationaux qui affectent de plus en plus profondément les champs de compétence des provinces et des villes, ces débats vont inévitablement se transporter à l'ensemble des régimes fédéraux. Le cas belge fait ici figure de modèle et de pionnier. Dans le cas du Canada, la faible institutionnalisation des mécanismes intergouvernementaux en matière de relations internationales continuera à poser des problèmes considérables en ce qui touche à la gouvernance publique. Cela nous invite à repenser nos conceptions du fédéralisme, de la politique étrangère et de la place des provinces et des villes dans les relations internationales.

---

<sup>26</sup> Philippart, Éric (1998). « Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures: le développement de la 'paradiplomatie' au sein de l'Union Européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, volume XXIX, n° 3 (septembre), p. 639.