



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE
Président : Jacques DELORS

LA PRESIDENCE BELGE 2001

Lieven De Winter (Université Catholique de Louvain et Université Catholique de Bruxelles (Katholieke Universiteit Brussel))

et

Huri Türsan (Vesalius College, Vrije Universiteit Brussel et Council for Educational Exchange, Université Libre de Bruxelles)

Etude et Recherches N° 13
Juin 2001

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS
© Notre Europe, juin 2001

Auteurs

Lieven De Winter est professeur à l'Université Catholique de Louvain et maître de conférences à temps partiel à l'Université Catholique de Bruxelles (Katholieke Universiteit Brussel). Il a étudié à l'Université Catholique de Leuven et a obtenu son Doctorat à l'Institut Universitaire Européen à Florence, Italie. Ses principaux centres de recherches, ses publications et son enseignement portent sur les partis politiques, les parlements, la formation des gouvernements et des cabinets, le comportement électoral et la culture politique. Ses travaux sont basés sur la perspective comparative européenne et belge ; il a beaucoup publié sur tous ces secteurs.

Huri Türsan est professeur auxiliaire au Vesalius Collège, de la Vrije Universiteit Brussel (V.U.B) et au Council for International Educational Exchange, University Libre de Bruxelles (U.L.B.) Elle a obtenu son Doctorat en Philosophie à l'Institut Universitaire Européen à Florence, Italie. Sa spécialisation et ses publications incluent la démocratie, les changements politiques, l'intégration européenne et son impact sur la démocratisation. Elle enseigne actuellement les politiques de l'intégration européenne et l'ordre constitutionnel et juridique européen.

Les auteurs aimeraient rendre hommage à la contribution d'ERIS (European Research and Information Sources) de Bruxelles pour le contexte, ainsi qu'à la documentation fournie par le Dr Jan Beyers, Institut de Politique Européenne, Université Catholique de Louvain, pour l'écriture de cette étude.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

PREFACE

Dans la série des études consacrées au débat sur l'Europe dans le pays qui en prend la présidence semestrielle, Notre Europe est *naturellement* conduite à s'intéresser à la Belgique qui va assumer cette charge du 1^{er} juillet au 31 décembre 2001. Il pourrait s'agir d'un travail de « routine », encore que nos pays développent à l'occasion de leur présidence des visions spécifiques dont la diversité est une des richesses de l'Europe. Restent, pour le cas spécifique de la présidence belge, deux légers détails :

Le premier est que cette présidence s'est d'elle-même située à une charnière de la construction européenne. Elle doit en effet se conclure par une « déclaration de Laeken », du nom du lieu où se tiendra le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2001, laquelle doit donner chair au « grand débat » voulu par le Conseil européen de Nice. Cette rencontre avec l'Histoire n'est pas uniquement liée au hasard des calendriers européens mais résulte d'une volonté délibérée de la Belgique d'être présente au rendez-vous du futur. L'idée d'une déclaration de Laeken est en effet née d'un communiqué conjoint des trois premiers ministres du Benelux (30 août 2000) reprenant une idée du Premier Ministre belge, Guy Verhofstadt, exprimée quelques jours auparavant (21 août). D'une certaine façon, la Belgique a délibérément choisi de faire de sa présidence la clé du futur de la construction européenne.

Le deuxième détail est qu'il s'agit en effet de la Belgique, « petit » pays coutumier des grandes présidences. Lieven de Winter et Huri Türsan explicitent dans leur très solide travail les clefs de ce paradoxe : une identification quasi institutionnelle au projet européen, une expérience difficile de construction d'un « fédéralisme coopératif » respectueux d'identités particulièrement sourcilleuses, un incontestable savoir-faire dans l'art du compromis et de la *soft governance*. Je tiens, pour ma part, à saluer ce double rappel de l'esprit des fondateurs de l'Europe : un « petit » pays peut être grand pour l'Europe lorsqu'il maîtrise l'alchimie des compromis productifs entre un couple franco-allemand qui n'a jamais exercé une fonction s'apparentant à un *leadership* ; la construction européenne est faite d'un subtil amalgame entre la vision prospective (la déclaration de Laeken) et l'acharnement quotidien (les 16 priorités de la présidence belge).

Après avoir remercié les auteurs de leur excellent travail qui me fournit, incidemment, l'occasion de mises au point qui me tenaient à cœur, il me reste à conclure sur un espoir et un message de confiance. Espoir que, grâce à la présidence belge, les Quinze redonneront clarté et sens au projet européen. Message de confiance envers un pays de grande tradition européenne, doté d'une diplomatie de haute classe, dans l'inspiration laissée par les Pères fondateurs de l'Europe.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

I - INTRODUCTION	1
II – LES OBJECTIFS EXPLICITES DE LA PRESIDENCE BELGE	4
A. Introduction	4
B. Le programme de la présidence belge	5
C. Un intégrationnisme historique visant la libéralisation des échanges et l'intégration politique	11
D. Un petit pays avec peu d'intérêts nationaux	12
E. Préserver les droits des petits pays	13
F. L'art de la médiation et du compromis	13
G. Les failles de la lenteur dans la transposition des directives européennes	15
III – LA DECISION EUROPEENNE EN BELGIQUE : UN PROCESSUS A PLUSIEURS NIVEAUX	17
IV – LE DEBAT ENTRE LES PARTIS POLITIQUES	21
A. Le système belge des partis : très fragmenté, mais consensuel sur l'Europe	21
B. Les partis et leurs clivages	21
C. Des accents différents au sein d'un large consensus	22
D. Sujets et causes de dissension	28
E. Les composantes comportementales	30
V – LE DEBAT AU SEIN DES GROUPES D'INTERETS	32
VI – LA FONCTION PUBLIQUE	34
VII – LES ATTITUDES DE L'OPINION PUBLIQUE	35
A. La population : consensus mou en recul ou méfiance installée nationalement	35
B. Les médias	39
VIII - LE RÔLE SOUS-JACENT DE LA PRESIDENCE DANS LA POLITIQUE NATIONALE	40
A. Promouvoir "le modèle belge"	40
B. Promouvoir une équipe gouvernementale inédite	40
C. Promouvoir la stabilité du gouvernement	41
IX – CONCLUSION : LES ENJEUX DE LA PRESIDENCE BELGE	43
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	46
NOTES	49

I- INTRODUCTION

Ces dernières années, les présidences du Conseil européen furent des occasions de lancer et relancer sans beaucoup de progrès le débat sur l'avenir de l'Europe. Cette tendance s'est intensifiée avec la présidence française et le Traité de Nice, que même les personnes impliquées dans sa conception ont trouvé difficile à défendre. Quoique les décideurs européens puissent affirmer au plus haut niveau, dans toute évaluation objective des événements clés du processus d'intégration européen au cours de ces dernières années, les qualifications de "déception" et "d'échec" deviennent omniprésentes. Ce qui est encore plus alarmant est que ces critiques émanent de plus en plus des intégrationnistes européens convaincus et non plus seulement des "Eurosceptiques".

En sens inverse, le débat prévu par les rédacteurs du Traité de Nice renvoie aux discussions les plus animées sur le futur de l'Europe au cours des années récentes. Les responsables politiques et les sociétés civiles ne se contentent pas de s'exprimer dans les débats sur le genre d'Europe qu'ils souhaitent, mais leur intérêt semble régulièrement croître, contribuant ainsi à une progression positive de leurs attentes. Le flot de morosité qui avait envahi l'Europe semble se transformer progressivement.

Dans ce contexte d'attentes à la fois positives et négatives, le programme de la Présidence belge (du 1^{er} juillet au 31 décembre 2001) a été annoncé le 2 mai 2001, deux mois avant son échéance normale. Il était présenté comme un " programme ambitieux et détaillé, avec des objectifs clairs pour chaque domaine politique et pour chaque formation du Conseil des Ministres ". De façon encore plus ambitieuse, le débat sur le futur de l'Europe, ses méthodes et son calendrier (selon ce qui a été annoncé à Nice), a été présenté comme le principal objectif de la Présidence. Bien plus, la Présidence veut étendre le programme de l'après-Nice à " un questionnement sur tout ce qui concerne l'avenir de l'Europe ", en en faisant un projet global. Pour le Premier Ministre Verhofstadt " un tel débat devrait associer non seulement les Etats membres, mais aussi les pays candidats, les parlements nationaux, le Parlement européen et l'ensemble de l'opinion publique... Aucun élément du débat intéressant l'avenir de l'Europe ne doit être exclu : la répartition des compétences, le financement de l'Union, les procédures de décision, l'architecture institutionnelle et l'équilibre des pouvoirs, le rôle des Régions, la structure du Traité, une méthode communautaire modernisée et la place

du dialogue social et de la société civile ⁱ. Ce débat large et approfondi doit aboutir à la déclaration de Laeken en décembre 2001, qui doit définir un cheminement et un calendrier pour une nouvelle CIG pouvant réformer les institutions en 2004.

Cette ambition est, d'une part, due à l'engagement européen et au style activiste du Premier Ministre Verhofstadt et du Ministre des Affaires Etrangères Michel, ainsi qu'à leur propension à s'engager dans des débats sans concessions, en adoptant des positions "audacieuses", voire "peu diplomatiques", par contraste avec l'approche plus prudente de leurs prédécesseurs.

D'autre part, l'ambition de jouer un rôle déterminant pour promouvoir une "Union sans cesse plus étroite" s'est inscrite dans "la continuité du rôle intégrationniste assuré par la Belgique dans l'Europe de l'après-guerre" (Kerremans et Beyers, 1998). Un fil conducteur unit Paul-Henri Spaak, président du Comité qui a préparé les Traités CEE et Euratom ⁱⁱ à Etienne Davignon lors de la naissance de la coopération politique européenne ; au rapport fédéraliste de Léo Tindemans (1976) traçant un projet pour l'avenir du processus d'intégration et insistant sur l'urgence d'une réforme des institutions communautaires ; à la contribution de Jean-Luc Dehaene au rapport des trois sages pour le Sommet d'Helsinki en 1999 (enterré). Par la suite, il n'y a eu aucune divergence entre le gouvernement, les élites et la population, au moins pour ce qui concerne le consensus sur une attitude intégrationniste (de Schouteete, 1992) ⁱⁱⁱ.

En tant que membre fondateur de la Communauté Economique Européenne, la Belgique aura tenu la présidence du Conseil des Ministres onze fois entre 1958 et décembre 2001 et pour la cinquième fois depuis l'institutionnalisation des sommets européens, appelés depuis Conseils européens (en 1977, 1982, 1987, 1993 et 2001). En ce qui concerne les présidences précédentes, la Belgique peut mettre à son crédit des "succès", dans la mesure où elle a contribué positivement aux décisions qui ont marqué leur terme. Le rapport Tindemans à la fin de 1975 a contribué à l'approbation de l'UEM ; en 1987 Wilfried Martens a avalisé le Paquet Delors I, tandis qu'en 1993 Jean-Luc Dehaene s'est considérablement investi dans la mise en place du Traité de l'Union européenne.

Ainsi, la Belgique a obtenu de bons résultats au cours de ses présidences passées, non seulement en termes de visées politiques, mais aussi de capacités opérationnelles. La dernière, en particulier, a été appréciée dans la mesure où Jacques Delors, alors Président de la Commission a pu parler du "bonheur rare", pour la Commission, de travailler sous présidence belge, et que le Parlement et la presse internationale ont félicité la Belgique pour sa compétence et ses qualités diplomatiques (Franck & de Wilde, 1994).

Les attentes vis à vis de la présidence de 2001 sont également importantes du fait du calendrier européen. Elle intervient peu après un Conseil de Nice, en fin 2000, peu productif et une présidence suédoise peu ambitieuse. La Belgique préside également l'Eurogroupe durant toute l'année 2001 (la Suède n'étant pas dans la zone euro), à un moment crucial, puisqu'il précède l'introduction physique de l'euro et la disparition des monnaies nationales. Enfin, avec la perspective de l'élargissement et les règles actuelles de rotation, il faudra une autre décennie pour que la Belgique soit à nouveau présidente du Conseil. Ainsi, 2001 se présente, beaucoup plus que les présidences belges précédentes, comme un évènement historique exceptionnel.

Dans cette étude, notre objectif est d'interpréter les priorités de la présidence belge au regard de leur insertion dans les structures sociales et politiques nationales, du rôle des acteurs et de la culture, des traditions nationales en matière de politique européenne et des évènements conjoncturels. En toile de fond de notre analyse, nous commencerons cependant par exposer, dans la deuxième section, le programme belge pour la prochaine Présidence. Ensuite, nous examinerons le contexte de long terme de ces politiques et leurs racines dans l'Histoire de la Belgique.

Dans la troisième section, nous étudierons la complexité institutionnelle du système politique belge et son processus de décision européenne à plusieurs niveaux. Dans les quatre sections suivantes, nous analyserons les positions des partis politiques (section IV), des groupes d'intérêts (section V), de l'administration (section VI) et de l'ensemble de l'opinion publique (section VII). Notre avant-dernière section (VIII) mettra l'accent sur les fonctions implicites de la présidence dans la vie politique nationale, avant que nous ne présentions nos conclusions.

II- LES OBJECTIFS EXPLICITES DE LA PRESIDENCE BELGE

A. Introduction

Le 2 mai 2001, deux mois avant le début officiel de son tour de présidence de l'Union européenne, le Premier Ministre belge Guy Verhofstadt, le Ministre des Affaires Etrangères Louis Michel et le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères Annemie Neyts ont présenté le programme du pays pour ces six mois. Le programme décrit une liste inhabituelle de 16 priorités couvrant un large spectre de domaines politiques dans lesquels des progrès sont souhaités.

Les priorités de la présidence belge proviennent de quatre sources :

1. Des sujets qui font déjà partie de l'agenda européen et qui doivent être poursuivis pendant la présidence belge ;
2. Des problèmes internationaux récurrents tels ceux liés à la Russie, au Moyen-Orient et aux Balkans ;
3. Des sujets auxquels les six partenaires de la coalition (libéraux flamands et wallons VLD et PRL-FDF, socialistes SP et PS et les Verts Agalev et Ecolo), les ministres et l'opinion publique attachent une importance particulière et qui sont annoncés dans l'accord gouvernemental, tels que : la création d'emplois, les normes sociales communes, l'environnement, l'harmonisation fiscale, la libéralisation des entreprises et des services publics, la réforme institutionnelle, la citoyenneté, etc.
4. Les questions de long terme qui résultent du paradigme politique belge concernant l'intégration européenne.

La longueur et l'orientation de cette liste de priorités proviennent également de la façon dont elle a été constituée. Il a été demandé à chacun des 15 membres du gouvernement de communiquer au Premier Ministre un seul sujet en relation avec ses attributions et un programme européen plus global à inscrire sur la liste des priorités. Cette méthode de grande liberté dans la formulation d'une politique est habituelle au gouvernement actuel.^{iv} Elle explique en partie le nombre élevé des priorités et la gamme étendue des objectifs. D'autre part, tous ces sujets font partie des questions européennes du moment et il n'y en a aucune

dans laquelle la Belgique ait un intérêt exclusif, excepté peut-être le fait que faire fonctionner un modèle fédéral européen complexe et sur plusieurs niveaux est considéré comme un test de viabilité et de survie pour le modèle politique national^v.

B. Le programme de la présidence belge

Sous quatre têtes de chapitre, le programme identifie les domaines dans lesquels la Présidence souhaite obtenir des résultats tangibles, en coopération étroite avec le Parlement européen, la Commission et tous les Etats membres.

Thème A. Domaines de politique intérieure

1. L'introduction de l'Euro.

Introduction en douceur de l'Euro après une préparation réussie de mise en circulation des pièces de monnaie et des billets de banque, création d'une réglementation boursière européenne commune.

2. Les indicateurs relatifs à la qualité du travail.

Reflétant les préoccupations des partenaires Socialistes et Verts de la coalition, le Premier Ministre libéral, Guy Verhofstadt, a promis une dimension sociale forte qui prêterait une attention particulière au développement du modèle social européen. Ce modèle met un accent tout particulier sur la qualité du travail, une plus grande participation des salariés en ce qui concerne les mutations économiques, l'égalité des chances, la modernisation de la protection sociale, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté ainsi que la viabilité et le refinancement des retraites. Il fait référence à la tâche qui lui a été confiée lors du Conseil Européen de Stockholm en mars 2001, de réformer et d'établir les indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs de l'emploi, instruments pour lesquels le Ministre socialiste des Affaires sociales a marqué son intérêt.

3. La modernisation de la sécurité sociale et le maintien des retraites.

La mise au point, vers la fin de l'année 2001, d'un accord sur quelques objectifs communs pour garantir en même temps une sécurité durable pour les retraites et leur financement est un thème sur lequel les Ministres socialistes du Budget et des Affaires sociales ont récemment pris des initiatives ambitieuses.

4. La dimension externe du paquet fiscal.

Mise en œuvre, en coopération avec la Commission, des décisions qui ont été prises à la fin 2000 au sujet du paquet fiscal (impôt sur l'épargne, règles fiscales pour les entreprises, les intérêts et les dividendes). Négociations avec les pays tiers, et particulièrement avec la Suisse, qui doivent être poursuivies en vue d'un accord définitif sur le projet d'une directive relative à l'impôt sur l'épargne en 2002.

Comme la fraude fiscale est endémique, le gouvernement espère qu'en harmonisant les régimes fiscaux et de l'épargne il réduira la fuite de capitaux, pouvant ainsi diminuer les taux d'imposition intérieurs, promesse électorale centrale des libéraux.

5. Une impulsion vers une politique commune d'immigration et du droit d'asile.

Dans le prolongement du programme défini au sommet de Tampere (1999), la Présidence belge souhaite contribuer à l'établissement d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, tout en respectant les principes d'ouverture, de liberté et d'hospitalité, de solidarité, de non-discrimination, de respect des droits de l'homme et de la dignité humaine, et des valeurs d'une société multiculturelle. Elle a promis d'évaluer les progrès obtenus lors du Conseil Européen de Bruxelles-Laeken en décembre 2001. Elle donne également priorité à l'établissement d'une politique d'asile et d'immigration commune où les droits de protection accordés par la Convention de Genève seraient respectés. Elle présente la lutte contre l'immigration illégale comme une priorité, concernant en premier lieu le trafic des êtres humains. Les pays candidats devraient être associés au renforcement des règles communes pour le contrôle des frontières avec les pays extérieurs à la zone Schengen.

Bien qu'en position élevée dans le programme, les questions de l'immigration et des réfugiés sont sources de désaccords au sein de la coalition actuelle (en particulier entre les Verts et les Libéraux). Leur inscription dans le programme européen pourrait aider à réduire les pressions internes pour trouver une solution à un problème qui dépasse les frontières nationales.

6. Une unité permanente européenne de magistrats : Eurojust.

Suite à la crise du système judiciaire sous le gouvernement précédent, la réforme de la justice est un des objectifs principaux de ce gouvernement. Celui-ci est déterminé à conclure un accord politique dans le deuxième semestre de l'année 2001, en ce qui concerne l'installation d'Eurojust, unité permanente de magistrats dotés de pouvoirs d'enquête, basée à Bruxelles. Son but est le renforcement de la coopération entre les Etats Membres en matière d'affaires criminelles, tout comme pour combattre le crime international.

7. Le développement durable et le besoin d'une meilleure qualité de vie.

Cette préoccupation typique des Verts a été définie comme une des préoccupations majeures de la présidence belge. Cette " nouvelle stratégie " (approuvée en juin 2001 à Göteborg) consiste à orienter l'ensemble des politiques de l'Union européenne vers un développement durable dans ses trois aspects (croissance économique, cohésion sociale et protection de l'environnement).

8. L'autorité alimentaire européenne.

Mise en place, au plus tard vers la fin de cette année, d'une autorité européenne alimentaire permanente plutôt qu'une institution ayant seulement compétence consultative telle que proposée par la Commission. Son but est de renforcer les contrôles sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, en européanisant le programme CONSUM ("Système de Surveillance des Contaminants"), programme belge organisant les contrôles de la chaîne alimentaire agricole, qui a été instauré après la crise de la dioxine de 1999.

9. Le brevet communautaire.

Création d'un espace européen de recherche et d'innovation, et travail actif en ce sens avec l'objectif de conclure un accord politique relatif au brevet communautaire dans le deuxième semestre de 2001, ainsi qu'une position commune sur le sixième programme cadre pour la recherche et le développement.

Thème B – L'élargissement

10. L'élargissement.

Le gouvernement belge a déclaré qu'il voyait l'élargissement comme une restauration de l'identité européenne, qui touche l'âme de l'Union européenne, à savoir le partage de valeurs communes telles que la démocratie, le respect des droits de l'homme, la protection sociale des plus faibles, la protection des minorités, l'économie de marché et la coexistence en paix dans le cadre du droit. Comme la Commission, la Présidence prévoit que les négociations d'adhésion se dérouleront selon le programme et le calendrier approuvés par le Conseil européen de Nice en décembre 2000. Des discussions sur les grandes orientations auront lieu lors des Conseils (en particulier au Conseil informel de Gand, le 19 octobre 2001). La Présidence souhaite traiter chaque pays candidat en fonction de ses mérites propres et sur la base d'une mise en place complète et effective de *l'acquis communautaire*.

Thème C. Les relations extérieures.

Le principal objectif en matière de relations extérieures est la stabilisation du continent européen et le renforcement de la voix de l'Europe dans le monde.

11. Politique Européenne de Sécurité et de Défense.

Le gouvernement belge reconnaît que l'opinion publique européenne est davantage en faveur d'un développement de sa propre identité de défense européenne^{vi}. Le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, doit déclarer l'Union européenne opérationnelle en termes de gestion de crises, car la concrétisation de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

présuppose un équilibre entre l'augmentation progressive des capacités de l'Union, le développement des outils et le soutien politique à la politique étrangère européenne.

Pour que cela soit possible, une deuxième conférence aurait lieu pendant la présidence pour examiner les capacités nécessaires afin d'en réaliser les grandes lignes en 2003. La présidence continuerait également les négociations en vue de conclure un accord permanent sur la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN.

12. La Russie.

Une attention particulière sera accordée aux relations entre l'Union européenne et la Russie, comprenant un plan d'action pour la mise en place d'une stratégie commune UE - Russie.

13. L'Afrique Centrale.

Une plus grande participation de l'Union européenne au processus de paix en Afrique Centrale et dans la région des Grands Lacs, où la Belgique a une longue implication historique. Avec les autorités compétentes, la présidence devrait élaborer un inventaire des besoins humanitaires et de réhabilitation dans les secteurs clés tels que la santé publique, l'éducation, les infrastructures et la justice, de même que les besoins relatifs au processus de démocratisation.

14. Les Balkans.

Le gouvernement belge a déclaré que sa présidence prêterait une attention particulière à cette région et souhaiterait en particulier poursuivre le processus lancé au sommet de Zagreb. La coopération régionale et le développement économique sont considérés comme essentiels à ce processus. La présidence essaiera de faire avancer les négociations de stabilisation et les traités d'association avec les pays de la région. Pendant le deuxième semestre 2001, de tels accords pourraient être signés avec un ou plusieurs pays.

15. Le processus de paix au Moyen-Orient.

En étroite collaboration avec le Haut Représentant, la présidence entend poursuivre les actions des Quinze et encourager les parties à résoudre leurs conflits par le dialogue et la négociation,

de sorte que le processus de paix puisse à nouveau reprendre. Pour réussir ce tour de force, la présidence belge reste étroitement en contact avec les Etats-Unis et toutes les parties concernées dans la région.

Thème D. L'Avenir de l'Union européenne.

16. Vers une "déclaration ambitieuse" à Laeken

La future présidence a déclaré : "A Nice on a confié à la présidence belge la tâche d'élaborer les paramètres de cette discussion vers la fin 2001 dans la Déclaration de Bruxelles-Laeken, qui à son tour devrait conduire à une nouvelle conférence intergouvernementale en 2004... La Déclaration de Bruxelles-Laeken doit établir l'ordre du jour du débat sur l'avenir de l'Europe, les méthodes à utiliser et le calendrier".

Le gouvernement a annoncé qu'il prévoit de stimuler le débat européen par une interrogation spécifique sur tout ce qui concerne le futur de l'Europe^{vii}. Il fait référence aux sujets mentionnés dans la "Déclaration sur l'avenir de l'Union" qui a été approuvée à Nice, comme devant être traités au cours des débats. La présidence belge, cependant, projette d'élargir l'ordre du jour vers un projet global pour l'Europe.

Pour donner un ordre de priorité aux 4 grands thèmes et au 16 points exposés ci-dessus, le gouvernement belge a aussi identifié 6 thèmes principaux pour sa Présidence. La déclaration de Laeken apparaît comme le dernier des 16 points, mais est classée au premier rang des 6 thèmes résumés :

1. Approfondir le débat sur l'avenir de l'Europe.
2. Améliorer la qualité du travail, faire progresser l'égalité des chances et combattre l'exclusion et la pauvreté.
3. Promouvoir une croissance économique soutenable et une politique économique commune.
4. Créer un espace européen de liberté, sécurité et justice.
5. Promouvoir un développement durable.
6. Elargir l'Union européenne et renforcer sa dimension extérieure.

Le gouvernement a reconnu qu'avec le Traité de Nice, la porte avait été ouverte " une fois pour toutes et pour tous " pour la plus grande opération d'élargissement dans l'histoire de l'Union européenne. La qualifiant plutôt de mutation que de transformation, il a souligné la nécessité d'entamer une réflexion sur le visage de l'Union après son élargissement, les compétences dont elle aurait besoin, son mode de financement, les institutions nécessaires, la manière dont les décisions devront être prises, etc.

Ce programme, dont nous avons exposé les principaux volets, se conclut en soulignant qu'il entend stimuler le débat européen à partir de questions concernant tout ce qui est pertinent pour l'avenir de l'Europe. Dans le même temps, il met en garde contre un optimisme excessif : " La présidence belge n'entend en aucune manière essayer de donner des réponses sur tous les sujets. Mais elle espère que, au cours du Conseil européen de Bruxelles-Laeken, une déclaration pourra être approuvée, posant les bonnes questions et, de cette façon, ouvrant la porte à un large et profond débat pour les années à venir " .

C. Un intégrationnisme historique visant la libéralisation des échanges et l'intégration politique

Comme nous l'avons affirmé précédemment, la politique européenne a représenté un domaine de consensus traditionnel entre les principales élites tout au long du 20^{ème} siècle. Les élites politiques belges ont généralement défendu une position pro-intégrationniste, initialement plus pour des raisons pratiques qu'en raison d'un attachement doctrinal aux idéaux fédéralistes. Dans un premier temps, tirant les leçons de l'échec de la politique de neutralité antérieure à la seconde guerre mondiale, elles ont conclu à la nécessité d'éviter à la Belgique de servir de champ de bataille pour ses principaux voisins, la France et l'Allemagne, et de les pacifier par une coopération internationale. P.H. Spaak, qui avait été le principal architecte de la politique de neutralité avant la guerre, a très vite ensuite assumé une politique étrangère fondée sur l'euro-péisme et l'atlantisme.

Plus tard, dans les années 50, la Communauté Européenne a été comprise comme un système commercial multilatéral. Il y avait initialement une certaine opposition de gauche, c'est-à-dire au sein des partis socialistes et des syndicats, ainsi qu'à droite, c'est-à-dire au sein d'un patronat craignant une intervention publique dans l'économie (Coolsaet, 1998). Plus récemment, l'Europe a été considérée comme un instrument pour adapter l'économie du pays

de plus en plus ouverte à la globalisation, tout en préservant quelques dispositions du modèle socio-économique européen. La Belgique est toujours le champion européen pour l'ouverture des économies nationales (avec une moyenne d'importations et d'exportations représentant 74% du PIB en 1999).

Les élites politiques traditionnelles (Socialistes, Démocrates-chrétiens et Libéraux) ont, depuis de longues années, plaidé pour plus de transferts de compétences à l'Union européenne, pour un rôle accru de la Commission et du Parlement et pour une extension du vote à la majorité qualifiée. De plus, depuis que le fédéralisme a été accepté comme modèle pour la réorganisation de l'Etat belge, il est également devenu un thème plus affirmé et plus cohérent dans ses positions vis à vis de l'intégration européenne.

Malgré ces grands principes, les élites politiques belges ont habituellement adopté une stratégie pragmatique, soutenant les progrès de l'approfondissement même lorsqu'ils semblaient minimes. Toutes les présidences belges se sont concentrées sur des priorités qui faisaient progresser l'intégration européenne vers une Europe fédérale. Pour la Belgique, les institutions et politiques communautaires ont servi jusqu'ici de multiplicateur de son influence en matière de politique étrangère, une fonction qui peut diminuer avec l'élargissement en cours (Franck, 1998).

D. Un petit pays avec peu d'intérêts nationaux

Une des règles de la présidence veut que le pays qui préside fasse abstraction de ses intérêts nationaux en traitant les sujets controversés. Il est censé avoir une position neutre dans les débats, même si des intérêts nationaux sont en jeu, et au besoin les sacrifier quand un compromis est en voie d'aboutissement. Par conséquent, les problèmes peuvent être débloqués pendant la présidence d'un pays non-intégrationniste, par le seul fait que sa position hostile à un compromis est neutralisée par le rôle indépendant qu'il doit jouer. Il doit alors faire une "concession exemplaire".

Il est plus facile pour la Belgique de mettre de côté ses intérêts nationaux, car il y a très peu de problèmes sur lesquels elle ait des intérêts spécifiques et sur lesquels il serait difficile de construire des coalitions avec d'autres partenaires également intéressés. Les intérêts belges spécifiques concernent le siège du Parlement européen et l'expansion de Bruxelles comme capitale européenne. Par conséquent, il est relativement aisé pour la Belgique d'agir de façon désintéressée dans l'intérêt commun.

Indépendamment de sa petite taille, les coûts internes pour l'abandon des intérêts nationaux restent bas car le nationalisme belge est faible et accorde peu d'importance à des concepts obsolètes tels que souveraineté, Etat-nation, identité nationale, contribution à la civilisation, etc. L'absence de résistance aux transferts de compétences vers le niveau européen est consubstantiel au processus de démantèlement de l'Etat belge par en-dessous. Les partis belges sont peu soucieux du maintien d'un Etat fort et d'une identité nationale, concepts fondamentalement contestés parmi les élites belges, bien que davantage admis par la population dans son ensemble. Les études Eurobaromètre soulignent que les Belges se placent au dernier rang pour l'attachement à la nation (77% ; Eurobaromètre 51, 1999) et à l'avant dernier pour la fierté nationale (66% pour la période 1982-2000. De Winter, 2000).

A divers degrés, les partis placent les intérêts de leur propre région avant les intérêts communs belges. Car l'Etat belge est de toute évidence trop petit pour de nombreuses fonctions et trop grand pour d'autres. Il est facilement dépouillé des prérogatives dépassées et inutiles. Par conséquent, le principe de subsidiarité s'applique radicalement, vers le haut et vers le bas, laissant un vide dans le niveau intermédiaire.

E. Préserver les droits des petits pays

Une Europe fédérale supranationale est considérée par les élites belges comme une manière de préserver dans une certaine mesure l'intérêt de petits pays contre l'hégémonie des grands Etats. Malgré ses interventions en faveur du supranationalisme, la Belgique s'accroche à des principes intergouvernementaux : un Commissaire européen par pays et une rotation semestrielle de la présidence. La restriction de l'emploi des langues minoritaires dans les institutions de l'UE est également considérée comme inacceptable. A cet égard, la solidarité du Benelux dans l'Union est indispensable pour la Belgique et, dans ce but, le gouvernement a invité des diplomates hollandais et luxembourgeois de haut niveau à rejoindre l'équipe de la présidence belge.

F. L'art de la médiation et du compromis

L'attitude belge intégrationniste ne s'est pas développée par hasard. C'est une suite logique et conforme au système intérieur de gouvernement du pays. Le système politique

belge est souvent caractérisé comme un prototype de démocratie "consociative" dans laquelle l'obtention d'un consensus du plus grand nombre de participants intéressés est la règle essentielle de prise de décision (Lijphart, 1981, 1999). Compromis, négociations, contrats globaux, pactes, proportionnalité, absence de jeu à somme nul, asymétrie, pragmatisme et caractère temporaire des compromis sont les éléments essentiels de ce modèle. Etant donné la grande diversité d'opinions et d'intérêts, les responsables politiques belges savent qu'un attachement trop fort aux principes peut mener à un blocage de la prise de décision ou à des compromis faisant perdre la face.

De nombreux compromis majeurs belges, qui ont pacifié des conflits sur des clivages principaux tels que le pacte scolaire et le pacte culturel, ont été le fruit d'accords entre les élites, dans lesquels le consensus a été acquis par le biais de subventions publiques en échange d'une autonomie d'organisation et de dépenses donnée au camp opposé. L'efficacité, les économies d'échelle, le contrôle démocratique et la responsabilité sont souvent sacrifiés pour obtenir un consensus. Cette tendance à construire des consensus dans une société profondément divisée constitue une des raisons principales d'une dette publique impressionnante (139 % en 1993, 111 % à la fin de 2000). Si le modèle belge peut sembler avoir fonctionné de manière satisfaisante jusqu'à ce que la crise économique des années 70 éclate, il est devenu de toute évidence financièrement instable depuis les années 1980 (De Winter, 1996).

Une deuxième caractéristique du système belge est l'aptitude à trouver des solutions nouvelles ad hoc aux problèmes institutionnels. Même si l'Etat belge se qualifie d'Etat fédéral, il est tellement complexe, asymétrique, provisoire, etc. que certains mettent en question l'étiquette fédérale plutôt que confédérale.

Troisièmement, étant donné le large consensus pro-européen parmi les élites, les diplomates et fonctionnaires belges engagés dans la prise de décision du Conseil et de la Présidence bénéficient d'une liberté d'action substantielle. Ils sont rarement liés par leurs supérieurs politiques, par des instructions précises et détaillées, et disposent d'un soutien général lorsque les résultats sont positifs, c'est-à-dire quand un compromis peut être trouvé (Beyers & Kerremans 1994). Etant donné le statut de membre fondateur du pays, fonctionnaires et diplomates belges ont une longue pratique de la prise de décision dans l'Union européenne (certains depuis le début des années 70) et sont accoutumés aux valeurs et pratiques de la recherche d'un consensus intégrationniste.

Pour ce qui est du leadership, les Premiers Ministres belges ont acquis une primauté au sein du gouvernement. Leur influence repose sur leur capacité à formuler des compromis sur

lesquels un consensus peut être obtenu. Ils doivent œuvrer activement pour un consensus entre les nombreux détenteurs de veto; non seulement au sein des nombreux partis de la coalition, mais également au-delà. Le gouvernement belge n'est pas seulement collégial mais également collectif. Ses ministres ne sont pas des dictateurs politiques, ayant une grande autonomie sur leurs administrations. Ils sont strictement surveillés par leurs collègues, particulièrement par les Vice-Premiers Ministres, qui disposent d'un cabinet étoffé afin de garantir que chaque Ministre reste dans les limites de l'accord qui a fixé le détail des attributions politiques de chaque ministère. Cet accord, qui quelquefois dépasse les cent pages, inclut un chapitre spécifique sur la politique européenne^{viii}. Par conséquent, les ministres belges sont habitués à prendre en compte, et même à anticiper les réactions de leurs collègues. Ce style collectif de recherche du consensus est évidemment en phase avec la prise de décision au niveau européen.

G. Les failles de la lenteur dans la transposition des directives européennes

Ironiquement, la Belgique n'a pas une bonne réputation en ce qui concerne la ratification rapide des principaux traités (ce fut le dernier Etat membre à ratifier le Traité d'Amsterdam), les réactions aux demandes d'informations de la Commission, la transposition des directives européennes en droit national et leur application correcte. En conséquence, la Cour l'a jugée coupable de plus d'infractions que la moyenne européenne.

Une des causes principales de ce déficit de mise en œuvre est la structure fédérale du pays (voir ci-dessous). La réforme de l'Etat en cours a graduellement transformé l'ancien Etat unitaire en un Etat fédéral à part entière, mais complexe. Les plus grands retards ont été constatés dans la période de transition entre les deux grandes réformes de 1988 et de 1993^{ix}. A côté du niveau fédéral, nous trouvons maintenant trois régions et communautés culturelles. Comme la plupart des compétences sont partagées, jusqu'à six exécutifs et sept assemblées parlementaires peuvent être impliqués dans le processus de ratification ou de transposition de certaines directives. D'autre part, l'Etat fédéral demeure seul responsable et sanctionnable pour ces retards, même lorsque ceux-ci sont clairement dûs aux dysfonctionnements du niveau infra-national. C'est avec ce souci à l'esprit que différents systèmes de coordination entre les niveaux fédéraux et infra-nationaux ont été mis en place. En outre, une coordination est souvent requise entre les ministères au même niveau de gouvernement.

En tant que pays corporatiste modéré, la tradition de concertation sociale exige qu'un grand nombre de groupes d'intérêts concernés soit associé au processus de transposition, habituellement par un avis obligatoire des comités consultatifs bipartites ou tripartites, tels que le Conseil National du Travail. Le Conseil d'Etat doit également formuler son avis sur les textes de lois proposés.

Coordonner les contributions de tous ces participants est une tâche complexe. Plusieurs de ces institutions ont le pouvoir d'établir un ordre du jour autonome et subissent des retards considérables même pour des sujets non-européens. Néanmoins ces retards peuvent également être des alibis pour ne pas mettre en application les décisions non désirées de l'Union européenne.

III. LA DECISION EUROPEENNE EN BELGIQUE : UN PROCESSUS A PLUSIEURS NIVEAUX

Plusieurs vagues de réformes constitutionnelles ont transformé l'ancien Etat unitaire en un modèle fédéral asymétrique original. Depuis 1993, la Belgique est un pays fédéral basé sur trois communautés linguistiques (flamande, française et allemande) qui se chevauchent partiellement et trois régions socio-économiques (la Flandre, Bruxelles et la Wallonie), avec de nombreux liens entre eux (par exemple la fusion de la communauté et de la région flamande). Chaque entité infra-nationale a son propre corps législatif élu au suffrage direct, son exécutif dirigé par un Ministre-Président et son administration.

Ces niveaux infra-étatiques contrôlent environ un tiers des dépenses publiques globales. Les compétences régionales incluent l'aménagement du territoire, l'environnement, le gouvernement local, le logement, aussi bien que des parties des secteurs suivants : l'agriculture, l'économie, l'énergie, l'emploi, les travaux publics, le transport, la science et la recherche, et les relations internationales dans ces domaines. Les compétences des Communautés linguistiques incluent presque toutes les affaires relatives à l'éducation, la culture, certains volets de la politique de santé et de l'aide sociale aux familles, aux handicapés, aux personnes âgées et aux jeunes. Ainsi, nombre de dossiers politiques traités au niveau européen concernent des politiques qui relèvent de la compétence des régions et des Communautés, exclusive ou partagée avec le gouvernement fédéral. Par conséquent, la Belgique doit activement associer ses Régions et Communautés à sa politique européenne (cf. l'analyse détaillée de Kerremans, 2000).

Cette participation étendue provient non seulement de la répartition des compétences, mais également des pouvoirs particulièrement forts attribués aux niveaux infra-nationaux dans le modèle fédéral belge. En premier lieu, il n'y a aucune hiérarchie juridique entre le régime fédéral et les régimes sub-nationaux. Les lois fédérales ou les ordres exécutifs sont sur un pied d'égalité avec les lois régionales/communautaires (décrets). En outre, depuis 1993, les entités infra-nationales peuvent mener leur propre politique étrangère (y compris la conclusion d'accords et de traités avec des gouvernements et des régions étrangères). Par conséquent, pour les secteurs politiques pour lesquels l'Europe est également devenue compétente, les unités infra-nationales sont autorisées à intervenir dans l'élaboration des positions belges au niveau européen.

En termes de participation formelle, l'approbation des assemblées parlementaires infra-nationales est exigée pour toute réforme des Traités. Ceux-ci doivent donc être approuvés par sept assemblées législatives : la Chambre fédérale et le Sénat, les Conseils des communautés francophone et germanophone, de la Région Wallonne et de Bruxelles et le Parlement flamand. Elles sont également directement impliquées dans la transposition des directives européennes dans leur système juridique pour tous leurs domaines de compétence. Au niveau exécutif, le consentement des exécutifs des Régions/Communautés est nécessaire avant que la Belgique ne puisse prendre position au Conseil des Ministres européens sur tous les sujets impliquant des compétences exécutives infra-nationales (exclusives ou partagées).

Dans la pratique, pour les domaines dans lesquels les entités infra-nationales disposent de compétences exclusives, la délégation belge se compose seulement de ministres infra-nationaux, en vertu d'un accord entre les Régions/Communautés concernées^x. Mais comme l'art. 146 du traité TCE exige que cette participation soit exercée conjointement, afin d'engager le pays entier, le ministre infra-national doit exprimer des positions qui ont obtenu l'accord unanime des Régions/Communautés concernées. Si aucun consensus ne peut être trouvé entre toutes ces entités, le représentant belge n'a aucun droit de prise de position au Conseil. Il doit s'abstenir de voter n'exerçant ainsi aucune influence sur le résultat final. D'autre part, alors que les entités infra-nationales peuvent conduire leur propre politique européenne dans les secteurs de leurs compétences exclusives, l'Etat belge demeure légalement responsable (par exemple vis à vis de la Cour de Justice) au cas où ces entités ne s'acquitteraient pas de leurs obligations comme la mise en oeuvre des directives européennes. La complexité de la prise de décision intra-belge explique la lenteur fréquente dans l'exécution des directives, pour laquelle la Belgique reçoit alors un blâme formel.^{xi}

Dès lors que chaque entité ayant compétence de décision a un pouvoir de veto, l'absence de prise de position au Conseil nuirait à toutes. Aussi, finit-on par aboutir à un consensus pour la grande majorité des questions. Cette exigence de consensus a rendu nécessaire la mise en place de mécanismes de coordination complexes, spécialisés et évolutifs, entre les échelons fédéral et infra-national, tant dans les domaines exécutif, législatif et administratif, qu'en ce qui concerne la consultation des acteurs de la société civile.^{xii} Dans tous les secteurs, la Direction des Affaires Européennes du Ministère des Affaires Etrangères est le centre de coordination, habituellement flanquée de divers comités spécifiques de coordination ou de concertation. Dans quelques secteurs, comme l'environnement et l'agriculture, des accords formels de coordination ont été signés pour mener à des arrangements stables et bien encadrés financièrement. Dans d'autres domaines, la coordination

est moins formalisée, peu fréquente, et souvent basée sur la bonne volonté et l'expérience des réseaux horizontaux et verticaux, et des relations personnelles de quelques fonctionnaires à différents niveaux des administratifs.

Ce mode de décision intergouvernemental complexe ne représente pas seulement un énorme défi pour les entités fédérales et infra-fédérales qui participent à la décision au niveau européen. Il habitue aussi les responsables politiques et les fonctionnaires à une prise de décision complexe, asymétrique, multi-niveaux, apparentés à la *comitologie* européenne. Par conséquent, l'échec ou le succès de la prise de décision consensuelle à plusieurs niveaux en Europe est un enjeu important pour la Belgique, car ce mode de décision constitue une caractéristique centrale du fédéralisme coopératif belge. Le succès d'une Europe à niveaux multiples est vu comme une garantie contre la décomposition et la séparation complète du pays (Beyers & Kerremans, 1997).

L'actuelle présidence belge offre aux régions et aux communautés différentes opportunités de participation. Des représentants des entités infra-nationales font partie du groupe de travail des Premiers Ministres chargés de gérer la présidence. Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, les ministres infra-nationaux présideront des Conseils des Ministres européens dans les différentes capitales régionales et provinciales ; ils accueilleront également plusieurs réunions informelles. Ces sommets montreront l'importance des régions dans la prise de décision belge et européenne. Des activités variées seront également organisées pour souligner le rôle des " régions constitutionnelles " dans l'Union, définies comme des " entités infra-nationales disposant d'un ensemble de pouvoirs accordé par la constitution nationale, qui ont leur propre gouvernement et leur propre parlement et peuvent promulguer des lois de façon autonome et souvent au même niveau qu'un Etat souverain " (Dewael, 2001). Les Premiers Ministres de Catalogne, Ecosse, Bavière, Rhénanie-Wesphalie, Salzbourg, Wallonie et Flandre ont signé à Bruxelles une déclaration politique (28 mai 2001) demandant leur implication directe dans la CIG 2004 et dans la subsidiarité, qu'ils ont transmis au Premier Ministre belge. Des conférences scientifiques et des séminaires liés aux thèmes des sommets régionaux seront organisés. Le Premier Ministre belge rencontrera les Présidents des régions constitutionnelles de l'Union au sujet de la répartition des pouvoirs entre l'Union européenne, les Etats membres et les régions, tout en programmant une réunion politique de ces présidents sous la présidence du Premier Ministre de Wallonie. Les Communautés seront responsables d'une part considérable des activités culturelles organisées en liaison avec la présidence.

Bien qu'elles n'aient pas été directement impliquées dans la rédaction définitive du programme belge, les entités infra-nationales ont formulé quelques orientations générales et positions spécifiques qui, dans une certaine mesure, se reflètent dans les priorités de la présidence belges. Celles-ci incluent la "*Kompetenzabgrenzung*" (partage des compétences) qui reconnaît les compétences des régions dans une Europe à niveaux multiples. La Wallonie souligne la nécessité de la poursuite d'une aide structurelle aux sous-régions wallonnes dans le cas de l'élargissement, tandis que la Flandre est un défenseur inconditionnel de l'élargissement aux pays européens de l'Est et du Centre.^{xiii} Les communautés flamandes et francophones insistent également sur leur rôle dans le développement d'une société de la connaissance, selon la formule du sommet de Lisbonne.

Après avoir exposé toutes ces caractéristiques, il est important de souligner que les régions ne sont généralement pas bien équipées en termes d'information, d'expérience et de réseau pour participer à la prise de décision belge sur les sujets européens. Leur rôle dans la Présidence sera probablement plus symbolique que substantiel.

IV. LE DEBAT ENTRE LES PARTIS POLITIQUES

A. Le système belge des partis : très fragmenté, mais consensuel sur l'Europe

Il y a un large consensus entre les partis politiques sur les questions européennes. Ce consensus étonne pour plusieurs raisons. D'abord, cette situation est assez originale par rapport aux autres Etats européens : une union politique européenne fédérale constitue le but final pour tous les partis étatiques (mis à part le parti d'extrême-droite du Vlaams Blok). Ce n'est pas là une position vague sur laquelle la plupart des partis pourraient converger facilement. Deuxièmement, le système de parti est fortement fragmenté : actuellement plus de dix partis représentent au Parlement, une opinion publique divisée en de nombreux clivages, pour lesquels chaque parti s'efforce de formuler une position distincte qui justifie sa raison d'être. Cette quête d'originalité ne semble pas concerner l'Europe. Troisièmement, bien que les questions de politique étrangère ne fassent pas partie des principaux clivages, elles ont été à différents moments l'objet de débats publics intenses dont certains, comme la question des "Euromissiles" dans les années 80 (Stouthuysen, 1992 ; De Wilde d'Estmael & Franck, 1996), ont conduit à des mobilisations de masse. De plus, le consensus sur la Communauté européenne était imparfait au moment où le processus de l'intégration a été lancé (Coolsaet, 1998). Enfin, l'ouverture de l'économie fait qu'une grande majorité de la population active travaille dans des secteurs qui dépendent directement de la législation communautaire et de son évolution. Ainsi, la proportion de personnes concernées, y compris les perdants dans ce processus, est plus importante que dans des économies plus fermées.

B. Les partis et leurs clivages

D'un système à deux partis pendant la majeure partie du 19^{ème} siècle quand les catholiques et libéraux s'opposaient pour des raisons de religion, le système politique belge a évolué vers un système à trois partis avec la percée socialiste et l'apparition d'un clivage socio-économique à la fin du siècle. Cette situation a perduré jusque dans les années 60, quand le nombre de partis représentés au Parlement a commencé à augmenter considérablement. Des partis régionaux linguistiques (la Volksunie en Flandre, le Rassemblement wallon en Wallonie et le Front Démocratique des francophones dans la région de Bruxelles) sont

apparus, figurant même dans les coalitions gouvernementales des années 70. La montée en puissance des clivages linguistique et régional a divisé les partis démocrate-chrétien, libéral et socialiste, amenant la naissance d'une branche flamande et d'une branche francophone, indépendantes du point de vue de leur organisation et de leur programme [le *Christelijke Volkspartij* (CVP) et le *Parti Social Chrétien* (PSC) en 1968, le *Vlaamse Liberalen en Democraten* (VLD) et le *Parti Réformateur Libéral* (PRL) en 1972, et en 1978 le *Socialistische Partij* (SP) et le *Parti Socialiste* (PS)]. La fin des années 1970 a vu l'émergence du parti séparatiste et anti-immigration *Vlaams Blok*, ainsi que des partis écologistes (*AGALEV* en Flandre et *ECOLO* dans la Communauté francophone).

Cette fragmentation exprime une multitude de clivages et de dimensions politiques : droite-gauche, clérical-laïc, régional-linguistique, matérialiste-postmatérialiste, système-anti système et mono-multiculturalisme (De Winter et Dumont 1998). Il est important de comprendre qu'il ne reste plus de parti national en Belgique. Tous les partis sont soit flamands soit francophones, et mènent campagne seulement dans les vingt circonscriptions flamandes ou francophones (à l'exception de la circonscription bilingue de Bruxelles-Halle-Vilvoorde). Ceci explique la dynamique centrifuge de concurrence entre les partis sur les questions liées au conflit linguistique (De Winter et Dumont 1998). Des problèmes dépourvus d'une réelle dimension linguistique ou régionale (comme l'interdiction de la publicité sur le tabac) sont fréquemment traduits ou déformés en un clivage communautaire.

Cependant, sur les questions européennes, il existe un large consensus au sein d'une même famille politique. Par conséquent, nous passerons en revue leurs positions par tendance idéologique.

C. Des accents différents au sein d'un large consensus.

Il y a un consensus politique sur la nécessité d'un renforcement de l'intégration européenne. Aussi, presque tous les partis soulignent, dans leurs programmes européens, leur appartenance à une fédération européenne de partis, leur adhésion à son programme électoral^{xiv}, le rôle important que jouent (ou ont joué) leurs dirigeants au sein de ces formations et les bénéfices de cette coopération transnationale.

1. Les démocrates-chrétiens.

Les démocrates-chrétiens qui ont dominé la scène gouvernementale et politique de l'après guerre, présentent leur famille politique comme étant historiquement la plus engagée dans le combat pour l'intégration européenne. Ils se considèrent comme la force motrice du démarrage de ce processus il y a 50 ans, un processus dont les dirigeants démocrates-chrétiens belges (Tindemans et Martens, par exemple) sont décrits comme des éléments moteurs, tout comme d'autres démocrates-chrétiens pro-européens (Adenauer, De Gasperi, Schuman, Kohl). Ils adhèrent à la vision belge traditionnelle, qui voit en l'Europe une garantie pour la paix et un cadre macro-économique (libre-échange et marché intégré) garantissant la prospérité économique ainsi que la justice sociale et la solidarité (le modèle chrétien-démocrate d'une "économie sociale de marché"). L'Europe fédérale était et reste l'objectif final.

Au plan institutionnel, cette position intégrationniste de base se traduit en objectifs supranationaux : majorité qualifiée au Conseil, extension des pouvoirs de codécision du Parlement européen, son rôle dans la procédure de nomination de la Commission, appui de l'idée d'une Commission plus forte et plus efficace. Ils soutiennent l'élargissement à condition que soit renforcé le supranationalisme dans la prise de décision. Ils défendent l'idée d'un renforcement de la coopération au sein d'un petit groupe formé des pays les plus intégrationnistes. D'autre part, ils soulignent la nécessité de préserver la position des petits pays. Le PSC a récemment plaidé en faveur d'un président de la Commission élu au suffrage direct, et d'un système bicaméral "d'inspiration allemande".

En termes de compétences, le CVP s'est exprimé en faveur d'une communautarisation des deuxième et troisième piliers et de leur extension aux politiques environnementales. Le CVP et le PSC défendent aussi fondamentalement la PAC actuelle, étant donné leurs liens traditionnels avec les milieux agricoles, représentés en Flandre par une organisation extrêmement puissante, le Boerenbond.

La position pro-européenne des démocrates-chrétiens a assurément eu un impact sur les positions gouvernementales belges. Au cours de la période 1958-1999, ils ont fait partie sans interruption des majorités successives monopolisant pratiquement la direction du gouvernement, et détenant la plupart du temps le portefeuille des Affaires Etrangères. En outre, étant donné l'important contrôle des partis sur le recrutement et la promotion des fonctionnaires (3/4 des hauts fonctionnaires sont membres de partis, ou ont une affiliation politique) et le long règne CVP-PSC, environ 6 fonctionnaires de rang élevé sur 10 sont des démocrates-chrétiens. Leur influence est plus forte encore dans la diplomatie. Ainsi, dans les

cellules européennes des cabinets ministériels du Premier Ministre actuel et de ses principaux ministres, on trouve beaucoup de diplomates démocrates-chrétiens expérimentés.

Des tensions sont apparues concernant la stratégie d'élargissement du Parti Populaire Européen à d'autres partis de droite, tels que les Conservateurs britanniques ou Forza Italia. Sous l'impulsion de membres belges du Parlement européen appartenant au centre gauche du PPE, un groupe a été créé (le groupe Schuman), qui souhaite maintenir le caractère centriste du PPE. Il s'oppose à la stratégie effrénée d'élargissement de l'ancien Premier Ministre Martens, chef de file du PPE et de son groupe parlementaire. En fin de compte, Martens a perdu le soutien de l'aile ouvrière du CVP, ce qui a tué ses ambitions de mener la liste du CVP aux élections européennes de 1999. Ainsi, les dirigeants du CVP et du PSC suivent avec intérêt l'évolution de ces tensions à l'intérieur du PPE, au vu des appels permanents à un remodelage du paysage politique belge en un bloc de centre-gauche et centre-droite, une option qui peut déchirer les factions des Chrétiens-démocrates. En conséquence, la question des alliances européennes peut servir de catalyseur au réaligement national en Belgique^{xv}.

2. Les Sociaux-démocrates

Pour les partis socialistes (PS et SP), l'intégration européenne est un moyen pour réaliser la justice sociale et leurs attitudes envers ce processus ont varié dans une certaine mesure avec la capacité instrumentale (potentielle) de l'intégration à développer un Etat providence social-démocrate.

L'échec de la politique belge de neutralité d'avant-guerre et l'ouverture de l'économie belge ont exclu une voie nationale du socialisme depuis le début. Certaines initiatives d'intégration prématurées (comme la Communauté Européenne de Défense et le plan Schuman) n'ont reçu qu'un soutien mitigé. Mais depuis 1955, l'opposition interne à d'autres initiatives européennes d'intégration a disparu, bien que le parti ait été plus réactif que proactif envers ce processus. Ce n'est que dans les années 70, et curieusement à un moment où le parti a subi une radicalisation idéologique anti-capitaliste, qu'il a commencé à prendre une position proactive, voyant une Europe fédérale politiquement intégrée comme instrument crucial dans le développement du socialisme (ou au moins dans l'interventionnisme keynésien) qui était devenu inefficace au niveau de l'Etat national (Delwit, 1995).

En conséquence, la ligne de conduite du parti actuel^{xvi} voit l'Union comme un instrument pour préserver ou reconstituer partiellement un Etat providence social-démocrate (le modèle Rhénan), dans la mesure où seule une Europe politiquement intégrée peut assurer

la protection contre (ou atténuer) les menaces du capitalisme internationalisé. Institutionnellement, ceci exige l'extension du vote à la majorité au Conseil et des compétences du Parlement européen, mais les socio-démocrates sont plus critiques à l'égard du rôle de la Commission. Ils soutiennent également que l'approfondissement devrait précéder l'élargissement et qu'il sera essentiel de permettre une "coopération renforcée" entre les pays du noyau fédéral. Bien que favorable à la plupart des propositions de Schröder, le PS s'oppose au principe de "*Kompetenzabgrenzung*", considéré comme trop contraignant pour davantage d'intégration.

En termes de compétences de l'Union européenne, les partis sociaux-démocrates défendent l'expansion des pouvoirs supranationaux en matière de politique sociale, environnementale et redistributive, une politique des investissements publics européens, ainsi que l'expansion du budget de l'Union. Ils sont favorables à une réduction de l'importance accordée à la PAC, les agriculteurs ne faisant traditionnellement pas partie de la clientèle socialiste. En conformité avec leur rôle central dans la politisation de la défense dans les années 80 (Stouthuysen, 1992), ils souhaitent un renforcement du rôle de l'Union dans le maintien de la paix, la défense et l'aide au développement, imaginant un passage de l'Atlantisme traditionnel à l'Européanisme (De Winter, 1993). Plus récemment, ils ont souligné le besoin de coopération en matière d'immigration et d'asile.

3. Les Libéraux

Les Libéraux belges (VLD, PRL) voient la globalisation non pas comme une menace, mais comme une opportunité. Ils conçoivent l'Europe comme un projet de libéralisation du marché (De Winter, 2000). Par conséquent, ils évaluent l'impact de l'Europe sur la restructuration des économies nationales et l'augmentation de leur compétitivité, favorisant la privatisation et la libéralisation de différents secteurs, la réduction du coût de la main-d'œuvre, l'assouplissement des réglementations du marché du travail. Ce modèle traditionnel soucieux des intérêts des entreprises a été récemment étendu à une "économie compétitive et dynamique basée sur le savoir" comportant une dimension sociale et environnementale. Cependant, ils restent circonspects quant à l'expansion des compétences européennes en matière de politique fiscale, sociale ou de protection de l'environnement, sauf si cela améliore l'efficacité du marché. Ils s'opposent à des mesures redistributives au niveau européen.

En fait, les partis libéraux sont plutôt satisfaits du degré d'intégration actuel et considèrent que l'Europe devrait en premier lieu créer un environnement plus propice aux

affaires. Néanmoins, comme pour les autres partis traditionnels, l'Europe fédérale reste l'objectif final. Ils sont favorables à plus de supranationalisme au Conseil, une constitution européenne, une extension du rôle du Parlement européen, et mettent plus l'accent sur l'approfondissement que sur l'élargissement. Les deux partis soulignent également le déficit démocratique, plaidant en faveur de l'octroi de plus de pouvoirs aux citoyens européens, par exemple par le biais de référendums organisés au niveau européen. Plus récemment, le VLD a plaidé en faveur de la totale intégration des régions constitutionnelles dans le cadre institutionnel de l'Union européenne.

En termes de compétences politiques, les libéraux réclament plus de supranationalisme en matière de sécurité intérieure et de justice, de politique d'immigration et de PESC. Les libéraux flamands sont assez critiques quant à la PAC. En revanche, les libéraux francophones, qui ont plus de soutien chez les agriculteurs, défendent aussi le "protectionnisme" de la PAC et les politiques régionales, et se montrent davantage concernés par les questions sociales.

4. Les Verts

Les partis écologistes (Agalev et Ecolo) mettent, comme les socialistes, l'accent sur la justice sociale, les questions de protection de l'environnement, le pacifisme et l'internationalisme, mais ils adoptent des positions plus radicales, qui les rendent plus sceptiques quant aux niveaux et conditions actuels de l'intégration.

Pour eux, un fédéralisme (à trois échelons) est l'objectif final : ils réclament plus de supranationalisme par l'extension du vote majoritaire au Conseil et l'accroissement du rôle législatif du Parlement européen, plus de contrôle parlementaire sur la Commission (dont les pouvoirs doivent être respectés) et sur la Cour de Justice, ainsi qu'une Constitution européenne. Leur souci d'augmentation de la qualité démocratique de l'Union les conduit à faire passer l'approfondissement avant l'élargissement. Ils réclament plus de droits pour les citoyens européens et pour les personnes qui résident dans l'Union européenne, ainsi qu'une politique plus humaine en matière d'immigration et d'asile.

Quant aux politiques européennes, ils critiquent le manque de solidarité, de promotion de l'emploi et des services publics, de redistribution nationale, européenne et globale, de défense de l'environnement. Ils veulent que la PAC prête plus d'attention à une petite agriculture soutenable du point de vue de l'environnement. Ils défendent le principe des compétences renforcées de l'Union en ce qui concerne les domaines social, fiscal et

environnemental. Ils réclament une participation active des partenaires sociaux dans le développement d'une Europe sociale. Ils veulent que l'Europe exerce une fonction de régulation sociale et écologique de la mondialisation, par exemple à l'OMC, en introduisant la Taxe Tobin. Ils s'opposent à la formation d'une armée européenne et préfèrent une coopération militaire dans le cadre des opérations de paix menées par les Nations Unies et l'OCSE.

5. Les nationalistes flamands : la Volksunie et le Vlaams Blok

La VU voit l'Union européenne plutôt comme une chance que comme une menace qui risquerait d'accroître le fossé entre les centres de décision et le groupe ethnique périphérique qu'ils veulent renforcer. En tant que membre fondateur du noyau dur de l'Alliance Libre Européenne - Parti Démocratique des Peuples de l'Europe-, sa vision de l'Europe a eu un impact déterminant sur les positions d'autres partis régionalistes (Lynch, 1996 ; De Winter & Türsan, 1998). Cette position combine un soutien fort à un système européen de gouvernement multi-niveaux, avec des critiques concernant le manque de reconnaissance et de pouvoir pour les régions dans le cadre européen actuel. Institutionnellement, il réclame davantage d'Europe, un Sénat élu au suffrage direct par les peuples et les régions (une combinaison du Conseil des Ministres et d'un Comité des régions directement élu au suffrage universel) ; l'élection par les deux Chambres de la Commission comme gouvernement de l'Union européenne ; un droit d'initiative des parlements européens, nationaux et régionaux et du Comité des régions ; la division des votes belges au Conseil des Ministres entre les voix flamandes et francophones.

En ce qui concerne le partage des compétences entre l'Europe, l'Etat et la région, la VU plaide en faveur d'un transfert massif de compétences au niveau européen qui sont généralement exercées par le niveau belge, mais dont la portée est trop transnationale ou trop complexe pour être efficacement exercée au niveau subnational, comme la défense et la politique étrangère, les politiques monétaire et fiscale, les travaux publics de grande envergure, l'environnement, la sécurité, la politique sociale et d'emploi et les politiques redistributives interrégionales. Malgré les références fréquentes au principe de subsidiarité, il y a peu de propositions d'accroissement des compétences des régions aux dépens de l'Union. Elle ne défend l'inter-gouvernementalisme que pour des sujets culturels ou citoyens et quand les décisions européennes heurtent les intérêts vitaux de la région. L'accent est

particulièrement mis sur la préservation des cultures, des langues et des identités régionales (De Winter, 2001).

Le séparatiste et xénophobe Vlaams Blok est le seul à s'opposer directement à l'intégration européenne. Il ne s'oppose pas seulement au maintien de l'Etat belge dans une Europe intégrée, mais aussi à l'idée d'une Europe fédérale (Spruyt, 1995, 2000). Il voit la Flandre (y compris Bruxelles) et la Wallonie comme deux Etats membres distincts dans une Union européenne confédérale, formée d'Etats-nations culturellement et ethniquement homogènes.

En outre, il rejette toute idée d'Europe sociale, de monnaie unique, de politiques redistributives européennes et de compétences de l'Union européenne dans les domaines de la culture et de l'éducation. Il réclame le démantèlement des politiques supranationales actuelles et de la citoyenneté dans l'Union européenne, ainsi qu'un renforcement du protectionnisme contre le dumping social et la délocalisation. Il plaide en faveur de la réduction du rôle de la Commission et du Parlement et pour un transfert de pouvoirs à un Conseil purement intergouvernemental. Il approuve l'élargissement à un nombre limité de pays européens "authentiques". En revanche, il est favorable à une politique étrangère et de sécurité commune. Enfin, il demande le retrait de Bruxelles des institutions européennes, en raison de leur impact sur l'usage accru du français dans la ville et son hinterland flamand.

D. Sujets et causes de dissension

Ainsi, mis à part le Vlaams Blok, il y a un consensus stable parmi les partis belges autour de la conception fédérale des institutions de l'Union européenne et de principes clefs comme l'intégration économique, une politique étrangère et de défense commune, ainsi que la primauté de l'approfondissement sur l'élargissement.

Certains partis voient dans l'intégration européenne une fin en soi : l'union des peuples européens au sein d'une fédération d'Etats dotée d'une identité nouvelle et d'une répartition des compétences à plusieurs niveaux, sur la base du principe de subsidiarité (les Chrétiens Démocrates et la Volksunie), tandis que d'autres mettent plus l'accent sur les avantages pratiques de l'Union européenne pour réaliser de grands projets de société : une société démocratique, socialement équitable et environnementalement durable (Verts et Socialistes), ou une économie libéralisée (Libéraux) (Beyers et Kerremans, 2001^{xvii}). Ainsi, les différences portent essentiellement sur les caractéristiques supplémentaires de cette Europe politiquement

et économiquement intégrée, chaque famille politique ajoutant les intérêts qui sont au cœur de son idéologie : l'identité européenne, la justice sociale, la réduction des interventions de l'Etat, le développement durable, la subsidiarité. Ces principaux ingrédients idéologiques font que les partis optent pour des politiques européennes spécifiques, en fonction des clivages nationaux gauche-droite et post matérialistes. Pourtant, il ne semble pas exister de divergences entre les principales familles politiques quant au degré d'intégration institutionnelle et politique.

Alors que, sur la plupart des autres sujets, les divisions sont fréquentes au sein d'une même famille politique, il y a remarquablement peu de différences entre les ailes francophones et flamandes en matière européenne. Les premiers soulignent l'importance des politiques régionales de l'Union européenne, étant donné que plusieurs provinces wallonnes reçoivent une aide substantielle de l'Europe (représentant environ les deux tiers de la population). Mais la plus grande partie de ces aides sera dégressive à compter de 2006. Le PS plaide également pour un transfert au profit des régions dans le cadre européen (Sénat des régions). La plupart des partis flamands sont préoccupés par le maintien du néerlandais comme langue de travail de l'Union et les chances de survie de la production culturelle de petites cultures nationales. Les partis francophones, plus particulièrement les libéraux, ont mis l'accent sur la *francophonie*, la coopération entre les pays francophones et la préservation de la culture française.

Il n'y a guère que la question de l'application de l'article 8b du Traité de Maastricht et de la directive 94/80/EC, accordant le droit de vote aux citoyens de l'Union européenne qui ait causé une division claire, sur base linguistique, en raison de son impact potentiel sur l'emploi des langues à Bruxelles et aux alentours. Les partis flamands craignaient qu'un droit de vote sans restriction accordé aux ressortissants européens ne fragilise encore davantage la position des minorités flamandes à Bruxelles, amenant l'expansion de la culture francophone et étrangère dans l'arrière-pays flamand. La plupart des employés des institutions européennes est censée mieux parler et comprendre le français que le néerlandais et aurait donc tendance à renforcer les partis et la société civile francophones. Le Parlement flamand a voté, en 1994, une motion demandant que la participation aux scrutins locaux des citoyens européens soit conditionnée, entre autres, au paiement d'impôts locaux et à une durée minimale de résidence. En raison des multiples divisions entre les partis flamands et leurs homologues francophones, et après avoir été portée par la Commission devant la Cour de Justice, la clause constitutionnelle accordant le droit de vote aux élections locales et provinciales n'a été votée qu'en 1998, alors qu'elle aurait dû être transposée dans la législation nationale dès 1996.

Il existe quelques divergences Nord-Sud relatives à l'importance respective des niveaux européens, nationaux et régionaux. Pour quelques partis flamands, l'intégration européenne peut avoir un impact décisif sur le maintien de l'Etat fédéral belge. Au sein du CVP, une majorité défend un système gouvernemental à trois niveaux, dont un niveau belge affaibli par le haut et par le bas, mais il n'y a qu'une minorité pour penser que ce processus d'affaiblissement devrait mener en fin de compte à la disparition progressive de la Belgique. Cette perspective du déclin de l'Etat belge convient à la VU, lui permettant de défendre l'indépendance flamande sans réclamer explicitement le séparatisme. Tous les partis francophones approuvent l'idée du renforcement des compétences de l'Union européenne et des régions, mais ils entendent préserver la Belgique, en tant qu'échelon significatif de gouvernement représentant une part essentielle de leur identité nationale, sans pour autant exclure de promouvoir tant l'Europe que les identités régionales.

E. Les composantes comportementales

Le consensus fort dans l'opinion se retrouve également dans le vote des partis sur les questions européennes de base. L'Acte Unique a été approuvé par tous les partis en 1986, bien que plusieurs groupes aient exprimé un mécontentement puisqu'ils aspirent à un niveau plus élevé d'intégration, tout en déplorant le déficit démocratique en Europe. Cette position a conduit les Verts et la Volksunie à s'opposer au traité de Maastricht (1992), réclamant plus de compétences sociales et environnementales et une augmentation des prérogatives des régions. Pour des raisons semblables, ces partis ont refusé d'approuver le Traité d'Amsterdam. Mais dans beaucoup d'autres partis, l'approbation des traités a également été accompagnée d'appels à un renforcement du supranationalisme. Par conséquent, les votes sur les traités ne reflètent pas un clivage pro ou anti-européen, à l'exception du Vlaams Blok dont le vote traduit le rejet franc d'une Europe supranationale.

En raison de l'ampleur du consensus sur les questions européennes, les campagnes pour les élections européennes sont probablement moins importantes que dans d'autres pays. Les élections européennes de 1999 ont été entièrement effacées par les élections générales et régionales qui avaient lieu le même jour (Deschouwer, 2000). En général, la disponibilité des partis belges à laisser leurs membres expérimentés investir le Parlement européen a diminué depuis la première élection directe de 1979 (Dewacher & De Winter, 1979 ; Verminck, 1985 ; Fiers, 2001). En 1999, seul un parlementaire européen sur cinq avait eu une expérience

parlementaire nationale antérieure. De nombreux candidats aux élections européennes étaient également candidats aux parlements régionaux et fédéraux, et plusieurs ont déclaré qu'ils renonceraient volontiers à leur siège au PE pour un mandat exécutif régional ou fédéral.

Le consensus sur le caractère secondaire des politiques communautaires pour les partis belges a également été perceptible lors de la présentation du programme de la présidence belge, le 2 mai. La plupart des partis politiques n'ont même pas publié un communiqué de presse. Il y eut cependant quelques turbulences parmi les partis de la majorité, la plupart du temps pour des raisons de procédure. Par crainte de fuites vers la presse, seuls les principaux membres du gouvernement (le "*kernkabinet*" ou cabinet intérieur) avaient eu connaissance du programme final, seulement trois heures avant sa présentation au Parlement. Ainsi, le caractère collectif des décisions gouvernementales du cabinet a été violé, ce qui n'est pas rare au sein du gouvernement actuel. Deuxièmement, après la présentation par le Premier Ministre (qui paradoxalement avait attiré un grand nombre de membres du parlement, mais très peu de journalistes), plusieurs parlementaires ont essayé de poser des questions mais le Premier Ministre s'est dérobé et la discussion a été remise à la semaine suivante, contrariant de nombreux membres des parlements national et européen. En plus, le Ministre Président de Wallonie s'est étonné de ce que les gouvernements n'aient pas été consultés avant que le programme final ne soit établi.

Les socialistes ont également formulé des critiques de fond. Le PS a protesté contre le fait que Guy Verhofstadt soutenait l'idée de "*Kompetenzabgrenzung*", considérant ceci comme une entrave à davantage d'intégration. Le PS a annoncé sa propre conférence de presse pour la semaine suivante afin de s'exprimer sur la politique sociale qui, à son avis, n'était pas suffisamment mise en valeur dans la présentation du Premier Ministre.

V. LE DEBAT AU SEIN DES GROUPES D'INTERETS

Le consensus pro-européen parmi les principaux groupes d'intérêts est aussi fort qu'au sein des partis politiques (Beyers, Decoster & Dierickx, 1998, Beyers, 2000). Critiquant le pouvoir du Conseil pour son manque de légitimité démocratique et une trop forte focalisation sur les intérêts nationaux, la plupart des groupes est en faveur d'une Commission renforcée, voire d'un exécutif européen autonome, quoique avec quelques réserves quant à sa légitimité démocratique. Il y a consensus sur la nécessité d'un renforcement de l'influence du Parlement pour l'augmentation des compétences de l'Union européenne dans plusieurs domaines, en particulier l'emploi et la politique sociale (exception faite des associations patronales et des petites entreprises), l'environnement, les intérêts des consommateurs, la politique étrangère et les politiques de développement. L'UEM est également largement soutenue. En revanche, la politique régionale, la défense, la justice et la police, la culture et l'éducation sont plus controversées. Il y a finalement assez peu de différences entre les organisations flamandes et francophones, ces dernières mettant plus volontiers l'accent sur les aspects sociaux.

En général, les grandes organisations socio-économiques sont les seules à avoir clairement exprimé leurs vues sur l'Europe et la présidence belge. Parmi les principaux syndicats^{xviii} l'ACV-CSC démocrate-chrétien et le syndicat socialiste FGTB-ABVV, il y a traditionnellement un fort consensus sur l'Europe. Certains de leurs dirigeants historiques ont également joué un rôle important dans le développement du syndicalisme européen. D'une façon générale, ils se rallient aux positions de leurs représentants politiques tout en insistant sur l'Europe sociale, les politiques de l'emploi et les pouvoirs accordés aux syndicats dans le processus décisionnel européen. Ainsi, en vue de la présidence belge, la CES (Confédération Européenne des Syndicats) a présenté le 23 avril, un mémorandum élaboré par l'ACV-CSC et le FGTB-ABVV. Ce mémorandum réclame des politiques sociales plus ambitieuses, renforçant le rôle des partenaires sociaux en Europe (organisation d'un sommet du Dialogue Social Européen), l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans le traité, l'établissement d'indicateurs relatifs à la pauvreté, la qualité du travail, l'égalité entre les femmes et les hommes, l'harmonisation de la fiscalité, la sauvegarde du secteur public, l'introduction du vote majoritaire pour des politiques sociales et fiscales. La CES projette d'organiser des manifestations à l'occasion des sommets de Gand et de Laeken, ainsi que pour le Conseil Ecofin de Liège. Lors de leur rassemblement du 1^{er} mai, les syndicats ferroviaires, qui sont préoccupés par la mise en œuvre des directives sur la libéralisation des services

publics, ont menacé de "rendre la présidence inoubliable", en paralysant le pays pendant les sommets de la présidence.

La principale organisation patronale belge, la VBO-FEB perçoit la présidence belge comme l'événement de l'année et demande qu'une attention particulière soit apportée aux problèmes de l'introduction en douceur de l'euro, de la mobilité et du transport, de la nouvelle économie et du brevet européen. Elle s'est donc déclarée satisfaite des priorités établies par le gouvernement. Quant à l'association des petites et moyennes entreprises (UNIZO), elle a reproché au programme de la présidence de l'Union, son manque d'intérêt pour les PME et la mise en œuvre pratique de "la charte européenne des PME" approuvée au sommet de Feira. Elle s'est toutefois exprimée de façon générale en faveur d'un renforcement de l'intégration.

Si l'on excepte ces prises de positions rapides des principales organisations socio-économiques sur le programme belge, une recherche plus approfondie parmi une grande variété d'associations collectives indique que trois groupes d'intérêts communs sur cinq en Belgique sont inactifs en ce qui concerne les questions européennes, bien qu'ils soient conscients de l'importance de l'Union européenne pour leurs intérêts (Beyers, 2000, Beyers, Decoster & Dierickx, 1998). Les groupes socio-économiques sont plus actifs et ont un personnel spécialisé pour suivre les questions européennes. L'étude mentionne un nombre remarquablement faible de contacts entre les groupes d'intérêts belges et les décideurs européens comme la Commission, ou encore la représentation belge au Conseil (représentation permanente, Ministres de leur secteur et Ministère des Affaires Etrangères), tandis que des acteurs de moindre influence (membres du parlement national ou européen, médias et partis politiques nationaux) sont approchés plus fréquemment. Ainsi, les groupes d'intérêts belges ne font en général pas une utilisation efficace des canaux d'influence qui sont à leur portée, particulièrement eu égard à leur proximité physique avec "Bruxelles".

VI. LA FONCTION PUBLIQUE

Les études de Dierickx, Beyers and Kerremans (1998) sur la culture politique des fonctionnaires en Europe ont révélé que parmi les fonctionnaires nationaux qui sont pleinement impliqués dans la prise de décision du Conseil, les Belges sont ceux qui nourrissent les valeurs supra-nationales les plus fortes. Cependant, ce sont aussi ceux qui sont le moins satisfaits de leur propre organisation administrative nationale et des informations qu'ils en reçoivent. Ils se plaignent du manque de coordination des positions des différents ministères, d'un manque de formation pour les fonctionnaires en charge des dossiers européens dans leur administration et d'un manque de clarté dans les instructions (Beyers & Dierickx, 1996). Cette combinaison d'une culture politique intégrationniste, d'un manque d'estime pour leurs capacités d'organisation et d'un appui faible de la part de leurs autorités tend à renforcer la confiance diffuse des fonctionnaires belges dans les propositions de la Commission, tout en encourageant une attitude passive de réaction et d'aval des initiatives de la même Commission. Et ceci en dépit du fait qu'un rôle plus actif pourrait être parfaitement joué, car les fonctionnaires européens belges bénéficient d'une grande estime professionnelle de la part de leurs collègues.

VII. LES ATTITUDES DE L'OPINION PUBLIQUE

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les élites politiques et socio-économiques belges affichent une attitude nettement intégrationniste. Comme dans d'autres pays, ces dernières années, on a constaté un fossé considérable entre les attitudes du public et des élites (sondage auprès des décideurs, 1996). En fait, alors que les élites belges sont parmi les plus pro-intégrationnistes des pays membres, c'est en Belgique que l'écart avec l'opinion publique paraît le plus grand.^{xix} Cependant, il semble bien que les divergences sur l'Europe entre les élites et les masses qui sont apparues dans les années 90 ne soient que l'épiphénomène d'une crise de confiance plus importante.

A. La population : consensus mou en recul ou méfiance installée nationalement

Sur un plan général, le profil intégrationniste des élites politiques et sociales belges à longtemps reflété une opinion publique modérément europhile. L'instrument classique pour mesurer l'attitude envers l'Europe est le sondage dans l'Eurobaromètre. Jusqu'en 1995, plus de la moitié des citoyens belges estimaient que l'adhésion à l'Union européenne était une bonne chose, niveau qui se situe au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (d'environ 5%), même s'il varie généralement dans le temps avec la moyenne européenne globale. De même, jusqu'en 1995 très peu de personnes interrogées (moins de 10%) estimaient que l'Union était une mauvaise chose. Le soutien instrumental à l'intégration (le fait que l'on estime que son pays a tiré bénéfice de son appartenance à l'Union) est resté important au cours de la même période, tant en termes absolus qu'en termes relatifs.

Ainsi, bien qu'il soit exagéré de parler d'un consensus, l'appartenance à la Communauté européenne a été évaluée positivement par une grande majorité de la population dans la période 1973-1995. Le niveau de soutien s'est toujours situé au-dessus de la moyenne européenne, mais pas autant que dans trois autres membres fondateurs, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Italie (Martinotti et Stefannizi, 1995; Eurobarometer Trends [Les tendances de l'Eurobaromètre] 1974-1994). En revanche au cours de la période 1995-1999, les scores belges ont reflété l'évolution à la baisse générale du soutien à l'intégration européenne, mais ils sont tombés nettement en dessous de la moyenne, pour se rapprocher des niveaux obtenus auprès de groupes traditionnellement eurosceptiques comme l'opinion publique britannique.

Cette érosion du soutien à l'Europe a été interprétée, d'une part, comme une tendance structurelle de déclin du "consensus mou" en Belgique^{xx} et, d'autre part, comme le résultat d'un certain nombre d'événements particuliers qui ont troublé l'image de l'Union (Beyers, 1999; Bursens, 1999). Ceux-ci incluent la crise de l'ESB, la fraude et les cas de corruption au niveau européen à une période où l'opinion publique était très sensible à la corruption, ainsi que la fermeture de l'usine Renault-Vilvoorde, la mobilisation sans précédent qu'elle a suscitée partout en Europe et l'incapacité des Belges – y compris le citoyen le plus célèbre de Vilvoorde, le Premier Ministre Dehaene - et des autorités européennes à modifier cette décision. Les décisions budgétaires d'austérité du deuxième gouvernement Dehaene (1995-1999), qui ont utilisé les critères de convergence de Maastricht pour justifier des mesures impopulaires, ont contribué également à ce déclin.

La plupart des données récentes indiquent cependant un retour à un niveau de soutien élevé. On peut donc se demander dans quelle mesure l'érosion antérieure ne constituait pas le simple reflet de la perte de confiance des Belges dans leur propre système politique au cours de la deuxième moitié des années 90, en raison d'une série d'événements qui ont érodé la confiance des citoyens dans les institutions nationales : affaires de corruption impliquant des hommes politiques, des fonctionnaires judiciaires et civils, fraudes impliquant de grands industriels, meurtres du pédophile Dutroux, disparitions d'enfants et erreurs commises par la justice et la police dans cette affaire, ainsi que plusieurs crises portant sur la qualité alimentaire. Ainsi, l'Eurobaromètre (51) indiquait que la confiance des Belges dans leurs principales institutions politiques (le parlement, le gouvernement, l'administration, la police, la justice, les partis) était la plus basse en Europe, tandis que leur confiance dans les institutions européennes restait légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne.

Cependant, il semble que cette période d'érosion de confiance soit terminée ou, du moins que la tendance ait été renversée depuis la fin de 1999. Les chiffres les plus récents (EB54, automne 2000) indiquent que 62 % des Belges croient que l'appartenance à l'Union européenne est une bonne chose (moyenne UE = 50 %) et 59 % considèrent que la Belgique a tiré profit de l'adhésion (UE = 47 %). De même, sur la plupart des autres indicateurs de soutien, les scores de la Belgique sont encore nettement au-dessus de la moyenne : 57 % des Belges déclarent avoir confiance dans la Commission européenne (UE = 46 %)^{xxi}, 72 % sont favorables à l'euro (UE = 55 %), 73 % à une politique étrangère commune (UE = 65 %), et la plupart des Belges (84 %) sont favorables à une politique commune de défense et de sécurité (UE = 73 %). Une majorité (51 %) a une image positive de l'Union (UE = 43 %) tandis que

58 % sont satisfaits de la façon dont la démocratie fonctionne dans l'Union (UE = 43 %).^{xxii} En outre, après le Luxembourg (21 %), la Belgique (19 %) a la proportion la plus élevée d'habitants qui se voient eux-mêmes à l'avenir comme "seulement européen" ou "européen et national" (UE = 12 %, EB53).

Il semble donc que l'opinion belge soit revenue aux caractéristiques de la période antérieure à l'année 1995. Pour la plupart des indicateurs, la Belgique se place actuellement autour de la quatrième ou cinquième position, généralement derrière ses partenaires plus intégrationnistes du Benelux et de l'Irlande. Ce n'est que sur la question de l'élargissement que les scores de la Belgique sont autour de la moyenne de l'Union européenne (44%), ce qui n'est probablement pas très différent de la position des élites, qui placent l'approfondissement au-dessus de l'élargissement. En outre, l'élargissement peut comporter des connotations négatives -d'immigration incontrôlée, de criminalité, de baisse des subventions régionales-, auxquelles l'opinion publique est sensible.

Il paraît vraisemblable que la prétendue baisse du "consensus mou" constitue essentiellement un effet secondaire d'une crise de confiance dans les acteurs et institutions politiques nationales. Si on compare l'évolution de la satisfaction avec la façon dont la démocratie fonctionne en Belgique et au niveau européen (Eurobaromètres entre 1993 et 2000), il y a une forte corrélation entre les deux variables. Ceci signifie que la satisfaction à l'égard de la démocratie dans l'Union baisse simultanément avec la satisfaction vis à vis de la démocratie nationale. Par exemple, les taux de satisfaction étaient de 62 % pour l'Union européenne et 61 % pour la Belgique en 1995, avant de tomber à 34.8 % et 30.1 % en 1997, pour atteindre un taux de satisfaction record de 63.7 % et 62 % en 2000.²⁴

Le clivage provisoire entre les élites et l'opinion publique sur l'Europe n'a pas mené à un mouvement de protestation. Seulement 5 % des manifestations dans la période 1990-1997 ont été liées aux politiques européennes ; elles répondaient presque toutes à des préoccupations socio-économiques traditionnelles comme l'agriculture, l'emploi, la sécurité sociale. Seules quelques manifestations exclusivement liées aux questions européennes (Walgrave, 1997). Cette faible mobilisation reflète l'importance accordée par l'opinion publique belge, mais aussi l'attitude généralement pro-européenne de la plupart des groupes de pression socio-économiques, qui sont le moteur principal de la mobilisation protestataire en Belgique (Burstens 1999).

Tableau : Attitudes envers l'intégration européenne (Eurobaromètre 54, Automne 2000).

	Appartenance bonne chose ¹	Bénéfice tiré de l'appartenance ²	Confiance en la Commission européenne ³	Soutien à l'euro ⁴	Soutien à la politique étrangère commune ⁵	Soutien à la politique de sécurité et de défense commune ⁶	Soutien à l'élargissement ⁷
B	62	59	57	72	73	84	45
DK	51	65	39	41	52	56	56
D	48	39	36	47	72	79	36
GR	61	72	52	70	80	83	70
E	63	64	62	68	68	76	58
F	48	46	49	32	72	79	35
IRL	75	86	63	39	59	57	52
I	59	49	61	79	77	82	59
L	79	70	60	75	74	80	46
NL	71	61	52	64	66	78	40
A	38	38	41	53	67	65	32
P	61	69	52	57	57	71	52
FIN	39	39	46	45	45	47	45
S	34	25	35	26	55	57	56
UK	28	30	24	21	36	51	31
EU	50	47	46	55	65	73	44

¹ D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour (notre pays) de faire partie de l'Union européenne est ...? (une bonne chose/une mauvaise chose/une chose ni bonne ni mauvaise) [Une bonne chose]

² Tout bien considéré, estimez-vous que (notre pays) a bénéficié ou non de son appartenance à l'Union européenne ? [Bénéficié]

³ Et, pour chacune des [institutions européennes suivantes], pourriez-vous me dire si vous avez plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle ? - La Commission européenne [Plutôt confiance]

⁴ Quelle est votre opinion sur chacune des propositions suivantes ? Veuillez me dire, pour chaque proposition, si vous êtes pour ou si vous êtes contre. "Il doit y avoir une union monétaire européenne avec une monnaie unique, l'euro" [Pour]

NB : Auparavant, la question était formulée ainsi : "Il doit y avoir une monnaie unique, l'euro, remplaçant (monnaie nationale) et toutes les autres monnaies nationales des Etats membres de l'Union européenne" [Pour]

⁵ Quelle est votre opinion sur chacune des propositions suivantes ? Veuillez me dire, pour chaque proposition, si vous êtes pour ou si vous êtes contre. "Les pays membres de l'Union européenne devraient avoir une politique étrangère commune vis à vis des pays hors de l'Union européenne". [Pour]

⁶ Quelle est votre opinion sur chacune des propositions suivantes ? Veuillez me dire, pour chaque proposition, si vous êtes pour ou si vous êtes contre. "Les pays membres de l'Union européenne devraient avoir une politique de sécurité et de défense commune". [Pour]

⁷ Quelle est votre opinion sur chacune des propositions suivantes ? Veuillez me dire, pour chaque proposition, si vous êtes pour ou si vous êtes contre. "L'Union européenne devrait s'élargir et accueillir de nouveaux pays". [Pour]

Enfin, en ce qui concerne les différences régionales, la plus récente étude européenne indique quelques écarts systématiques en rapport avec les identités territoriales : l'attachement à l'Europe est plus fort parmi les habitants francophones de la région de Bruxelles et plus faible parmi les Flamands, les Wallons se trouvant plus proches du niveau bruxellois. Ceci vaut également pour le "sentiment européen", l'intensité de ces sentiments et la satisfaction d'appartenir à l'Europe (Doutrelepon, Billiet & Vandekeere, 2001)

B. Les Médias

Il n'y a presque aucun débat public sur le modèle d'organisation de l'Europe intégrée qui serait le plus favorable à la Belgique (et/ou ses régions), sur les compétences politiques de cette Europe, ou sur sa taille (quels nouveaux pays membres). Ceci malgré le fait que quelques aspects de la politique étrangère ont provoqué à des débats vifs et même des protestations de masse (Stouthuysen, 1992; De Wilde d'Estmael & Franck, 1996).

Ironiquement, alors que l'Europe accroît son impact, les comptes-rendus des médias sur les décisions communautaires se font de plus en plus rares. Les questions européennes obtiennent en général une attention élevée des médias seulement quand elles peuvent être reliées à des causes ou à des problèmes nationaux. Les problèmes européens ne sont pas considérés comme vendeurs, et la plupart des correspondants européens doivent se battre durement pour insérer des articles sur l'Europe, même dans la presse de qualité et à la télévision publique.^{xxv}

Par exemple, pendant la campagne pour l'élection du Parlement européen en 1999, qui a coïncidé avec les élections générales (et les premières élections régionales) et avec l'éclatement de la crise de la dioxine, les médias n'ont guère prêté attention aux thèmes européens, sauf lorsqu'il s'agissait des pressions européennes pour résoudre cette crise. La présidence belge sera occasionnellement mentionnée lorsqu'un problème particulier, sans solution au niveau belge en raison de désaccords intra ou intergouvernementaux, sera explicitement transféré au niveau européen pour être précisément traité au cours de cette présidence. A titre d'exemple, on peut relever que la présentation du programme de la présidence belge n'a été mentionnée qu'au milieu des informations télévisées du soir.

VIII. LE ROLE SOUS-JACENT DE LA PRESIDENCE DANS LA POLITIQUE NATIONALE.

La Belgique n'est pas le premier et ne sera pas le dernier Etat membre à essayer de tirer profit de sa fonction de président pour sa politique intérieure.

A. Promouvoir "le modèle Belge"

Les années 90 représentent non seulement une période de scandales politiques et de crise aux yeux de la population belge, mais l'image externe du pays s'est également très détériorée. Le gouvernement actuel s'en rend bien compte et fait de nombreux efforts afin de rétablir la réputation ternie du pays, par des actions autant symboliques que de fond.

Le gouvernement actuel a promu l'idée de restaurer le "modèle belge" pour prouver que "la Belgique est de retour". La présidence belge servira également à montrer le pays sous ses meilleurs côtés^{xxvi}. Le sommet final sera tenu dans les serres et les salons du Palais Royal de Laeken, où les chefs des gouvernements se réuniront. Bien que le roi n'assistera que formellement à un dîner solennel, le décor royal contribuera à apporter une touche de couleurs à l'événement. On s'attend à ce que la présence du couple royal, du prince héritier Philip et de son épouse Mathilde (qui aura alors donné naissance à leur premier enfant) stimule les sentiments des Belges et contribue au prestige du sommet. Alors que la ville de Bruxelles a une connotation à prédominance négative (même en Belgique), Laeken représente le prestige, la séduction, l'unité nationale et la diversité européenne.

B. Promouvoir une équipe gouvernementale inédite

Pour le gouvernement actuel, la stabilité d'une coalition gouvernementale sans les Chrétiens-Démocrates représente un véritable défi. C'est la première fois depuis 1974 que le gouvernement n'est pas dirigé par un démocrate-chrétien. La conduite de la politique européenne a donc été presque toujours assurée par cette famille politique -voire par des Premiers ministres issus du CVP. De plus, le ministère des affaires étrangères a été occupé par des démocrates-chrétiens flamands ou francophones pendant 26 ans au cours de la période 1958-1999. Enfin, les démocrates-chrétiens ont toujours revendiqué un rôle de pointe dans

l'intégration européenne, en Belgique comme dans les autres Etats. Par conséquent, pour la nouvelle coalition "rouge-verte" ou "arc-en-ciel", montrer qu'un gouvernement sans les démocrates-chrétiens peut faire face aussi bien, sinon mieux, à des responsabilités européennes, dans un secteur politique où ces derniers avaient obtenu un maximum de visibilité et de crédibilité, représente un enjeu de prestige important.

La présidence peut permettre aux Libéraux d'adopter un profil éminent et compétent dans les affaires étrangères, puisqu'ils détiennent la plupart des postes clés de la présidence belge : le Premier Ministre, le Ministère des Affaires Etrangères et le Secrétariat d'Etat aux affaires européennes, le Ministère des Finances (et donc la présidence de l'Eurogroupe). L'importance de questions comme celle des réfugiés, de l'immigration et de la sécurité permettront également aux Ministres libéraux de l'Intérieur et de la Justice d'occuper le devant de la scène.

C. Promouvoir la stabilité du gouvernement

L'Union européenne a eu plusieurs effets positifs sur la stabilité du gouvernement actuel. D'abord, le fait d'avoir à défendre l'intérêt belge au niveau de l'Union pendant la crise de la dioxine en 1999 a accéléré la formation du gouvernement, qui a été exceptionnellement rapide, si l'on tient compte du fait que ces négociations à plusieurs niveaux impliquaient huit partis (Dumont & De Winter, 1999) ! Deuxièmement, la percée effective du Premier ministre Verhofstadt au niveau européen est une aubaine pour une coalition qui, à mi-législature, n'a pas encore réalisé d'avancées significatives sur un grand nombre de questions politiques centrales, en raison d'oppositions à l'intérieur même de la coalition (principalement entre les Socialistes et les Verts d'une part, et les Libéraux d'autre part). De fait, malgré ces antagonismes profonds, il y a un consensus net au sein de la coalition pour considérer que le gouvernement ne peut pas se permettre une crise majeure avant la fin de la présidence, étant donné les enjeux en termes d'image nationale et internationale et la responsabilité de ses ministres de gérer les Conseils.

La présentation précipitée, au risque même de contrarier la présidence suédoise, et le caractère ambitieux du programme de la présidence comportait une dimension de politique interne : ils constituaient une tentative pour détourner l'attention des médias des conflits internes à la coalition en matière de réforme constitutionnelle^{xxvii}. Cette action a rappelé aux partis de la coalition que l'énorme tâche de la présidence approchait à grand pas et, ainsi, que

la question de la réforme constitutionnelle devrait être soit réglée très vite, soit renvoyée après la présidence.

En sens inverse, les problèmes liés aux sujets européens peuvent aussi miner la stabilité de la coalition. Son hétérogénéité idéologique force souvent le gouvernement belge à adopter des positions ambiguës sur les sujets européens, en particulier en ce qui concerne les politiques socio-économiques, comme la libéralisation des services publics. Le Premier ministre Verhofstadt a également tendance à saisir les nouvelles occasions politiques, que le domaine européen offre en abondance, avec enthousiasme et en négligeant de consulter les Ministres compétents et ses partenaires de la coalition ce qui est parfois source de frictions.

Enfin, en Belgique, le respect des collègues européens vaut généralement brevet d'homme d'Etat, aussi bien en politique intérieure que sur le plan international. Par exemple, le statut de Dehaene et sa popularité étaient plutôt faibles durant les premières années de son mandat. Il a acquis le statut d'un homme d'Etat important après le succès de sa présidence européenne à l'automne 1993, ce qui a conduit à sa candidature à la présidence de la Commission, avant sa défaite finale au sommet de Corfou en 1994. De même, Willy Claes devint secrétaire général de l'OTAN après sa performance comme Ministre des Affaires Etrangères pendant la présidence de 1993. Bien qu'il ne soit Premier Ministre que depuis peu de temps, Verhofstadt est déjà devenu un acteur central en Europe en raison de son rôle lors des sommets de Biarritz et de Nice. Pour des responsables politiques moins ambitieux, présider un conseil sectoriel, particulièrement s'il se tient dans sa propre circonscription électorale, peut permettre d'acquérir une certaine visibilité et de prouver son importance.

IX. CONCLUSION : LES ENJEUX DE LA PROCHAINE PRESIDENCE BELGE

Du fait des grands espoirs hérités de la réputation des précédentes présidences belges et de l'ampleur des problèmes à résoudre dans la période de l'après-Nice et de l'introduction de l'euro, il serait risqué de s'aventurer dans des spéculations sur les performances effectives de la Présidence belge, et ce n'est pas là notre rôle. Néanmoins, sur la base de notre analyse précédente du lien entre la politique intérieure et la politique européenne, nous terminerons cette étude en mettant en avant quelques scénarios prudents. Bien évidemment, ces scénarios dépendent également de l'absence d'évènement imprévisible, que ce soit au niveau intérieur ou au niveau européen.

Le programme de la Présidence belge a été généralement qualifié de " trop ambitieux " en raison, d'une part, de la longueur inhabituelle de la liste des priorités et, d'autre part, des hautes visées du plus important de ces objectifs : le débat sur l'avenir de l'Europe, culminant dans la déclaration de Laeken. Dans cette étude, nous avons posé que le programme de la Présidence peut s'apprécier de deux points de vue. Dans une première perspective, il est loin d'être ambitieux et reprend de façon réaliste l'inventaire des questions européennes irrésolues et accumulées, comme le font la plupart des Présidences semestrielles. D'un autre point de vue, il est plus ambitieux que celui de la plupart des Présidences récentes.

Selon notre analyse, les quinze premières priorités peuvent être considérées comme constituant un programme " business as usual " réalisable avec des risques raisonnables. Les domaines qu'elles traitent concernent principalement des travaux inachevés et quelques nouveaux points. Beaucoup de ces priorités sont mûres pour une décision, à condition de bien les gérer, ce dont la Belgique a acquis l'expérience au cours de ses précédentes présidences, sans compter le fait qu'elle pourra s'appuyer sur une équipe aguerrie aux tâches d'organisation. Le Premier Ministre Verhofstadt s'est engagé à faire progresser chaque priorité et à présenter en fin de course un tableau de bord mesurant ce qui aura été accompli. Avec plusieurs objectifs qui pourront probablement être remplis sans difficultés majeures, ce tableau pourrait permettre à la Belgique d'achever sa Présidence sur un bilan positif, renforçant ainsi son image intérieure et européenne.

L'objectif le plus ambitieux et également le plus risqué est constitué par la dernière des priorités du programme (ou le premier thème selon la façon dont on le lit). Depuis

plusieurs années, l'Union européenne travaille sous la pression du temps, ce qui peut compromettre la réalisation de nouveaux engagements (l'élargissement) ou plus anciens (PESC). Le temps semble être venu de passer de la " stratégie des petits pas ", qui a eu ses succès, à une nouvelle stratégie que l'Europe doit développer avant la, (ou les), prochaine(s) vague(s) d'élargissement. Le projet de l'élargissement a rendu incontournable la question de l'avenir de l'Europe.

Avec ce débat sur l'avenir de l'Europe, le gouvernement belge pourrait bien s'être piégé lui-même. A l'inverse, il pourrait contribuer à cadrer le débat pour les présidences à venir jusqu'en 2004. Certes un débat large et intense sur les buts finaux de l'Europe peut ouvrir la boîte de Pandore et libérer de plus en plus de voix eurosceptiques. Alors que, normalement, la Belgique a des alliés qui partagent ses vues fédéralistes, les élections française et allemande de 2002^{xxviii}, font que le moment n'est sans doute pas mûr, pour qu'émerge une déclaration cohérente à Laeken^{xxix}. Paradoxalement, pour ce qui constitue son principal objectif, c'est à dire développer ses projets politiques dans l'espace européen, la Belgique n'est pas servie par le calendrier de sa présidence.

Le Gouvernement belge ne court toutefois pas de risque interne à promouvoir un programme fortement intégrationniste, étant donné le consensus qui prévaut au sein des élites politiques et socio-économiques et l'ouverture de son opinion publique, qui reflète le patrimoine génétique intégrationniste belge et les liens entre ses politiques nationale et européenne. Néanmoins, pour se prémunir contre des risques externes, le programme alterne la prudence et l'ambition, indiquant par exemple que le fait pour la Présidence de poser les bonnes questions constituerait déjà un succès qui permettrait d'ouvrir les portes d'un large débat dans les années à venir.

Même si le lancement de ce débat devait échouer (ce qui pourrait aisément être attribué au calendrier ou au manque de volonté d'intégration des autres Etats), la Belgique pourrait se raccrocher aux autres points du programme. Les résultats pourraient être présentés avec la touche de séduction que le gouvernement projette d'ajouter à ce programme^{xxx}. De plus, que Laeken soit ou non un succès, la Présidence remplira beaucoup de fonctions sous-jacentes utiles au gouvernement dans la politique nationale, par exemple en renforçant l'image de la Belgique et de ses leaders.

Les deux objectifs majeurs ne sont donc pas exclusifs l'un de l'autre, mais peuvent se renforcer mutuellement. Dans ce cas, la Présidence belge obtiendra un bon résultat et réalisera

les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés, aussi bien dans sa tâche de gestionnaire que dans celle de l'avancement de ses visées politiques fédéralistes. Quant à savoir si un petit Etat fédéral, attaché au credo " ce qui est bon pour l'Europe est bon pour la Belgique " (Maurer, 2000), peut créer un cercle vertueux pour que l'Europe sorte de la politique d'improvisation dans laquelle elle est tombée au cours des années récentes, la question reste ouverte.

REFERENCES

- Beyers, Jan. 1998. "Where Does Supranationalism Come From? Ideas Floating Through the Working Groups of the Council of the European Union." *European Integration online Papers* (EioP) 9 : <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-009.htm>
- Beyers, Jan. 1999. "De Europese Unie moet 'België-in-het-groot' worden. Het maatschappelijk draagvlak van de EU" pp. 144-150 in *Internationale Spectator*, 3.
- Beyers, Jan. 2000. *Het maatschappelijk draagvlak van het Europees beleid en het einde van de permissieve consensus*, Doctoraat Faculteit Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Beyers, Jan, Decoster, Kristof and Dierickx, Guido, 1998 *Het Belgische middenveld en het Europees beleid*, Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.
- Beyers, Jan and Kerremans, Bart. 1994, "Relativiteit en succes van een Europees voorzitterschap. Het Belgisch voorzitterschap van naderbij bekeken", pp. 129-141 in *Res Publica*.
- Beyers, Jan and Kerremans, Bart. 2001 "Diverging images of consensus, Belgium and its views on European integration" in Goldmann Kjell and Gilland, Karin, *Nationality versus Europeanisation : The National View in the Four EU Countries*, Stockholm: Department of Politics Science (forthcoming).
- Beyers, Jan and Dierickx, Guido. 1998. "The Working Groups of the Council of Ministers: Supranational or Intergovernmental Negotiations ?" pp. 289-317 in *Journal of Common Market Studies*, 36.
- Bursens, Peter. 1999. "De Belgische Publieke Opinie en de Europese Unie. Volgt de bevolking haar eurofiele opinieleiders?", pp. 3-11, in *Samenleving en Politiek*, 4.
- Coolsaet, Rik. 1998. "Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid" pp. 179-191 in *Res Publica*, 2.
- Dewachter Wilfried and De Winter, Lieven. 1979. "Het verlies van het machtspotentieel van een zwak parlement. Onderzoek aan de hand van de Belgische afgevaardigden in het Europees Parlement (1952-1979)", pp. 115-125 in *Res Publica*, 21.
- De Wilde d'Estmael Tanguy and Franck Christian. 1996. "Belgium" pp. 38-60 in *The European Union and the members states. Towards institutional fusion?* Rometsch, D. and Wessels. W. Manchester: Manchester University Press
- Delwit, Pascal. 1995. *Les Partis Socialistes et l'Integration européenne: France, Grande-Bretagne, Belgique*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- De Schoutete, Philippe. 1992: "Sovereignty and supranationality" pp. 109-117 in Van Meerhaeghe, M.A.G. *Belgium and EC Membership Evaluated*. London: Pinter.

De Winter, Lieven. 1993 , "Les socialistes belges : entre région et Europe", p. 201-223 in Telo Mario (ed.) *De la nation à l'Europe. Paradoxes et Dilemmes de la Social-démocratie*, Bruylant, Bruxelles.

De Winter, Lieven. 1996. "Party Encroachment on the executive and legislative branch in the Belgian polity", pp. 325-352 in *Res Publica*, 38:2.

De Winter, Lieven. 2000. "Liberal Parties in Belgium: From Freemasons to Free Citizens", pp. 141-182 in De Winter, Lieven (ed.), *Liberalism and Liberal Parties in the European Union*, Institut de Ciènces Politiques i Socials, Barcelona.

De Winter, Lieven. 1998. "*The Volksunie and the dilemma between policy success and electoral survival in Flanders*" pp.28-50 in De Winter, Lieven and Türsan, Huri (eds.), *Regionalist parties in Western Europe*, Routledge, London.

De Winter, Lieven. 2000 "*The Impact of European Integration on Ethnoregionalist Parties*"_ Conference on Europeanisation and Political Parties, Keele, 15-17 September 2000

De Winter, Lieven and Dumont, Patrick. 1998. "Belgium: Party System(s) on the Eve of Disintegration?" pp.183-206 in Broughton David and Donovan Mark (eds.), *Changing Party Systems in Western Europe*, London & New York, Pinter, 1999.

De Winter, Lieven and Türsan, Huri (eds.), 1998. *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, London.

Dierickx, Guido, 1998. "De Euro-Belgische ambtenaren. Een paradoxale prestatie" pp. 219-229 in *Res Publica*, 2.

Dierickx, Guido, Beyers, Jan and Kerremans, Bart, 1998. *Nationale Ambtenaren en Europese Instellingen: Een onderzoek naar de structuur vande intergouvernementele netwerkekn in een federaal bestel in wording*, Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.

Doutrelepont, René, Billiet, Jaak and Vandekerke, Michel. 2001. pp. 213-256 "Profils identitaires en Belgique" dans Bawin-Legros Bernadette, Voyé, Liliane, Dobbelaere, Karel & Elchardus, Mark, *Belge toujours. Fidélité, stabilité, tolérance. Les valeurs des Belges en l'an 2000*, Bruxelles: De Boeck.

Dumont, Patrick and De Winter, Lieven. 1999. "La formation et le maintien des gouvernements belges (1946-1999)", *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 1664.

Dumoulin, André. 2000. "La Belgique et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)" dans *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 1700.

Fiers, Stefaan. 2001. '*Level-hopping*' in multi-level political environments: parliamentary careers in Belgian and France (1979-2000), paper presented at the workshop on 'Political Careers in a Multi-level Europe', 29th Joint Sessions of the ECPR, Grenoble, April 6-11.

Franck, Christian. 1998. "La politique européenne de la Belgique. Les années 1970-1996: entre orthodoxie et pragmatisme" pp. 197-211 in *Res Publica*, 40:2.

Franck, Christian, de Wilde d'Estmael, Tanguy. 1994. "L'Union européenne et la présidence belge Juillet-décembre 1993, dans *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, N° 1432-1433.

Kerremans, Bart. 2000. "Determining a European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium, pp. 36-61, in *Regional & Federal Studies*, 10:1.

Kerremans, Bart and Jan Beyers.1996. "The Belgian Subnational Entities in the European Union: 'Second' or 'Third Level' Players?", pp.41-55 in *Regional and Federal Studies*, 6.

Kerremans, Bart and Jan Beyers.1998. "Belgium: The Dilemma Between Cohesion and Autonomy" pp. 14-35 in in Soetendorp, Ben, Hanf. Kenneth (eds.) *Adapting to European Integration Small States and the European Union*. Harlow, Essex: Addison Wesley Longman.

Lijphart, Arend. 1981. *Conflict and Coexistence in Belgium: the Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkely: Institute of International Studies.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracies*, Princeton: Yale University Press.

Lynch, Peter. 1996. *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff: University of Wales Press.

Manigart, Philippe. 2001. "Opinion Publique et l'Europe de la défense" Communication préparée pour le symposium *Opinion Publique et Europe de la défense: convergence ou divergence*, organisé à l'initiative d'André Flahaut, Ministre de la Défense, à Bruxelles, les 3 et 4 avril.

Martinotti Guido and Stefanizzi, Sonia. 1995. "Europeans and the Nation State" pp. 163-189 in Niedermayer, Oskar and Sinnott, Richard, *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Maurer, Andreas. 2000. "The German Presidency of the Council: Continuity or Change in Germany's European Policy?" pp. 44-47 in *Journal of Common Market Studies*, 1.

Spruyt, Marc. 1995. *Grove Borstels*, Leuven: Van Haelewyck.

Spruyt, Marc. 2000. *Wat het Vlaams Blok verzwijgt*, Leuven: Van Haelewyck.

Stouthuysen, Patrick, 1992. *In de ban van de bom. De politisering van het Belgisch Veiligheidsbeleid, 1945-1985*, Brussel: VUB Press.

Vermynck, Mieke. 1985. "Le parlement européen de 1979 à 1984. La perte en potentiel d'un parlement faible. pp. 287-296 in *Res Publica*.

Van Aelst Peter and Walgrave, Stefaan. 1998. *Betogen in de jaren negentig: een analyse op basis van nationale pers en rijkswachtsarchieven in België* Departement Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

ⁱ Guy Verhofstadt, "Discours pour l'Association européenne des éditeurs de journaux" (ENPA), Bruxelles, 10 mai 2001.

ⁱⁱ Même avant la CEE, la Belgique était l'un des six pays fondateurs de la CECA. Auparavant, l'Union Economique Belgo-luxembourgeoise (UEBL) créée en 1921 et le Benelux qui lui a fait suite en 1948, ont facilité cet engagement.

ⁱⁱⁱ De plus, beaucoup de responsables belges ont joué un rôle important dans les institutions européennes et les partis, tels Karel Van Miert et Willy Declercq à la Commission, Wilfried Martens au Parti Populaire Européen, la Volksunie dans la Libre Alliance Européenne.

^{iv} Tandis que dans les gouvernements précédents, la prise de décision était beaucoup plus collective, et la plupart des initiatives avaient dû être approuvées au préalable par le Conseil collectif, Verhofstadt donne beaucoup plus de marge de manœuvre à ses ministres, ce qui crée souvent des conflits ouverts, des différends, des défaites et des compromis embarrassants (Dumont & De Winter, 1999).

^v Le gouvernement belge a mis en ligne ce document sur son site : <http://www.eisnet.be>

^{vi} Afin de répondre à la question de l'importance de la PESC pour les citoyens européens, le ministre belge de la Défense André FLAHAUT a chargé une équipe de faire une étude comparative dans les Quinze pays de l'UE (Manigart, 2001), pour vérifier jusqu'à quel point les citoyens européens adhèrent à l'objectif d'une plus grande intégration dans ce domaine. L'étude révèle que 3 européens sur 4 (74 %) sont en faveur de la création d'une armée européenne. Parmi les pays les plus favorables, on trouve les 6 Etats fondateurs, à l'exception de l'Allemagne.

^{vii} Le principal instrument de relation publique pour commencer à ouvrir un débat public sur l'Europe a été installé le 7 mars 2001 : <http://www.europa.eu.int/futurum>

^{viii} Ce chapitre commence habituellement avec une clause générale dans laquelle ils déclarent leur attachement à l'approfondissement de l'Union dans une perspective fédéraliste, suivie d'une série de principes, de procédures, d'intentions, d'initiatives politiques, etc., et respectueux du principe d'un Commissaire par pays et du maintien du néerlandais comme langue officielle de l'UE.

^{ix} Le gouvernement actuel a placé un "Commissaire du gouvernement" (un nouveau type de secrétaire d'État) chargé d'améliorer sensiblement la réputation de la Belgique, qui est parvenu à réduire le nombre de dossiers en retard de 40 %.

^x Aussi, en cas de compétences partagées entre les niveaux fédéraux et sub-nationaux, toutes les entités ont une obligation de consensus avant que la représentation belge puisse prendre position.

^{xi} La réforme constitutionnelle de 1993 a accordé un Droit de substitution à l'échelon fédéral, permettant au gouvernement fédéral ou au parlement de prendre les décisions d'application nécessaires à la place des entités sub-nationales qui n'ont pas mis en application une directive, si la Belgique a été condamnée par la Cour de Justice.

^{xii} Un accord général de coopération entre le gouvernement fédéral, les régions et les communautés a été signé en 1994, qui constitue le cadre principal pour la coordination.

^{xiii} Les deux régions ont conclu des traités bilatéraux de coopération avec de nombreux candidats à l'élargissement.

^{xiv} Le PS n'a pas rédigé de programme spécifique pour les élections européennes de 1999 et a uniquement utilisé le Manifeste du PSE.

^{xv} La formation et la conduite du nouveau gouvernement Berlusconi mettra à coup sûr la question de l'identité du PPE sur l'agenda du CVP et du PSC, en particulier du fait de la probable critique de cette alliance par les autres partis belges (cf la déclaration du Ministre belge des Affaires Etrangères, Louis Michel, qu'il traiterait un gouvernement FI-AN-LN de la même façon que le gouvernement autrichien ÖVP-FPÖ).

^{xvi} Notez cependant, que la plupart des positions du parti sur l'Europe après 1954 n'avaient pas fait l'objet d'une discussion plus large à l'intérieur du parti, et que quelques ministres et dirigeants du parti ont joué un rôle essentiel en préparant les grandes lignes du parti (particulièrement Spaak dans la période entière de 1930-65, et plus tard Simonet, Spitaels, Claes et Van Miert). Depuis quelques années, le PS et le SP essayent de développer des positions communes concernant les sujets principaux de l'UE.

^{xvii} L'analyse se base sur celle de Beyers et Kerremans (2001), de documents du parti concernant l'UE rédigée dans les années 90, complétés par notre propre interprétation des documents les plus récents suivant le sommet de Nice et le projet de programme de la présidence belge.

^{xviii} Les syndicats libéraux plus petits font bon accueil au programme, mais veulent inclure le développement d'un modèle social européen, la qualité de l'emploi et de la vie en tant que premières priorités.

^{xix} En termes de soutien de l'adhésion à l'UE (96 % contre 42 %) et des bénéfices perçus par cette adhésion (95 % contre 38 %). Ce sont les élites qui sont le plus en faveur d'augmenter la puissance du parlement européen, et soutiennent pour la plupart la monnaie unique, et trouvent le plus (après le Luxembourg) que le rôle de l'UE sur la scène mondiale est trop faible.

^{xx} On notera que les scores belges ont déjà commencé à descendre vers la moyenne européenne depuis le début des années 90, mais ont subi une poussée soudaine en 1993-1994, probablement en raison de l'attention apportée à la présidence belge avec les spéculations au sujet de la candidature de Dehaene pour la présidence de la Commission, amplifiant sa popularité et celle de l'UE.

^{xxi} Aussi pour toutes les autres institutions principales de l'UE, la confiance des belges est clairement plus élevée supérieure de 10points à la moyenne de l'UE (EB53, table 2.8) .

^{xxii} Le nombre des personnes interrogées qui ne pouvaient pas répondre à ces questions, ou qui ne sont pas parvenu à se pencher sur une ou à l'autre alternative est également inférieur à la moyenne dans les derniers Eurobaromètres, de sorte que la thèse d'une population passive, non informée mais laxiste ne se tient pas (Burstens, 1999).

^{xxiv} Les pourcentages calculés à l'exclusion de la catégorie des Sans Avis (source : Eurobaromètres 39, 40, 41, 41.1, 42, 48, 49, 51, 52, 53). Egalement aux niveaux individuels, il y a une forte association entre la satisfaction avec la démocratie nationale et européenne (hastaire $r=0.78$ en 1997) qui est beaucoup plus haute que l'association globale pour tous les membres des pays de l'UE.

^{xxv} Il y a seulement une poignée de journalistes belges qui sont spécialisés à plein temps dans les sujets de l'UE

^{xxvi} La Belgique investira plus que lors du précédent sommet : 1,35 MF.belges contre 1/2 millions en 1993, où les contraintes budgétaires étaient plus sévères.

^{xxvii} La dissolution de la coalition était principalement due à une crise interne profonde et durable du Volksunie, au sujet de sa raison d'être comme parti flamand éthnorégionaliste (De Winter et Türsan, 1998).

^{xxviii} Comme pour le gouvernement allemand, allié naturel du gouvernement belge dans ses réflexions sur l'UE, dont les leaders n'hésitent pas à proposer une réforme radicale, cela prend aussi en compte des préoccupations électorales nationales. Néanmoins, avec les deux autres pays du Benelux, le rôle de l'Allemagne peut contribuer à la formation d'un "clan" européen des fédéralistes(Zecchini in Le Monde, 3 mai 2001).

^{xxix} En fait, le sujet de l'harmonisation fiscale, bien que sur la liste des priorités, a été masqué, de façon à ne pas influencer négativement la campagne de Tony Blair.

^{xxx} Une contrainte supplémentaire tient au fait que les présidences du 2ème semestre sont plus courtes d'environ un mois et demi de temps utile que celle du printemps.