

La prise de décision belge en politique extérieure : cohésion, tensions, contrôle et influences

par Christian FRANCK,

Chargé de cours aux Facultés Notre-Dame de la Paix de Namur.
Maître de Conférences à l'Institut d'Etudes Européennes de l'UCL.



Dans le gouvernement Martens formé le 17 décembre 1981, Léo Tindemans prenait le titre de Ministre des Relations Extérieures. L'appellation se substituait à celle de Ministre des Affaires étrangères que portait encore C.F. Nothomb dans le gouvernement précédent. Le nouveau titre était déjà apparu en France quelques mois auparavant dans le gouvernement Mauroy où il avait été attribué à Claude Cheysson. Il n'était cependant pas inédit, puisque Talleyrand le porta en 1797. Le 6 thermidor de l'an V, il écrit à Bonaparte : « J'ai l'honneur de vous annoncer, général, que le Directoire exécutif m'a nommé Ministre des Relations extérieures ».

Le retour à l'appellation de Ministre des Relations extérieures correspondait, semble-t-il, à une volonté de globalisation et de coordination de la politique extérieure belge. Le 2 juin 1982, devant la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Anvers, L. Tindemans se dit convaincu que « la politique extérieure de la Belgique doit mettre l'accent, sauf pour quelques dossiers exceptionnels, sur l'économie ». Le concept de « Relations extérieures » indique une extension de la politique étrangère au champ économique. Enjeux politico-stratégiques, relations économiques internationales, échanges culturels relèvent d'une politique extérieure globale qui implique cohérence et coordination des différents types d'action extérieure. Pour L. Tindemans, le changement d'appellation — Ministère des Relations extérieures — témoigne précisément de la volonté du Gouvernement d'assurer « une meilleure coordination de toutes ses relations extérieures, tant politiques qu'économiques et de coopération, afin d'arriver à une action convergente au service d'une économie portée par l'exportation ». Il apparaît ainsi que le titre de

Ministre des Relations extérieures confère à son titulaire la responsabilité de l'unité des actions extérieures de l'Etat.

Cette unité qui implique coordination et cohésion est un des principaux problèmes de la prise de décision en politique étrangère : c'est que les diverses actions extérieures sont menées par des responsables politiques et des services administratifs différents, dont les divergences doivent être surmontées, arbitrées, afin de coordonner les diverses activités internationales de l'Etat. A cet égard, la Trinité ministérielle du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement constitue un des foyers centraux où se manifestent les différences et où doit se réaliser l'unité d'action (chap. I). Mais la Belgique communautarisée a fait aussi apparaître une Trinité communautaire qui voit l'Etat et les Exécutifs communautaires mener un singulier ballet où les conflits de compétences peuvent donner libre cours à des diplomaties discordantes (chap. II).

L'unité d'action n'est pas le seul problème de la prise de décision. Le contrôle parlementaire et l'influence des groupes de pression sont aussi deux variables majeures de l'analyse des déterminants de la politique extérieure. Que celle-ci soit finalement plus politico-technocratique que politico-démocratique ; que l'influence des groupes de pression joue sur la politique bilatérale mais non sur la politique multilatérale, tels sont (chap. III) les traits qui semblent aussi caractériser la politique extérieure belge.

La trinité ministérielle.

Un seul ministère, mais trois responsables politiques et trois domaines spécifiques d'activité : Affaires étrangères (A.E.), Commerce extérieur (C.E.) et Coopération au Développement (C.D.). Le trio des ministres et secrétaires d'Etat mène-t-il une seule ou trois politiques ? La question fait songer au problème théologique de la Sainte Trinité : un seul Dieu en trois Personnes. En prenant le titre de Ministre des Relations extérieures en décembre 1981, Léo Tindemans soulignait que cette dénomination annonçait de la part du Gouvernement une « meilleure coordination de toutes ses relations extérieures, tant politiques qu'économiques et de coopération... » (1). Coordination qui devait assurer cohérence et unité à la politique extérieure. C'est donc au niveau ministériel et en misant sur la cohésion gouvernementale qu'on entendait améliorer la prise de décision dans les affaires internationales. La création du Comité ministériel des

(1) L. Tindemans, discours à la Chambre d'Industrie et de Commerce d'Anvers, 2 juin 1982.

Relations économiques extérieures et la désignation de Secrétaires d'Etat à la Coopération et au Commerce devaient fournir les moyens de cette amélioration. L'attribution du portefeuille du Ministre du Commerce extérieur à une personnalité d'un autre parti de la coalition (successivement W. De Clercq, J. Gol et H. De Croo) écornait cependant, pour des raisons de dosage des influences, le triangle hiérarchique souhaité par le Ministre des Relations extérieures qui perdait ainsi la tutelle sur le Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur. Quoi qu'il en soit de la cohérence de la politique extérieure avec des Secrétaires d'Etat plutôt que des Ministres à la Coopération et au Commerce extérieur, quels sont les canaux de la coordination ministérielle ? A quelles tensions celle-ci peut-elle être soumise ? Après avoir fourni les principaux éléments de réponse à ces questions, on examinera comment la coordination et la compétition bureaucratique (2) qui lui est consubstantielle se déroulent au niveau administratif. On évoquera enfin certaines carences de l'appareil administratif belge au niveau de l'analyse des politiques et de ce mise en œuvre des normes européennes.

A. *Le niveau ministériel.*

Il existe une division des tâches « *ratione materiae* » entre les trois responsables gouvernementaux installés avec leur cabinet au 2, rue des Quatre Bras. Le Ministre ou Secrétaire d'Etat « ayant la Coopération dans ses attributions » (3) a autorité sur l'Administration générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.) pour conduire la politique de Coopération ; celui qui dirige le Commerce extérieur dispose des services de la Direction générale des Relations économiques extérieures du Ministère des Affaires étrangères et de l'Office belge du Commerce extérieur. Les affaires politico-stratégiques, les relations générales d'Etat à Etat dont la substance a souvent partie liée aux rapports commerciaux et aux enjeux de coopération incombent au Ministre des Affaires étrangères (ou Relations extérieures). A ce titre, l'action de celui-ci représente de la façon la plus significative l'engagement politique du Gouvernement mais requiert tout autant une étroite symbiose avec l'activité spécialisée de ses collègues de la Coopération et du Commerce extérieur.

Quels sont les canaux de cette coordination ? De nombreux contacts informels entre les ministres et leurs cabinets (la pratique d'un petit

(2) Les politologues américains G. Allison et M. Halperin ont forgé l'expression « *bureaucratic politics* » pour désigner la compétition entre différents services administratifs ou bureaucratiques en vue d'influencer et de déterminer la décision politique.

(3) La formule entre guillemets signifie que la Coopération au Développement ne constitue pas plus que le Commerce extérieur, un Ministère autonome par rapport aux Affaires étrangères.

déjeuner hebdomadaire des ministres et chefs de cabinet) permettent d'harmoniser les options de fond et la répartition des tâches. La division des tâches et des prestations des ministres est aussi abordée lors de la réunion hebdomadaire de coordination, présidée par le Secrétaire général du Ministère et à laquelle assistent les chefs de cabinet. Ce sont cependant les Comités ministériels de Politique extérieure et de Relations économiques extérieures qui assurent les arbitrages et fixent les décisions gouvernementales. A ces Comités participent non seulement les trois Ministres du Département AE, CE et CD, mais également les autres responsables ministériels dont les attributions comportent un élément de politique extérieure : Défense nationale, Finances, Affaires économiques...

Le Comité ministériel de la Politique extérieure : créé en 1967, il est présidé par le Premier Ministre. Y siègent les Ministres des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération, de la Défense nationale, des Finances, des Affaires économiques ; sa composition peut varier de gouvernement à gouvernement, tenant compte à la fois des compétences matérielles et des réparations d'influence politique (4).

Le CMPE détermine les lignes générales de la politique extérieure et opère les arbitrages entre ministres avant de fixer la position gouvernementale.

Le Comité ministériel des Relations économiques extérieures a été créé par un arrêté royal du 25 février 1982. Il est présidé par le Ministre des Relations extérieures et se réunit au moins une fois par mois. Selon L. Tindemans, il a été créé « afin d'aboutir à une meilleure « force de frappe », à une coordination et à une unité de vues entre les Ministres responsables de la politique économique internationale » (5). Prenant la relève du Comité ministériel de coordination économique et sociale (CMCES) qui était auparavant saisi des dossiers de politique économique extérieure, ce CMREE coordonne les activités des différents Départements ministériels et dispose d'un pouvoir de décision pour l'octroi des prêts d'Etat à Etat et les interventions importantes de Copromex (6). Sa composition, variable et fixée par arrêté ministériel, comprend les ministres

(4) On vit ainsi Ch.F. Nothomb, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction siéger au CMPE ainsi d'ailleurs qu'au Comité ministériel des Relations économiques extérieures ; de même avant de devenir Ministre du Commerce extérieur, J. Gol y siégeait en tant que Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles.

(5) L. Tindemans, discours à la Chambre d'Industrie et de Commerce d'Anvers, 2 juin 1982.

(6) Inscrits au budget des Finances, les prêts d'Etat à Etat représentent un montant tournant autour de 3 milliards FB. Copromex octroie des bonifications d'intérêt sur les crédits consentis aux importations étrangères de produits et biens d'équipements belges.

qui ont responsabilité touchant aux relations économiques internationales. Comme celle du CMPE, elle est aussi fonction de la répartition des influences politiques.

Ce Comité qui apparaissait en 1982 comme une innovation significative n'eut cependant pas une longue vie. Il a été supprimé sous le gouvernement Martens VI. Ses compétences ont été renvoyées au Comité ministériel de Politique extérieure. Le disparition du Comité des relations économiques extérieures ne signifie pas pour autant un affaiblissement du poids de l'économie dans la politique étrangère. Son rattachement et son intégration au CMPE confirment plutôt la place prépondérante des enjeux économiques dans la conduite globale des relations extérieures.

Quelles sont les tensions éprouvant la cohésion gouvernementale que les Comités ont pour fonction de surmonter ? On évoquera ici quelques types de divergences qui peuvent diviser le gouvernement.

a) Les crises majeures de politique extérieure : la crise du Shaba et le débat sur les euromissiles ont constitué les deux expériences les plus éprouvantes pour la cohésion du Gouvernement. Tant le principe d'une intervention au Shaba que l'option d'une action conjointe avec la France, dans le premier cas, la décision d'installer les euromissiles ou le moratoire sur leur implantation, dans le second, secouèrent la coalition au pouvoir.

Dans ces crises, les divergences portent sur la ligne générale de la politique, au-delà des conflits de compétences ; c'est la conception de politique étrangère de chaque parti au pouvoir qui s'exprime plus que ne joue la prérogative fonctionnelle des ministres.

b) La divergence sur les orientations : celle-ci apparaît lorsque la politique de la Coopération au Développement ou celle du Commerce extérieur crée avec certains pays des rapports particuliers qui ne sont pas harmonisés avec la ligne politique générale de la diplomatie belge. Cette hétérogénéité des orientations met d'ailleurs en question la nécessité du lien entre politique étrangère, coopération et commerce extérieur. Il s'est trouvé des partisans pour dissocier les trois éléments et mener la coopération au développement et le commerce extérieur indépendamment de la politique étrangère. La tendance propre aux milieux du commerce extérieur de rapprocher et même d'articuler Coopération et Commerce a été longtemps combattue. Mais il semble aujourd'hui que la différenciation entre les niveaux de développement des PVD rend la dichotomie coopération-commerce moins tranchée (7). De même, l'harmonisation de la politique étrangère et de la Coopération (en ce qui concerne le choix des

(7) Pour les PVD déjà avancés comme l'Algérie, la Tunisie, l'Indonésie, l'articulation coopération-commerce est de plus en plus admise.

pays) est davantage acceptée, sans pour autant que les spécificités de la Coopération ne soient pas purement et simplement inféodées aux considérations politico-stratégiques de la politique étrangère.

c) L'hétérogénéité des intérêts fonctionnels : on a évoqué d'éventuelles frictions entre les responsables de la Coopération au Développement et du Commerce extérieur ; on peut également mentionner les volontés contradictoires d'un Ministre de la Coopération poussant à l'accroissement de l'aide financière et d'un Ministre des Finances désireux de freiner les contributions aux organismes internationaux, surtout s'ils sont à charge de son budget (8). Autre divergence d'intérêts fonctionnels : l'encouragement du Ministre du Commerce extérieur aux exportations est contrebalancé, lorsqu'il s'agit du commerce de compensation avec les pays de l'Est, par le souci du Ministre des Affaires économiques de protéger les secteurs sensibles de l'économie belge des effets compensatoires d'un contrat attractif pour l'exportation belge.

Crises politiques internationales majeures, divergences d'orientations, hétérogénéité des intérêts fonctionnels : telles sont les trois situations qui peuvent soumettre l'unité de la politique extérieure belge à des tensions au sein du Gouvernement. Le troisième type se retrouve d'ailleurs au niveau administratif où, avec la quête du leadership de la coordination ou de la maîtrise des dossiers, elle constitue un des enjeux traditionnels de la compétition bureaucratique. A côté de ces cas-types, il faut encore mentionner les divergences que peuvent susciter l'organisation et les affaires internes du Département : nominations de hauts fonctionnaires (ex. l'Administrateur général de l'AGCD, le Directeur général de l'OBCE), fixation des cadres linguistiques à l'AGCD et à l'OBCE ainsi qu'à l'OSSOM (9), restructuration des organigrammes de l'Administration, exécution en régie propre ou en sous-traitance des projets de coopération.

Ici le dosage politique des nominations, l'influence partisans et le clivage communautaire immergent les affaires internes du Département dans les pratiques courantes de la colonisation pluraliste de l'Etat qui caractérise le fonctionnement de l'Etat belge.

Pour réduire les divergences entre les responsables de la politique extérieure, on a songé à faire des titulaires de la Coopération au Développement et du Commerce extérieur des Secrétaires d'Etat plutôt que des Ministres. Telle était l'idée de L. Tindemans lors de la formation du Gouvernement Martens IV en décembre 1981. De fait, F.X. de Donnée et A. Kempinaire occupèrent ces postes en même temps que P. De

(8) Plus de 30 % de l'Aide publique au développement (26 milliards en 1985) est à charge du budget des Finances (7 milliards en 1985).

(9) Office de sécurité sociale d'Outre-Mer.

Keersmaecker devenait Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'Agriculture. Mais la revendication PVV d'un titre de Ministre du Commerce extérieur pour W. De Clercq, Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances altérerait la structure d'autorité ministérielle souhaitée par le Ministre des Relations extérieures. Celui-ci perdait la tutelle sur le Commerce extérieur. Par ailleurs, les relations entre L. Tindemans et son Secrétaire d'Etat à la Coopération, F.X. de Donnée furent difficiles (10) et la coordination de leurs actions ne sembla pas beaucoup mieux assurée que lorsque les trois responsables du Département avaient rang de Ministre (11).

En fait, il semble bien que l'élément hiérarchique (la tutelle du Ministre sur le Secrétaire d'Etat) ait moins de poids que le facteur partisan qui fait du Secrétaire d'Etat le représentant d'une formation partenaire de la coalition plutôt que le subordonné du Ministre. Cet élément politique réduit l'efficacité décisionnelle d'une structure ministérielle hiérarchisée.

Dans une interview au Journal *Le Soir* (12), Jean Gol estimait : « L'idée actuelle d'un adjoint à un ministre de couleur différente pour des raisons d'équilibre politique ou linguistique est aussi un élément de blocage, surtout dans un gouvernement comme celui-ci où tout est décidé entre ministres ». Ainsi proposait-il, pour rendre plus performante la paire Ministre-Secrétaire d'Etat, de nommer à ces postes deux membres d'un même parti, ou de faire du Secrétaire d'Etat un « technicien, pas nécessairement parlementaire et que l'on peut assigner à l'étude de grands projets techniques comme adjoint du Ministre ».

La première formule aurait pour effet de constituer des monopoles à la tête des grands ministères ; la seconde réduirait le nombre de portefeuilles ou de strapontins disponibles lors de la formation des Gouvernements. On peut douter que les partis de la coalition, quels qu'ils soient, adoptent aisément ce genre de dispositions.

B. Le niveau administratif.

Au plan administratif, la coordination entre services et entre ministères est également organisée. La coopération entre diverses branches administra-

(10) La volonté de F.X. de Donnée de recourir à la sous-traitance pour réaliser les projets de coopération et notamment à l'asbl Agripom en matière d'agriculture, ensuite la réticence de L. Tindemans. Selon F.X. de Donnée, L. Tindemans et lui-même auraient toutefois convenu que des tâches d'identification et d'évaluation seraient confiées à l'asbl Agripom dans le but de soulager l'administration et d'accélérer la mise en route des projets agricoles (*Libre Belgique*, 21 mai 1985).

(11) De Tindemans II (1977) à Eyskens (1981), on vit à la rue des Quatre Bras un trio ministériel : successivement, Simonet (AE), De Bruyne (CE), Outers (CD) ; Simonet (AE), Outers (CE), Eyskens (CD) ; Simonet (AE), Urbain (CE), Eyskens (CD) ; Nothomb (AE), Urbain (CE), Coens (CD).

(12) *Le Soir*, 6 août 1986.

tives s'accompagne souvent d'une compétition bureaucratique entre services soit pour obtenir le leadership de la coordination ou la maîtrise d'un dossier, soit pour opposer un paradigme propre à celui d'un autre ministère.

Avant de mentionner quelques structures de coordination et d'analyser la compétition bureaucratique, on proposera d'abord un inventaire (non-exhaustif) des services participant à l'élaboration de la politique extérieure.

a) *Inventaire des services.*

Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement.

Le règlement organique du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur a été fixé par un arrêté royal du 14 janvier 1954. Succédant à l'Office de Coopération au Développement, l'Administration générale de la Coopération au Développement (AGCD) a été créée par un arrêté royal du 14 avril 1971. Quant à l'Office belge du Commerce extérieur (OBCE), la loi du 16 juillet 1948 lui a donné le statut d'établissement public doté de personnalité civile (aussi, est-il géré par un Conseil d'Administration où sont représentés les milieux patronaux et syndicaux).

Deux Directions générales interviennent dans l'élaboration de la politique extérieure :

— *la DG de la Politique*, dont les services ont une compétence soit géographique, soit d'ordre multilatéral (service PONU, service de Coordination européenne), soit encore d'ordre sectoriel (service désarmement et contrôle des armements) ;

— *la DG des Relations économiques extérieures*, appelée aussi DGB (13), comprend :

- une Direction des Marchés extérieurs (compétence *ratione loci*) ;
- une Direction de la Politique économique et financière extérieure (compétence *ratione materiae*) ;
- une Direction des Relations économiques multilatérales, tournée vers les Organisations multilatérales.

L'AGCD comprend, outre une *DG des Services centraux*, une *DG de la préparation et de l'exécution des Programmes* et une *DG de la préparation et de l'évaluation des Politiques*. Cette dernière comporte une Direc-

(13) Dans l'organigramme des AE, la DGA est celle de l'Administration ; la DGB celle des Relations économiques extérieures, la DGC celle de la Chancellerie et du Contentieux ; la DGP celle de la Politique. La DGB est l'AGCD.

tion de la planification géographique ainsi qu'une Direction de la Coopération multilatérale.

Instrument majeur de la politique extérieure à l'égard du Tiers-Monde, elle gère un budget propre de plus de 15 milliards FB (14), l'AGCD est en relations régulières avec les DG B et P de même qu'avec l'Administration du Trésor au ministère des Finances pour les questions relevant du financement du développement.

On sait que la structure et les missions de l'AGCD font l'objet de critiques et de projets de réforme en sens divers. A la demande du Secrétaire d'Etat à la Coopération, J. Mayence (de décembre 1981 à juin 1983), le bureau d'études Sobemap a proposé la fusion des trois Directions générales qui intégrerait par secteur d'activités les trois phases de l'intervention administrative : conception, exécution et service généraux (15).

L'AGCD n'est pas seulement une administration en voie de restructuration fonctionnelle. Elle est aussi le lieu d'un combat communautaire qui s'est cristallisé sur la fixation du cadre linguistique et de la désignation de son Administrateur général. Elle pourrait même être en voie de scission communautaire si les projets de communautarisation de la Coopération mis en avant du côté flamand (en particulier du CVP) lors de la négociation du programme gouvernemental devaient aboutir.

Office belge du Commerce extérieur.

On a indiqué que l'OBCE jouissait d'un statut d'établissement public doté de personnalité civile. Son budget provient d'une subvention inscrite au budget du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Vouée à la promotion commerciale, l'OBCE a une spécificité fonctionnelle qui la tient relativement à l'écart de la compétition bureaucratique entre diverses branches administratives pour influencer la politique économique extérieure. Mais elle connaît aussi des problèmes d'ordre interne : ce fut longtemps, comme pour l'AGCD, la fixation d'un cadre linguistique, la désignation d'un Directeur général (les nominations successives de Schollaert et Monfils ayant été cassées par le Conseil d'Etat), voire la régionalisation même de l'Office. Actuellement, trois directions régionales de l'OBCE sont chargées des contacts avec les institutions régionales. A la demande flamande de communautarisation de l'AGCD, il semble que les partis francophones opposent la revendication d'une scission de l'Office dont les Pouvoirs régionaux seraient les héritiers.

(14) Environ cinq fois plus que la part du budget des AE affectée au Commerce extérieur.

(15) Cf l'article de Paul SERLON « l'enlèvement de l'AGCD », dans *La Revue nouvelle*, décembre 1985, numéro consacré aux « Politiques étrangères de la Belgique ».

Hors le Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération, d'autres ministères interviennent aussi dans les relations extérieures de la Belgique. Sans être exhaustif, on citera :

— *Le Ministère des Finances* : le troisième service de l'Administration du Trésor est celui des *Relations financières avec l'étranger*, à côté duquel il faut également citer le *Département étranger* de la *Banque nationale*.

— *Le Ministère des Affaires économiques* : à l'Administration de l'Industrie, le *Service de Politique industrielle externe* s'occupe des secteurs (métallurgie, fabrications métalliques, industries textiles, industries alimentaires) et des enjeux industriels liés aux délibérations dans les organisations internationales.

La Direction générale des accords économiques est également impliquée dans les relations extérieures.

— *Le Ministère de l'Agriculture* : à l'Administration des services économiques, la *Direction des relations internationales agricoles* est également un acteur de la politique européenne et des négociations économiques multilatérales.

b) *Structures de coordination au plan administratif.*

Diverses instances de coordination opèrent régulièrement.

1. Pour répartir des tâches entre Ministres et services du Ministère AE. CE et CD, le *Secrétariat général* tient une réunion hebdomadaire à laquelle sont conviés les Directeurs généraux et les Chefs de Cabinet ou leur représentant.

2. La coordination des affaires européennes est sans doute la plus intense des activités coordinatrices. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, ce n'est pas la DGB (Rel. écon. ext.) mais la D.G.P., en l'occurrence le *service P 11 de la « Coordination Europe »* qui assure la préparation interministérielle hebdomadaire des Conseils des Ministres des Communautés européennes : tant les fonctionnaires de la Représentation permanente auprès des CE que les délégués des divers ministères et cabinets concernés participent à cette réunion présidée par le Chef de ce Service (16). Ce sont, semble-t-il, l'importance croissante des affaires européennes pour la politique extérieure et la forte personnalité de

(16) C'est récemment, en 1985, que le service P11, qui s'intitulait jusqu'alors : service des Organisations européennes, a pris cette appellation. L'ancien service de la Coordination Europe, rattaché au Secrétariat général et dont la compétence était surtout technique a été supprimé. Son titre et ses compétences sont passés à P11.

E. Davignon quand il occupait la fonction de Directeur général de la Politique qui expliquent la prédominance de P sur B dans ce domaine (17).

3. Au plan de la coordination technique, le groupe CEE de la *Commission économique interministérielle*, présidée par un fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères, prépare les positions belges sur les dossiers de nature spécialisée et technique.

4. Pour la Coopération au développement, une *Commission interministérielle du Développement* fut créée en 1971, regroupant les fonctionnaires des divers ministères impliqués dans les actions de développement. Cette Commission n'a pas fonctionné, la coordination des relations économiques, financières et l'assistance technique avec les PVD ayant été assumés par la DGB.

5. A côté des organes de coordination aux activités régulières, il faut mentionner l'usage fréquent de la formule de *coordination ad hoc*, menée par un service à l'occasion de la visite d'un Chef d'Etat étranger, d'un voyage royal ou d'un déplacement du Premier Ministre ou encore à l'occasion de diverses conférences internationales (18).

c) *La compétition bureaucratique.*

L'inventaire des nombreux services administratifs, appartenant à divers ministères, qui sont impliqués dans l'élaboration de la politique extérieure montre bien la nécessité de créer des structures régulières ou « ad hoc », de coordination. Mais, entre ces différents acteurs bureaucratiques, quels sont les enjeux susceptibles de doubler la coordination fonctionnelle d'une compétition bureaucratique (19) et de manifester ce que Allison et Halperin appellent le jeu de « bureaucratic politics » ?

On avancera ici deux types d'opposition : l'une concerne la compétition pour le leadership de la coordination ou pour la maîtrise d'un dossier ; l'autre porte sur la confrontation des paradigmes (rationalités particulières liées à la vocation fonctionnelle d'un service) de différents services.

1. Dans les affaires européennes ou le dialogue Nord-Sud, qui mobilisent nombre de services, la recherche du leadership est un enjeu de la

(17) Pour une analyse de la décision belge en matière européenne, cf l'étude de H. VAN HASSEL et Filip GOOSSENS, « Belgian Decisions Networks and European Policy-Making », étude menée conjointement par la K.U.L. et l'Institut européen d'Administration publique et publiée par le Study Group on European Politics (SEP-GEF), Bruxelles, 1986.

(18) Par exemple, la Direction des Relations économiques multilatérales de la DGB assure une coordination *ad hoc* pour la préparation de la CNUCED.

(19) Rappelons, si besoin est, que le terme bureaucratique est toujours pris ici dans le sens que lui confère la sociologie des organisations et n'a aucune connotation péjorative.

compétition bureaucratique. On a vu que la DG de la Politique avait pris le pas sur la DG des Relations économiques et sur l'ancien service du « Coordination Europe ». Organisateur de la coordination européenne hebdomadaire, le service P.11 joue donc un rôle prépondérant dans les affaires européennes. En matière de dialogue Nord-Sud, le leadership a pu être revendiqué tant par la Direction de la Coopération multilatérale de l'AGCD que par la Direction des Relations économiques multilatérales de la DG des Relations économiques extérieures. Cette dernière l'a emporté ; c'est elle, par exemple, qui assure la coordination préparatoire aux conférences de la CNUCED (20). Dans la division des tâches qui s'est opérée, l'AGCD a la maîtrise des dossiers « aide aux pays les moins avancés » et « coopération économique entre PVD ». Mais la ligne de conduite générale est tracée par la DG des relations économiques extérieures

2. Outre la recherche du « leadership », la compétition des services peut aussi survenir dans la confrontation des paradigmes : on désigne par ce terme la rationalité particulière liée à la vocation fonctionnelle des services. On connaît l'opposition traditionnelle aux Etats-Unis entre le Département d'Etat et le Pentagone dans la conduite des négociations politicostratégiques : pour le premier, la réussite tient à la conclusion d'un accord, couronnement de l'effort et de l'art diplomatiques ; pour le second, l'objet formel est la recherche de la sécurité militaire maximale. On retrouve pareilles tensions dans l'élaboration de la politique extérieure belge.

En matière de commerce extérieur, le commerce de compensation avec les Pays de l'Est met en balance les intérêts contradictoires de l'exportation et de la protection des secteurs industriels sensibles. A la poussée des Relations économiques extérieures et de l'OBCE pour faciliter l'obtention de contrats, répond la réticence des Affaires économiques devant l'obligation compensatoire d'importations concurrentielles pour certaines entreprises belges (21). Dans les négociations multilatérales Nord-Sud, notamment dans les accords multifibres, l'opportunité politique de faire des concessions au Tiers-Monde (paradigme des Affaires étrangères) est contrebalancée par la préoccupation de limiter l'accès au marché belge (paradigme des Affaires économiques).

(20) Ce, depuis la suppression, en 1977, de la Délégation permanente auprès des grandes conférences (économiques) internationales, DPCI, dont la création en 1966 et le rôle furent marqués par la forte personnalité de l'Ambassadeur Pierre Forthomme.

(21) Ceci est particulièrement le cas pour le commerce de compensation avec la République démocratique allemande.

On retrouve semblables oppositions de paradigmes dans les questions liées au développement. Ici c'est le service des Relations financières internationales du Ministère des Finances qui confronte son paradigme avec celui des Affaires étrangères et celui de l'AGCD : la rigueur financière et la conception restrictive des contributions aux organismes internationaux de développement fait contrepoids à la recherche politique du compromis avec les PVD qui implique quelques concessions, et à la mobilisation des ressources financières qui semble s'imposer du point de vue du développement. En matière de relations monétaires internationales, c'est le département étranger de la Banque Nationale qui peut contrecarrer les perspectives politiques et développementalistes des Affaires étrangères et de l'AGCD (22).

Il faut aussi mentionner un débat qui semble avoir perdu aujourd'hui de son intensité : celui de l'articulation des impératifs de commerce extérieur et de coopération au développement. Ici, l'AGCD s'est longtemps efforcée de préserver la spécificité de ses projets et de résister aux sollicitations des Relations économiques extérieures et de l'OBCE, auxquelles se joignaient aussi les Affaires économiques, pour associer assistance technique et soumissions de firmes belges dans le cadre d'appels d'offre sur les marchés extérieurs dans les PVD.

C'est la différenciation du développement économique des PVD qui a largement atténué l'opposition des paradigmes de la coopération et du commerce. Dans les pays où le décollage industriel s'opère, l'association de la coopération technique à certaines opérations de commerce extérieur n'est plus aujourd'hui un thème tabou pour l'AGCD.

C. Déficiences de l'appareil administratif.

Si les niveaux ministériel et administratif assument de façon satisfaisante les fonctions de coordination et d'arbitrage préparant la décision de politique étrangère, il apparaît en revanche que l'analyse et l'étude d'une part, la mise en œuvre des normes internationales, particulièrement européennes, de l'autre, sont des points faibles de l'appareil administratif belge.

Créé voici moins de dix ans, le Centre d'Analyse et de Prévisions (CAP) devait constituer la cellule d'étude du Ministère des Affaires étrangères. S'inspirant du CAP mis en place au Quai d'Orsay à l'époque de Michel Jobert, il devait fournir analyse des crises et prévisions à moyen terme (23). Dirigé à ses débuts par un ambassadeur de qualité, excellent

(22) La création au FMI de liquidités supplémentaires liées aux besoins de développement est un dossier qui illustre ce type de compétition bureaucratique.

(23) Le président de la Commission des Communautés européennes dispose d'un organe aux fonctions similaires : « le groupe des conseillers du président ».

analyste des rapports internationaux, le CAP ne fut pas doté des moyens qui auraient assuré son efficacité. Il comprend actuellement un ambassadeur, deux conseillers, une secrétaire de direction et un rédacteur. Il est rattaché aux services du Secrétaire général. La faiblesse en effectifs, l'instabilité (24) et l'absence de formation spécialisée de ses membres ne lui permettent guère de jouer un rôle actif dans l'élaboration de la politique extérieure.

L'étude et l'expertise ne sont pas davantage valorisées, faute de moyens, dans les services spécialisés du ministère des Relations extérieures, ou d'autres départements. Il est significatif que le groupe des fonctionnaires des Affaires étrangères et des Affaires économiques qui avaient participé aux négociations de Tokyo Round ne furent pas en mesure d'évaluer les incidences de celui-ci pour l'économie belge. Au Ministre du Commerce extérieur qui en fit la demande, on ne peut remettre qu'un mince rapport dont les généralités et suppositions les plus larges réduisaient fort la valeur informative (25). Si la politique extérieure belge ne manque pas de doctrine qui trace ses orientations générales, elle souffre sans doute d'un manque d'analyse et d'expertise soit pour penser l'éventuel d'options offert au décideur, soit pour identifier les intérêts belges dans le court et le moyen terme.

A côté de l'étude et de l'expertise, la mise en œuvre des normes internationales fait apparaître d'autres défaillances de l'appareil administratif, voire des responsables politiques eux-mêmes. Il semble, par exemple, que le code de conduite du Tokyo Round sur l'ouverture des marchés publics ne soit guère familier aux autorités adjudicatrices belges. Pour des raisons politico-communautaires, il a fallu plus de dix ans à l'Etat belge pour adapter sa politique d'aide régionale aux observations que la Commission des Communautés européennes lui fit dès 1972. Dans la liste des Etats défaillants à l'égard de la législation européenne, la Belgique occupe en 1986 le troisième rang. En infraction pour non-application d'une cinquantaine de directives et pour infraction à une vingtaine de règlements, le gouvernement belge a décidé le 9 mai 1986 de vérifier à intervalle régulier la mise en œuvre par les départements ministériels des règlements et directives européennes. Sur base des travaux du service de « Coordination Europe » P 11, c'est le Comité ministériel de Politique extérieure qui s'acquittera de cette de surveillance. Le retard dans l'application du droit communautaire ne peut être imputé au Ministère des Affaires étrangères. L'absence au sein de celui-ci d'un organe de stimulation et de

(24) Le CAP est devenu une sorte d'antichambre où l'on attend l'affectation pour le poste étranger suivant.

(25) Il est à signaler que l'Administration suisse a rédigé une sorte de livre blanc très documenté sur les effets du Tokyo Round pour l'économie suisse.

vérification de la mise en œuvre par les divers Ministères des normes européennes est la seule lacune qu'il puisse lui-même combler (26).

La trinité communautaire.

L'unité de la politique extérieure belge n'est pas seulement tributaire des relations trinitaires à la tête du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement ; elle est aussi déterminée par une autre Trinité, celle qui implique les deux Communautés et l'Etat dans la conduite des relations culturelles internationales (27).

On sait que la réforme de l'Etat opérée en août 1980 attribuait aux Conseils des Communautés « l'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération « internationale dans la sphère des compétences communautaires (art. 16 de la loi du 8 août). En même temps, la conclusion des Traités (négociation, signature et ratification) restait de la compétence du Roi, conformément à l'article 68 de la Constitution (28). L'article 81 de la loi spéciale du 8 août précisait en effet : « Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil (communautaire) son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution ». La même « association » est offerte aux Exécutifs régionaux (29). Bref, les Conseils communautaires donnent l'assentiment parlementaire, mais leurs Exécutifs sont seulement associés à la conduite de la négociation et à la conclusion d'un accord. Cette formule était porteuse d'un illogisme juridique qui allait nourrir un conflit entre les Exécutifs communautaires et le Ministre des Relations extérieures quant à la conduite des relations culturelles internationales.

Pour disposer d'un instrument administratif adéquat, les deux Communautés se dotèrent bientôt d'un « Commissariat général aux relations

(26) Etabli au nom du Comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambre, le Rapport De Gucht sur l'application du droit des Communautés européennes en Belgique indique que le service de « Coordination Europe » ne fixe pas de calendrier et n'envoie pas de rappel en cas de retard aux Administrations concernées [cf Rapport De Gucht, Chambre des représentants, 500-III (EUR), 2^e épreuve, p. 38].

(27) Les matières de ces relations sont les matières culturelles et personnalisables énumérées par les articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980, en application de l'article 59bis, par. 2 et par. 2bis de la Constitution.

(28) Pour rappel, cet article indique : « Le Roi... fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... ».

(29) Mais l'assentiment parlementaire n'est pas transféré aux Conseils régionaux. Signalons que les articles 16 et 81 de la loi du 8 août ont été déclarés applicables à la Communauté germanophone par la loi du 31 décembre 1983 de réforme institutionnelle pour la Communauté germanique.

internationales » de la Communauté française (décret du 1er juillet 1982) et d'un « Commissariat général pour la Coopération culturelle internationale » de la Communauté flamande (décret du 8 juillet 1980). Marquant sa volonté politique de mener ses relations extérieures propres, l'Exécutif flamand crée le 14 décembre 1983, un « Vlaams ministercomité voor Buitenlands Beleid ». De son côté, le Président de l'Exécutif de la Communauté française, Ph. Moreaux déclarait que la Communauté était « maîtresse de ses relations extérieures » (30). En septembre 1983, lors des Journées diplomatiques, il réaffirmait l'autonomie des Communautés en matière de politique étrangère dans le cadre de leur compétence même si les deux Communautés mènent des politiques extérieures différenciées » (31).

Tandis que les Communautés revendiquent une compétence exclusive en matière de relations internationales, le Ministre des Relations extérieures rappelle la prérogative royale, exercée par le Gouvernement national, qui fait de celui-ci le seul interlocuteur disposant du « jus tractati » avec l'étranger. Répondant aux vœux présentés par le Gouvernement le 8 février 1983, le Roi lui-même tint à clarifier en ce sens la répartition des rôles : « ...au niveau des relations internationales, la confusion, le chevauchement des activités et, plus encore, la rivalité entre négociateurs officiels belges porteraient gravement atteinte au crédit de notre pays. C'est pourquoi les Exécutifs sont associés aux accords internationaux dans les matières relevant de la compétence des Conseils tandis que le Roi, c'est-à-dire le pouvoir exécutif national, reste le seul interlocuteur sur le plan international en vertu de l'article 68 de la Constitution ».

Divergences de formes, divergences de fond.

D'où provient la controverse entre le Gouvernement national et les deux Exécutifs communautaires qui partagent d'ailleurs la même conception de leurs compétences communautaires dans le domaine international ? Elle tient à ce que l'articulation des articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 a produit ce que L. Tindemans lui-même a appelé « un certain illogisme » (32). Si, avant ratification par le Roi, l'assentiment aux accords est donné par les Conseils communautaires, le contreséing d'un ministre national irresponsable devant les Conseils crée un illogisme de la responsabilité ministérielle. Le 19 janvier 1983, Ph. Moureaux surmonte cet illogisme en déclarant devant le Conseil de

(30) Déclaration de l'Exécutif devant le Conseil de la Communauté française, 19 janvier 1982.

(31) Cf *Le Soir*, 2 septembre 1983.

(32) Cf *Le Soir*, 15 juillet 1983. Pour la bonne compréhension de la procédure, il faut savoir que ce sont les Exécutifs communautaires qui présentent à leur Conseil les accords soumis à leur assentiment.

la Communauté française : «... il est impossible de concevoir qu'un Exécutif habilité par la loi à soumettre les traités et accords à l'assentiment du Conseil n'ait pas aussi voulu, négocié et signé cet accord ». La même thèse est retenue du côté flamand : de même que l'Exécutif flamand ne peut engager l'Etat belge, le Gouvernement national ne peut davantage représenter les Communautés (33). Mais celles-ci disposent du « jus tractati » pour les matières qui relèvent de leur compétence exclusive. Pour rétablir la cohérence entre l'assentiment parlementaire et la conclusion d'un accord, les Communautés en viennent à déborder la notion d'« association » aux négociations prévues à l'article 81 de la Constitution (34).

La controverse sur les compétences n'ayant pas été vidée, elle a donné libre cours à des comportements divergents. Le 9 septembre 1980, le traité concernant « l'union de la langue néerlandaise » est signé par l'Etat belge et l'Etat néerlandais ; son application se limitait à la seule Communauté flamande. En revanche, la Communauté française allait conclure plusieurs accords conformes à la doctrine de la compétence communautaire exclusive de Ph. Moureaux, président de son Exécutif. A part l'accord culturel Communauté française de Belgique-République populaire du Bénin (7 février 1984) les autres accords sont passés avec un Ministère de la partie contractante : Convention entre le Ministre de la Culture de la République du Nicaragua et l'Exécutif de la CFB (4 octobre 1984), Convention avec le Ministre de l'Education nationale de Colombie, etc... Bien qu'il ait formulé une doctrine de la compétence exclusive des Communautés, analogue à celle de la Communauté française, l'Exécutif flamand n'a pas suivi l'exemple de son homologue et n'a pas signé d'accords avec des Gouvernements étrangers. Selon Françoise Massart, l'appartenance politique des présidents d'Exécutif explique peut-être cette disparité de comportement : le membre de l'Exécutif flamand chargé des relations extérieures (K. Poma, PVV) appartenait à un parti de la majorité gouvernementale, ce qui n'était pas le cas pour le socialiste Philippe Moureaux (35).

Aux divergences sur les compétences allaient s'ajouter les divergences des politiques. Le Ministère des Affaires étrangères considérait la Convention de la Communauté française avec le Ministre de la Culture du

(33) Cf *La Libre Belgique*, 26 mai 1983.

(34) Pour une présentation claire et une discussion de toute cette problématique, voir Jan CEULEERS et Dirk VANDERMAELEN : « De volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de verdragrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden », in *Rechtskundig Weekblad*, 27 novembre 1982. Voir aussi Marc A. LEJEUNE, *Les relations internationales des communautés et des régions belges*, 1987, éd. De Boeck.

(35) Françoise MASSART-PIERARD, « Régions et Communautés dans le système international. Acquis et Perspectives » in *La Politique extérieure de la Belgique (1984-1985)*, Département des Affaires publiques et internationales, UCL, Louvain-la-Neuve, p. 76.

Nicaragua d'une opportunité politique douteuse. L. Tindemans devait également s'étonner de la suspension par le Conseil de la Communauté française de l'accord culturel avec la Turquie, pays avec lequel la Belgique maintient des relations diplomatiques. Selon le Ministre des Relations extérieures, cette mesure pèse « sur les relations que nous entretenons avec certains pays, comme la Turquie, notre alliée de l'OTAN, qui ne comprend pas pourquoi la Communauté française coupe d'un coup tous ses contacts, toutes ses bourses » (36). La Communauté flamande n'a pas pris de mesure analogue. Par contre, les deux Communautés ont suspendu l'application des accords culturels avec l'Afrique du Sud (37) et le Surinam.

Coordinations.

Après une phase marquée par les divergences de forme et de fond sur la conduite de la politique culturelle extérieure, les rapports entre les Communautés et l'Etat national semblent entrer dans une voie qui, à défaut d'une clarification juridique définitive, privilégie désormais le pragmatisme et développe les canaux de la coordination. En mars 1984, un article du « *Standaard* » estimait que « la période des vives polémiques entre les Affaires étrangères et les Régions et Communautés sur les compétences externes de ces dernières semble terminée » (38). Sur base d'une bonne volonté réciproque régulière entre L. Tindemans et J. Buchmann (membre de l'Exécutif flamand chargé des relations internationales), des contacts réguliers étaient recherchés. L'ère de la coordination semblait s'ouvrir.

Déjà le Ministre des Relations extérieures avait accepté que les Communautés puissent avoir l'initiative des relations culturelles extérieures ; il avait aussi admis que « l'association » des exécutifs à la conclusion d'un accord dépassât la simple consultation et impliquât la participation des représentants des Exécutifs (membres des Exécutifs ou fonctionnaires du Commissariat) à la négociation. Pour les Commissions mixtes d'exécution des accords culturels existants, une procédure est désormais adoptée et éprouvée qui veut que les deux délégations communautaires négocient séparément leurs programmes d'échanges avec les pays tiers et que le Protocole ou Arrangement concluant la Commission mixte soit signé par le représentant de l'Etat belge qui « prend acte » des engagements souscrits par les négociateurs communautaires.

(36) Cf *Le Soir*, 3-4 septembre 1983.

(37) La Communauté française depuis 1974 ; La Communauté flamande depuis 1982.

(38) *De Standaard*, 28 mars 1984.

Autre question de procédure qui nécessitait une harmonisation des participations de l'Etat et des Communautés : les conférences internationales dont les compétences touchent aux matières communautaires. Une diversité de formules a, jusqu'ici, constitué la présence de la Belgique communautarisée aux réunions multilatérales (39) :

- De commun accord avec le Ministre des Relations extérieures, ce sont les « ministres » communautaires qui assurent, ensemble ou par alternance, la conduite de la délégation belge. Ce fut le cas lors des conférences de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe.
- Autre formule : représentation de l'Etat et des Communautés ; les représentants des Communautés prennent la parole, le représentant de l'Etat national exprime le vote. En cas de divergences entre Communautés, la délégation belge s'abstient. Cette formule eut notamment cours lors de la réunion de novembre 1984 des ministres de la Culture des Communautés européennes.
- Il peut aussi arriver qu'une puissance invitante sollicite la présence et de l'Etat belge et d'une Communauté. Ce fut le cas en février 1986 au Sommet de la Francophonie à Versailles : tant le Gouvernement belge que l'Exécutif de la Communauté française y furent invités par le président Mitterand.

Non seulement l'harmonisation de la procédure mais aussi l'échange de vues quant aux questions de fond trouvent maintenant place dans le cadre d'un groupe de coordination Etat-Régions-Communautés, à la présidence duquel le Ministre des Relations extérieures a nommé un diplomate (en l'occurrence depuis juillet 1984, l'ambassadeur Vercauteren).

Et les régions.

Les Régions n'ayant pas reçu la compétence de l'assentiment parlementaire aux accords internationaux, le problème de leur participation à la politique extérieure se limitait à « l'association » de leur Exécutif à la conduite des affaires internationales relevant de leur compétence. Les Régions sont entrées dans le jeu de coordination interministérielle en étant invités à la Commission économique interministérielle ; un groupe de coordination Etat-Régions-Communautés a été également formé pour préparer les positions belges à l'égard des dossiers des Communautés européennes (40).

On a déjà indiqué que l'OBCE avait noué des contacts avec les trois Exécutifs régionaux qui se trouvent donc associés à la politique de com-

(39) Cf à ce sujet, Françoise MASSART-PIERARD, art. cité, pp. 82-84.

(40) Sur l'association des Régions à la politique extérieure, cf Françoise MASSART-PIERARD, art. cité, pp. 62-70.

merce extérieur. Dans la rédaction du Plan d'actions spéciales de l'OBCE pour 1987, les priorités retenues par les Exécutifs se trouvent consignées (41). Reste cependant que la multiplicité des missions de promotion commerciale entreprises séparément par les Exécutifs créent sur les marchés et auprès des pouvoirs publics étrangers une impression de confusion et de concurrence entre les acteurs du Commerce extérieur belge qui ne profite sans doute à aucune des trois Régions.

Pouvoirs de contrôle et pouvoirs d'influence.

A côté de la coordination gouvernementale et interministérielle l'harmonisation de la politique culturelle extérieure, l'action des pouvoirs de contrôle et des pouvoirs d'influence constitue un troisième champ d'analyse de la prise de décision en matière de politique extérieure. Menée par le Gouvernement, cette politique est-elle déterminée par le contrôle du Parlement et par l'influence des groupes de pression et de l'opinion publique ? A cette question vaste, point de réponse ni exhaustive ni générale. Mais on peut toutefois dégager des lignes de force selon lesquelles la prédominance de l'Exécutif sur le Législatif est particulièrement accusée et que l'influence des pouvoirs de fait diffère sensiblement selon que la politique visée est menée dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Avant d'étayer ces propositions, on rappellera quelle est l'armature du contrôle parlementaire.

Le contrôle parlementaire.

Si le débat en séance plénière qui accompagne le vote du budget est le moment le plus solennel du contrôle parlementaire sur la politique étrangère et si le Gouvernement se trouve également interpellé pour expliquer devant les Chambres les enjeux importants de sa politique, l'activité de contrôle la plus régulière et, somme toute, la plus astreignante pour l'Exécutif est la procédure écrite des Questions et Réponses et le travail des Commissions parlementaires. C'est en principe (et il faut être assez réaliste pour insister sur le : « en principe »), à ces deux niveaux que le contrôle parlementaire s'exerce avec le maximum d'expertise sur les actions futures et en cours.

Au Sénat, les Commissions ayant trait aux relations extérieures sont celles du Commerce extérieur, de la Coopération au Développement, des Relations extérieures, du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe Occidentale, du Benelux ainsi que de la défense. A la Chambre des

(41) Cf Plan d'actions spéciales de l'OBCE pour 1987, p. 5.

Représentants, il n'y a, outre celle de la Défense nationale, qu'une seule Commission pour l'ensemble des Relations extérieures.

Il faut signaler qu'a été constitué à la Chambre un Comité d'avis chargé des questions européennes qui associe dix membres de la Chambre et dix élus du Parlement européen. Ce Comité d'avis qui s'est réuni une première fois le 25 février 1986 a fait rapport et a émis un avis sur l'Acte unique européen signé à Luxembourg le 28 février de cette année (42).

Par comparaison avec le contrôle du Congrès US sur la politique étrangère américaine, le contrôle parlementaire belge se révèle moins contraignant que celui du Capitole. D'une part, la séparation stricte des pouvoirs fait qu'aux Etats-Unis, l'autonomie du Congrès dans la discussion du budget et l'octroi des crédits est plus forte que celle des parlementaires belges. Appartenant à la coalition gouvernementale ou à l'opposition, ceux-ci se trouvent contraints par les règles de la discipline de groupe. Il arrive rarement que celle-ci permette de la part des groupes de la majorité une contestation importante du budget et un déplacement substantiel des crédits. Dans un régime comme le nôtre de coopération des pouvoirs, on peut d'ailleurs avancer le paradoxe que les ministres chargés des relations internationales sont davantage contrôlés par les parlementaires de la coalition que par ceux de l'opposition.

Ce sont les représentants des autres partis de la coalition, sinon du sien propre, qu'un Ministre satisfait, rassure ; c'est pour eux et non pour les membres de l'opposition, qu'il amende ses projets. Réciproquement, les critiques et amendements des parlementaires de la coalition sont affectés de tous les bémols qui préservent les harmonies d'une coalition majoritaire.

Le second facteur qui d'autre part différencie le travail parlementaire belge de celui du Capitole est l'absence en Belgique de la procédure des « hearings » des Commissions américaines qui permet d'entendre non seulement le représentant de l'Exécutif mais tous les experts susceptibles d'éclairer le jugement parlementaire. Précisément, outre la contrainte politique de l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, la principale faiblesse éprouvée par le parlementaire provient du caractère technocratique qui a investi les décisions de politique étrangère, singulièrement dans le domaine des relations économiques extérieures. Le contrôle politique est handicapé par l'armature technocratique des actions de l'Exécutif : les conclusions générales que le Rapport Vanvelthoven (43)

(42) Cf Rapport de B. Croux, Chambre des Représentants, 22 avril 1986.

(43) Le Parlement, estime le Député SP, n'a pas assez de moyens techniques pour exercer sa tâche. Outre qu'il dispose de la technocratie administrative, l'Exécutif peut aussi compter sur l'apport des universités, sur les dossiers élaborés par les bureaux des organisations économiques et sociales et qui sont destinés à éclairer ou à influencer le Gouvernement. Cf *De Standaard*, 30 août 1986.

vient de formuler à cet égard s'appliquent au contrôle de la politique étrangère.

Plutôt qu'un mode décisionnel « démocratico-politique » déterminé par le contrôle parlementaire, la décision belge en politique extérieure est d'abord un processus « politico-technocratique » qui a pour foyer les Comités ministériels de l'Exécutif et les structures de la coordination administrative interministérielle. La marge de prépondérance et d'autonomie de l'Exécutif grandit encore dans les négociations multilatérales où la position belge est déterminée par la dynamique des groupes dans laquelle elle s'inscrit : un compromis franco-allemand pour définir une position commune de la CEE détermine davantage la politique européenne de la Belgique que les incitants parlementaires ; il en va de même, par exemple, au sein du groupe B (44) dans les conférences Nord-Sud où la position belge, au sein de la CEE, tend davantage à dégager une attitude commune du groupe, notamment avec les Etats-Unis et la Japon, qu'elle affirme une position singulière dont le poids serait seulement symbolique. Au plan multilatéral, la décision politique nationale est sur-déterminée par la dynamique des groupes interétatiques où elle s'inscrit.

L'influence des groupes de pression.

Dans les négociations multilatérales économiques, l'influence des groupes de pression connaît un sort similaire à celui du contrôle parlementaire : la surdétermination politique de la dynamique des groupes (la CEE au GATT, le groupe B à l'intérieur duquel se situe la CEE dans les négociations Nord-Sud) l'emporte sur les influences internes émanant des groupes de pression. Ni la FEB ni le Centre national de la Coopération au développement (CNCD) (45) par exemple n'ont infléchi sensiblement la position belge dans le dialogue Nord-Sud. En 1968, la FEB voulait dissuader le gouvernement d'accepter le principe des préférences généralisées lors de la Conférence de New Delhi de la CNUCED. Le CNCD de son côté milita pour le déliement de l'aide, pour le financement obligatoire des deux guichets du Fonds commun pour les matières premières, pour un moratoire ou allègement de la dette. La délégation belge au Comité d'aide au développement de l'OCDE, où à la CNUCED. IV de Nairobi (1976) ne suivit pas davantage ces injonctions (46).

(44) Groupe des pays industrialisés.

(45) Le CNCD regroupe les organisations non-gouvernementales engagées dans des actions de développement : il exprime les options tiers-mondiste de l'opinion publique.

(46) Le déliement de l'aide devait être accepté par tous les donateurs sous peine de discriminer le pays « déllant » ; sur la stabilisation des cours des matières premières et de la dette, la position belge était tributaire des positions allemande et britannique au sein de la CEE et de celle des Etats-Unis au sein du groupe B.

Au plan multilatéral, on distinguera toutefois les relations externes et les politiques internes de la CEE. Au GATT, à la CNUCED, où les positions de la CEE doivent elles-mêmes s'harmoniser avec celles des Etats-Unis et du Japon et des autres puissances industrialisées, la diplomatie belge est entraînée dans un jeu où l'initiative lui échappe. Sa réceptivité aux sollicitations des groupes de pression est alors des plus minces.

La situation est déjà différente pour les politiques internes de la CEE, comme la politique agricole commune ou la politique sidérurgique. Ici, le jeu de la prise de décision communautaires se limite aux Etats membres : la position belge prend davantage de consistance ; la prise en compte par le Gouvernement d'intérêts que font valoir les organisations agricoles ou les patrons de la sidérurgie est plus marquée. Mais cette détermination de type économique reste contrebalancée par les impératifs politiques du jeu de la négociation communautaire : ceux-ci amènent chaque délégation nationale à faire des concessions qui s'écartent de l'intérêt représenté par le groupe de pression.

C'est au plan bilatéral enfin, tant pour le Commerce extérieur que pour la Coopération au développement, que l'influence des groupes de pression est la plus agissante. Impuissant à infléchir la diplomatie belge dans les négociations multilatérales Nord-Sud, les ONG ont obtenu en 1976 un régime de cofinancement (75 % à charge de l'Etat) pour leurs projets de développement. L'attribution des prêts d'Etat à Etat fait l'objet d'un « lobbying » intense : derrière chaque pays bénéficiaire se profile une entreprise belge engagée dans la compétition d'un marché public ouvert par ce pays. L'accord Distrigaz (47) - Sonatrach d'avril 1981, consentant un relèvement du prix du gaz liquide algérien livré à la Belgique, dont le Chef de Cabinet du Ministre des Affaires Economiques (48) fut le maître d'œuvre du côté belge, offre un autre exemple de l'interaction particulièrement complexe des intérêts économiques et de la décision politique. Le consentement belge à la révision du contrat gazier s'explique-t-il indépendamment des intérêts des exportateurs belges sur le marché algérien et des entrepreneurs attirés par la construction du terminal méthanier de Zeebrugge ? (49).

(47) Rappelons que l'Etat est actionnaire majoritaire à Distrigaz.

(48) En sa qualité de Président du Conseil d'Administration de Distrigaz.

(49) Cf Gauthier de VILLERS, « Le contrat gazier entre la Belgique et l'Algérie », *La Revue Nouvelle*, décembre 1985, pp. 543-555.

Summary : Belgian foreign policy making cohesion, tensions, control and influences.

Besides classical issues of parliamentary control and pressure groups' influence, coordination between ministers and administrations involved in foreign policy making and harmonization of national foreign policy with external cultural relations led by the french, flemish and german Communities are the major problems belgian foreign policy making has to cope with.

Divergences on options or heterogeneity of functional missions (Finance and Third World Cooperation c.g.) require arbitration and cooperative procedures provided by foreign affairs ministerial comitee at the governmental level. Competition for leading role and confrontation of functional paradigms foster « bureaucratic politics » between services. European affairs constitutes a major issue for bureaucratic coordination.

Attribution to the Communities of assessment power to cultural agreements and reservation to national government of the treaty making power let arise a kind of illogism and a conflict of competences that pragmatic concertation tends to get round.

As to parliamentary control, it consists in a greater influence of majority's deputies than in an effective opposition's countervailing power to amend coalition foreign policy. So play pressure groups a role in influencing bilateral much more than multilateral affairs.

