

## La Belgique et l'Union européenne

François Foret (U.L.B)<sup>1</sup>, Sandrina Ferreira Antunes (U.L.B)<sup>2</sup>

In Von Busekist A. (dir.), *La Belgique*, Paris, Fayard, 2011

Le rapport de la Belgique à l'Europe est souvent résumé par deux idées reçues : un soutien sans faille et une gouvernance interne multi-niveaux qui prépare bien les acteurs à s'insérer dans les rouages de la mécanique polycentrique de l'UE. Cette vision reflète assez fidèlement la réalité, à quelques nuances près.

La souveraineté au sens classique n'a jamais été un concept trop encombrant pour la Belgique qui a historiquement cherché des accommodements pour exister au côté de ses puissants voisins, d'abord par une neutralité qui a montré ses limites en ne l'empêchant pas d'être envahie lors deux conflits mondiaux, puis par un engagement résolu dans les structures de coopération internationale au sein du Benelux et des structures européennes et mondiales<sup>3</sup>.

L'idée qu'il va de l'intérêt national de développer des mécanismes régulés pour prévenir tout excès de pouvoir des grands Etats est tellement prégnante en Belgique que la construction européenne est devenue depuis longtemps une composante intégrante de l'identité collective. La Belgique constitue en cela un bon exemple de ces petits pays qui survivent et prospèrent dans des marchés mondiaux en combinant une forte insertion dans le système international et une adaptation aigüe aux contraintes externes avec un Etat providence développé pour offrir des compensations aux franges de sa population les moins bien armées<sup>4</sup>. Encore aujourd'hui, cette adhésion belge au projet européen ne se dément pas, tant de la part des élites que des citoyens, même si la crise du modèle national en modifie le sens.

Une brève histoire du couple Belgique-Europe montre que, dans la lignée des pères fondateurs, les acteurs politiques belges sont restés des artisans militants de l'intégration européenne. De par ses évolutions internes, la Belgique est en tension entre ses régions et l'Europe. Cette dernière favorise et canalise l'éclosion du fait régional, surtout flamand. Elle maintient ainsi dans un équilibre constamment en redéfinition les différents échelons de pouvoir et d'allégeance, du local au supranational. Les élites et les électeurs belges s'affichent résolument pro-européens dans un consensus national qui est rarement mis à l'épreuve. Les gouvernances à multiples niveaux belge et européenne s'interpénètrent de manière relativement aisée. La crise latente de la consociation belge amène cependant une négociation plus tendue des coûts et des bénéfices sociaux et politiques de l'appartenance à l'UE, dont la légitimité et l'efficacité restent tributaires des Etats qui la composent. Et lorsqu'il s'agit d'articuler les « grands récits » sous-tendant respectivement la construction européenne et le vivre-ensemble belge – comme par exemple lors du débat sur l'héritage chrétien de l'Europe – la logique nationale de la Belgique peut l'amener à prendre des positions inhabituellement hétérodoxes.

---

<sup>1</sup> François Foret est directeur des recherches politiques de l'Institut d'Etudes Européennes de l'ULB et chercheur au CEVIPOL.

<sup>2</sup> Sandrina Ferreira Antunes est doctorante à l'IEE-ULB et au CEVIPOL.

<sup>3</sup> E. Jones, « The Benelux Countries : Identity and Self-Interest » in S. Bulmer, C. Lequesne (eds), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford UP, 2005, p. 164-184

<sup>4</sup> P. Katzenstein, *Small States in World Market: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

## Historique du couple Belgique-Europe

### *Continuité de l'héritage des pères fondateurs*

La Belgique fait partie des pays fondateurs à l'origine du processus de construction européenne et de ses diverses formes institutionnelles. Sa contribution a été très importante pour renforcer les traits supranationaux et fédératifs du projet politique européen depuis Paul-Henri Spaak<sup>5</sup>. Jusqu'à nos jours, la Belgique a défendu avec constance une vision intégrationniste<sup>6</sup> sur le plan politique et économique en même temps qu'une approche pragmatique prenant en compte les impératifs de démocratisation. Cela s'est traduit de deux manières. D'une part, les acteurs belges ont milité durant des décennies pour le développement de la majorité qualifiée au Conseil et pour la défense des prérogatives de la Commission. D'autre part, ils ont soutenu la montée en puissance du Parlement européen, en pressant dans les années 70 pour qu'il soit élu au suffrage universel. Lors des conférences intergouvernementales en 1990 et 1996-97, la Belgique figure parmi les promoteurs de la codécision législative, et demande sa généralisation à tous les actes législatifs pris par le Conseil à la majorité qualifiée. L'idée de l'élection directe du président de la Commission sera même évoquée en septembre 2000 par le premier Ministre Guy Verhofstadt qui veut accroître la légitimation démocratique de la Commission<sup>7</sup>. La politique européenne belge apparaît ainsi marquée par une grande continuité, liant l'approfondissement de l'intégration à l'achèvement de l'intégration économique et monétaire, au développement de l'union politique et au renforcement des institutions supranationales.

### *La Belgique entre ses régions et l'Europe*

La crise interne du modèle national belge ne remet pas en cause cette orientation européenne mais pèse sur ses modalités. La régionalisation croissante des compétences étatiques au sein du royaume et les tensions communautaires ne sont pas neutres concernant les choix faits dans la relation à l'UE. Le soutien de la Belgique au renforcement du Parlement européen peut ainsi faire l'objet de plusieurs lectures, parfois contradictoires. D'une part, la montée en puissance de l'assemblée européenne bornerait l'affirmation des parlements nationaux - et des dissensions internes qu'ils peuvent relayer - sur la scène internationale<sup>8</sup>. D'autre part, le Parlement européen permettrait en revanche aux représentants des régions de se faire entendre et de contester les prérogatives des exécutifs nationaux. La Belgique a en tout cas refusé d'instaurer une seconde chambre des parlements nationaux à côté de l'assemblée européenne. Les membres belges de la Convention sur l'Avenir de l'Europe en 2002-2003 n'ont accordé aucun soutien aux propositions visant à consolider le rôle européen des parlements nationaux par le contrôle a priori du principe de la subsidiarité sur les propositions de la Commission ou par la création d'un congrès réunissant annuellement élus européens et nationaux. Le souci dominant semble donc bien d'éviter de transposer et d'amplifier les dissensions nationales internes au niveau européen, et au contraire d'utiliser le niveau supranational comme force de contention des dynamiques domestiques centrifuges. Là encore, la chose n'est pas nouvelle. En 1912 déjà, le leader socialiste Jules Destrée évoque la

---

<sup>5</sup>C. Frank, H. Leclercq et C. Vandevievere, « Belgium: Europeanisation and Belgian federalism », in W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (eds.), *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 69-91.

<sup>6</sup> P. Bursens, « Belgium's adaptation to the EU. Does federalism constrain Europeanization? », *Res Publica*, 2002, 44 (4) : 575-98.

<sup>7</sup> C. Frank. « La politique européenne belge : une continuité de quarante ans » in M. Dumoulin, G. Duchenne et A. van Laer (eds.), *La Belgique, les petits états et la construction européenne*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2003, p. 261-277.

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 273.

perspective des « Etats-Unis d'Europe » comme solution à la « crise de l'identité belge ». Constatant qu'il n'y pas de Belges mais des Wallons et des Flamands, il entrevoit leur destin non plus au sein d'un état unitaire mais bien d'une organisation européenne<sup>9</sup>.

L'Europe endigue donc le fractionnement politique et identitaire de la Belgique mais offre aussi aux régions des structures d'opportunité qu'elles utilisent de manière diverse selon leurs ambitions. En résumé, on dira que la Flandre en fait un usage principalement politique là où la Wallonie en fait un usage surtout économique (la région de Bruxelles capitale voyant elle son sort inextricablement lié à la présence des institutions européennes sur tous les plans<sup>10</sup> et disposant d'une moindre marge de manœuvre).

L'UE accorde une grande reconnaissance au fait régional, notamment via le Comité des Régions ou au sein du Conseil des ministres<sup>11</sup> depuis Maastricht. En effet, l'accord de coopération « relatif <sup>12</sup> à la représentation du Royaume de la Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne » conclu le 8 mars 1994 entre le gouvernement fédéral, les gouvernements communautaires et les gouvernements régionaux, règle aujourd'hui de manière globale la coordination de la politique européenne de la Belgique. Au centre de ce dispositif, on trouve l'interaction entre la nécessité de dégager un consensus préalable au sein de l'Etat et l'action autonome des autorités fédérales, régionales et communautaires sur le plan européen, chacune dans leur sphère de compétence. Ce point de vue sera défendu au niveau européen par un ministre représentant l'Etat belge mais délégué soit par l'autorité fédérale, soit par les collectivités fédérées. L'article 203 du traité instituant la Communauté européenne, dont la teneur actuelle a été fixée par le traité de Maastricht, permet en effet à un ministre de l'une des collectivités fédérées ou régionales d'un État de représenter cet État au sein du Conseil de l'Union européenne<sup>13</sup>. L'idée d' « Europe des régions » connaît un certain regain, après avoir été très à la mode dans les années 1990 et avoir subi une éclipse<sup>14</sup>. Les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne renforcent le rôle institutionnel du Comité des régions en lui accordant le droit de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour protéger ses prérogatives et faire respecter le principe de subsidiarité. Le Comité peut en outre désormais être consulté par le Parlement européen et plus seulement par la Commission et le Conseil.

La Flandre a le plus tiré profit de ces évolutions de l'UE pour se forger une identité économiquement forte, politiquement différenciée et culturellement distincte de l'appartenance « simplement » belge. Elle joue pleinement de tous les canaux de représentation politique et de lobbying pour promouvoir ses intérêts, par le biais notamment de son bureau de représentation régionale ou de ses députés européens. Elle fournit la plus grande partie des gouvernants qui parlent au nom de la Belgique dans les enceintes intergouvernementales et supranationales. Elle développe ainsi une stratégie et une image simultanément distinctes et complémentaires de la Belgique, tout en restant tributaire de la « marque » Belgique et de la vitrine Bruxelles. Le niveau européen représente donc à la fois

---

<sup>9</sup> M. Dumoulin, « La Belgique et la construction européenne : un essai de bilan historiographique » in Dumoulin, Duchenne et Van Laer, *op. cit.*, p. 15-38.

<sup>10</sup> Voir notamment sur ce point les publications de Brussels Studies : <http://www.brusselsstudies.be>, accès au 6/12/2009.

<sup>11</sup> Article 203 du Traité de Maastricht.

<sup>12</sup> Y. Lejeune. « La participation des autorités belges à l'élaboration des décisions du Conseil de l'Union européenne », in *La Belgique, les petits états et la construction européenne. Actes de Colloque de clôture de la VII Chaire Dumoulin d'Études européennes 2001-2002, 2003*, Michel Dumoulin, Geneviève Duchenne & Arthe Van Laer (dir). Bruxelles: PIE Peter Lang, p. 282.

<sup>13</sup> C. Frank, H. Leclercq and C. Vabdevievere, « Belgium : Europeanisation and Belgian Federalism » in Wessels, Maurer, Mittag, *op. cit.*, pp.69-91.

<sup>14</sup> C. Jeffery. « The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice », in *Queen's Papers on Europeanisation*. N°7/2002, 1-9; M. Keating, « A Quarter of Century of the Europe of the Regions », in *Regional and Federal Studies*, 8:5, 2008, 629-635.

un vecteur d'émancipation mais aussi d'auto-restriction aux vellétés autonomistes – voire indépendantistes – flamandes.

Par contraste, en raison notamment d'une stratégie d'affirmation identitaire moins virulente, la relation de la Wallonie à l'Europe est surtout caractérisée par la manne économique que représentent les fonds structurels européens. Sur la période 2007-2013, elle bénéficiera de près de 80% des subsides (FSE et FEDER) dévolus à la Belgique, contre environ 10 % à la Flandre, 6 % à la région de Bruxelles, 3% à l'Etat fédéral et 1 % à la communauté germanophone<sup>15</sup>.

Sur le plan culturel et médiatique, le contexte européen constitue une chambre d'écho des dissensions communautaires qui ne résonne pas au bénéfice de la Flandre. A titre d'exemple, lors des élections européennes de juin 2009, l'interdiction d'affichage électoral fait aux partis francophones dans la périphérie bruxelloise pour protester contre l'absence de scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) a occasionné une couverture à dominante négative par la presse internationale. De manière plus générale, le traitement des résidents francophones a déjà occasionné des rappels à l'ordre du Conseil de l'Europe peu propice à améliorer la perception externe de la Belgique en général et de la Flandre en particulier. Au final, on se trouve confronté à une Europe aux deux visages lorsqu'on la considère au prisme belge. D'une part, elle constitue l'objet d'un large consensus, un moyen de dépasser les antagonismes domestiques. La coordination politique préalable se fait de manière relativement efficace lorsqu'il s'agit de se faire entendre au niveau européen (les présidences belges de l'UE sont ainsi réputées bien fonctionner). Par contre, la transposition a posteriori des directives européennes au niveau régional est lente et controversée du fait des multiples et complexes échelons administratifs à mettre en cohérence<sup>16</sup>. D'autre part, l'UE offre des perspectives d'autonomisation politique aux acteurs qui remettent en question le cadre national, en exerçant un double effet d'habilitation et de limitation. La transnationalisation des espaces économiques, sociaux et publics ne conduit pas à faire bloc contre les intrusions d'autres pays mais peut au contraire accentuer les divisions territoriales et linguistiques (Voir « BHV » ou le « Fortisgate » en 2008). S'il faut tirer un bilan, les effets cohésifs de l'Europe sur la Belgique semblent néanmoins l'emporter largement. Le fédéralisme belge, qui postule idéalement la recherche d'un équilibre politique entre pouvoir central et collectivités fédérées pour parvenir au consensus, trouve dans l'UE un prolongement naturel. Les tensions politiques et identitaires internes sont drainées vers un espace économique et politique européen élargi qui les régule tout en garantissant la cohésion nationale par la nécessité de coopérer pour parvenir à des positions communes dans les processus de décision et d'action public européen<sup>17</sup>. Après que la Belgique ait largement contribué à façonner l'Europe, on peut dire aujourd'hui que l'Europe vient à la rescousse de l'Etat belge contre ses fissures intérieures.

## **Belges et institutions européennes**

### *Les élites politiques belges, réserve d'entrepreneurs européens*

Les politiciens belges, et notamment flamands, ont fréquemment joué des rôles importants au niveau européen. On citera en exemples à une génération d'intervalle Paul-Henri Spaak ou Léo Tindemans. Plus récemment, les anciens premiers ministres Jean-Luc Dehaene, vice-président de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2001-2003) et Guy

---

<sup>15</sup> Pour plus de détails, voir *Cadre de Référence Stratégique National de la Belgique*, Juillet 2007, <http://europe.wallonie.be/?q=node/9>, accès le 06/12/2009.

<sup>16</sup> P. Bursens, "Why Denmark and Belgium have different implementation records: on transposition laggards and leaders in the EU", in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, no 2, 2002, p.181.

<sup>17</sup> K. Deschouwer, *The Politics of Belgium: governing a divided society*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Verhofstadt, président du groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE) au Parlement européen depuis juin 2009 et théoricien remarqué des « Etats-Unis d'Europe »<sup>18</sup>, ont tous les deux été considérés comme des candidats privilégiés à la présidence de la Commission respectivement en 1994 et 2004 avant d'être victimes du veto britannique. La désignation d'Herman Van Rompuy comme premier président du Conseil européen en novembre 2009 perpétue cette tradition belge spécifique qui voit les principaux dirigeants du pays viser des fonctions européennes considérées dans d'autres Etats membres comme des carrières politique de second rang. Cela se vérifie cependant moins concernant le mandat de député européen.

Au-delà de la détention de fonctions institutionnelles supranationales, les Belges ont été très actifs après la deuxième guerre mondiale dans le développement de réseaux transnationaux qui ont constitué le terreau de la coopération intergouvernementale. C'est notamment vrai dans la mouvance démocrate-chrétienne. Les acteurs belges sont de ceux qui travaillent au renforcement des coopérations partisans et associatives pour créer les conditions de possibilité d'une socialisation mutuelle des élites politiques des Etats membres et faciliter les avancées de l'intégration. Ce faisant, ils promeuvent le développement de l'Europe comme un système politique consociatif ressemblant fortement à l'Etat belge, avec un style politique ennuyeux mais rassurant (du moins quand la machine à produire du consensus fonctionne) et une propension au compromis et aux larges coalitions<sup>19</sup>.

#### *L' « européisme » tranquille des citoyens belges*

L'attrait des élites politiques belges pour l'Europe se retrouve dans la population. Au printemps 2008<sup>20</sup>, 74% des Belges considéraient que faire partie de l'Union européenne est une bonne chose pour la Belgique contre 52% des Européens. Les Flamands (71%) sont plus nombreux que les Wallons ou les Bruxellois (58% dans les deux cas) à faire état d'une opinion favorable à l'égard de l'appartenance de leur pays à l'UE. Les Belges sont également plus optimistes de huit points que leurs concitoyens d'autres Etats membres sur le futur de l'Union européenne (71%). Dans le cadre d'un test de connaissances portant sur l'Union européenne, les répondants belges fournissent en outre davantage de bonnes réponses (61%) que l'ensemble des Européens (50%). D'une manière générale, les Belges sont également familiarisés avec les principales institutions européennes dont ils accueillent une bonne partie sur leur sol : ils ont dans leur grande majorité entendu parler du Parlement européen (94%), de la Commission européenne (90%), de la Banque centrale (73%) et du Conseil de l'Union européenne (63%).

#### *Un euroscepticisme introuvable ?*

Est-ce à dire que l'Europe ne suscite que des sentiments positifs ? La faiblesse de l'euroscepticisme en Belgique est une exception soulignée avec constance par les politologues, lors même que d'autres petits Etats partageant le même modèle politique tels les Pays-Bas où l'Autriche<sup>21</sup> ont vu émerger et s'institutionnaliser une contestation forte du niveau supranational. Même le Vlaams Belang côté flamand limite sa dissidence à soutenir une Europe d'essence confédérale et non fédérale avec une claire répartition des compétences,

---

<sup>18</sup> G. Verhofstadt, *Les États-Unis d'Europe*, Bruxelles, Luc Pire, 2006.

<sup>19</sup> W. Kaiser, *Christian Democracy and the origins of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

<sup>20</sup> Commission européenne, Eurobaromètre standard 69, *L'Opinion Publique dans l'Union européenne. Rapport national de la Belgique*, Bruxelles, 2008, p. 27 sq., [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_be\\_nat\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_be_nat_fr.pdf), accès le 6/12/2009.

<sup>21</sup> P. Perrineau, « L'extrême droite en Europe : des crispations face à la "société ouverte" », in P. Perrineau (dir.), *Les croisés de la société fermée. L'Europe des extrêmes droites*, Paris, Editions de l'Aube, 2001, p. 5-10.

tout en reconnaissant le rôle économique et géopolitique de l'UE<sup>22</sup>. Des critiques ponctuelles sur certaines orientations des politiques européennes peuvent certes occasionnellement se faire entendre<sup>23</sup>. Les partis situés à gauche du spectre politique et à un degré moindre les démocrates chrétiens regrettent les insuffisances sociales de l'UE. L'extrême droite et les partis régionalistes (par exemple N-VA, à un degré moindre SPIRIT) appellent de leurs vœux une Europe qui serait davantage celle des peuples ou des régions et moins celle des Etats. Mais cela travaille plutôt à confirmer le consensus national en faveur de l'intégration qui n'est jamais mise en cause dans son principe. Ce consensus est cependant largement tacite en ce qui concerne le grand public. En effet, les caractéristiques d'une consociation qui circonscrit le débat à un niveau élitare font que les leaders politiques ont peu l'opportunité de défendre la cause européenne à destination du grand public et que le citoyen a peu à dire – et encore moins à voter – sur ces enjeux, via par exemple un referendum. L'« européisme » des Belges reflété par les enquêtes d'opinion est donc à relativiser dans la mesure où il est peu sollicité pour se traduire en actes.

La Belgique constitue en effet un système politique composé, selon une typologie en vogue dans les études européennes pour illustrer les modalités de communication politique autour de l'Europe en fonction du modèle sociopolitique. Deux types de discours peuvent être distingués : le discours de coordination, où les interlocuteurs principaux sont les acteurs de politique publique s'adressant les uns aux autres en privilégiant le registre de l'expertise ; le discours de communication où les acteurs des politiques publiques s'expriment à destination du plus grand nombre en mobilisant davantage le registre des valeurs<sup>24</sup>. Le système politique composé à la Belge se caractérise par un éclatement des pouvoirs, une large consultation des intérêts et une orientation consensuelle de la politique, ce qui entraîne la primauté d'un discours de coordination. La communication à l'encontre des citoyens ne se fait pas directement mais par le truchement de « sous-discours » par les élites sectorielles à destination d'audiences particulières et avec une publicité restreinte<sup>25</sup>. C'est tout le contraire de la France, système politique simple où prédomine un discours de communication dans un tête-à-tête théâtralisé gouvernement-citoyens. L'UE constitue elle-même un système politique composé dont la complexité est poussée à l'extrême, avec un discours de coordination très élaboré et un discours de communication très restreint<sup>26</sup>. Les dirigeants nationaux et les élites sectorielles restent les médiateurs imposés et les relais souvent très partiels et partiaux du message européen. Dans les pays qui sont des politiques composées, le niveau européen ne fait que s'ajouter à la pluralité des échelons existants et il existe déjà un grand nombre d'acteurs et de registres spécialisés dans le discours de coordination où les enjeux supranationaux peuvent être intégrés. Cela explique la relative congruence fonctionnelle entre Etat belge et gouvernance multi-niveaux européenne sur le plan du discours politique. Congruence ne signifie cependant pas efficacité au terme du processus politique. Il faut en effet que les relais nationaux soient reconnus comme suffisamment légitimes et représentatifs pour que l'UE puisse se justifier aux yeux des citoyens par leur intermédiaire, ce qui n'est pas acquis d'avance en Belgique

Lorsqu'il est convié aux urnes sur des enjeux européens, le Belge vote en Belge et même surtout en Flamand, Wallon ou Bruxellois. Passé l'attrait de la nouveauté suite à l'introduction du suffrage universel en 1979, l'attention médiatique aux élections européennes

---

<sup>22</sup> P. Delwit, « Belgique » in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, p. 47.

<sup>23</sup> J-B. Pilet, E. Van Haute, « Les réticences à l'Europe dans un pays europhile. Le cas de la Belgique » in J. Lacroix, R. Coman (dir.), *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 211-225.

<sup>24</sup> V. Schmidt *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford UP, 2006, p. 253-256.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 258-262.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 262 sq.

est retombée en Belgique comme dans le reste de l'UE<sup>27</sup> même si la participation reste soutenue – quoique moindre que pour les élections fédérales et régionales – compte-tenu du vote obligatoire. Les élections européennes de 2009 ont été révélatrices de la prédominance des logiques domestiques. La simultanéité avec les élections régionales en vigueur depuis 1999 a fait que les thèmes du débat ont été essentiellement centrés sur le niveau régional. Dans la campagne<sup>28</sup>, l'UE n'a fait saillance qu'indirectement, par la discussion de son rôle dans la lutte contre la crise économique et financière, et souvent avec une tonalité critique pour dénoncer ses insuffisances. Pour le reste, le discours est resté comme dans les autres Etats membres essentiellement informatif, général et neutre les rares fois où il était traité des institutions et politiques européennes. Les commentaires se sont focalisés sur des spéculations sur les résultats et stratégies des partis. Ici comme ailleurs, les élections européennes ont confirmé leur statut d'élections de second ordre au vu des déterminants essentiellement nationaux ou infranationaux du choix des électeurs.

### **Congruence des modèles politiques belge et européen**

#### *Emboîtement des gouvernances multi-niveaux et efficacité*

La bonne relation entre Belgique et Europe tient à l'adéquation de son modèle de division du travail politique avec le processus décisionnel européen. Le choix est fait dès l'origine d'un Etat belge en forme de « gouvernement subsidiaire » pour jouer le rôle d'arbitre, d'animateur et de notaire entre les segments sociaux et non de force centralisée d'homogénéisation et de direction<sup>29</sup>. Une telle structure d'autorité paraît idéalement profilée pour se couler dans une gouvernance européenne régulatrice faisant la part belle à l'autonomie et à la participation des acteurs privés<sup>30</sup>. La crise interne latente de l'Etat belge et ses mises en causes morales répétées (de l'affaire Dutroux aux scandales de corruption successifs) se répercutent inmanquablement sur sa place et son fonctionnement dans l'UE. La consociation belge a dû intégrer dans son système un nombre croissant d'intérêts organisés, ce qu'elle a en partie réussi à faire. Son coût s'en est cependant accru alors que l'efficacité du système de gestion et d'action publique est de plus en plus discutée. Dès lors, les bénéfices de l'intégration européenne sont plus âprement disputés et les coûts (et leur répartition au niveau national) peuvent être ponctuellement davantage contestés que par le passé. La Belgique reste avec constance le gardien d'une certaine orthodoxie européenne en défendant la logique supranationale et les finalités à tendance fédéralistes des politiques européennes, ce qui est dans son intérêt de petit pays. Elle n'est pourtant pas toujours aussi bonne élève que le dit sa réputation. Des querelles entre régions sur l'application des normes dans la sphère domestique occasionnent en effet de fréquents retards qui lui valent d'être souvent traduite devant les juges européens. La multiplicité des centres de pouvoir belges préfigure celle qui prévaut au niveau de l'UE mais ne fait pas toujours bon ménage avec cette dernière. Certes, l'impératif

---

<sup>27</sup> P. Leroy, K. Siune, « The role of television in European elections. The Cases of Belgium and Denmark », *European Journal of Communication*, 1994, n°9, pp. 47-69; M. Maier, J. Tenschler (eds.), *Campaigning in Europe-Campaigning for Europe. Parties, Campaigns, Mass Media in the European Parliamentary Elections*, Berlin, LIT Publishers, 2006; C. de Vreese, E. Lauf, J. Peter, « The media and European Parliament Elections : Second-rate coverage of a second-order event ? » in W. Van der Brug et C. Van der Eijk (eds.), *European elections and domestic politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*, Notre-Dame, Indiana, Notre Dame University Press, 2007, pp. 116-130. .

<sup>28</sup> R. Dandoy, T. Pauwels, « Belgique » in N. Brack, Y-S. Rittelmeyer, et C. Stănculescu (dir.), « Les campagnes pour les élections européennes de 2009 », *Cahiers du CEVIPOL*, n° 3, 2009.

<sup>29</sup> P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette, « Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société composite » in P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 8-9.

<sup>30</sup> E. Dardenne, « Entre réalités et idéalisme européens : le compromis belge » in P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette, *op. cit.*, p. 275-305.

de devoir présenter une position unie dans les négociations avec les autres Etats membres est une contrainte vertueuse au compromis au plan national. De même, l'implantation des institutions européennes à Bruxelles constitue un obstacle majeur à tout scénario de rupture. Mais la complexité des coalitions à élaborer pour concilier tous les points de vue conduit cependant des intérêts privés à prendre des canaux non-officiels ou monter directement au niveau européen pour se faire entendre<sup>31</sup>. Surtout, les régions s'affirment sans vergogne comme des acteurs propres en assurant ou en partageant la représentation de la Belgique lors des négociations intergouvernementales dans leurs domaines de compétences. L'horizon européen est instrumentalisé pour discuter la pertinence d'un Etat vidé de sa substance par en haut et contesté de manière grandissante par en bas.

### *Identités multiples : le débat sur l'héritage chrétien de l'Europe comme révélateur*

Le débat sur l'opportunité d'une référence à l'héritage chrétien de l'Europe dans la défunte constitution européenne peut être pris comme exemple de la manière dont le modèle sociopolitique et l'identité nationale belge « s'accroche » à l'UE. Cette controverse a connu un grand retentissement politique et public à l'aune de l'habituelle discrétion des affaires européennes. Elle met en cause la nature même de l'UE, entre simple structure de coopération intergouvernementale ou politique dotée d'une légitimité politique et culturelle propre. France et Belgique ont été les deux pays en pointe dans le refus d'une telle mention des racines chrétiennes au nom de la laïcité, mais en donnant une signification bien différente à ce terme<sup>32</sup>. A l'Etat français à la laïcité englobante, arbitre et référence d'un pluralisme d'intégration s'oppose l'Etat belge où la laïcité est une vision du monde reconnue en compétition avec d'autres, garant d'un pluralisme de juxtaposition où vont coexister les différents particularismes<sup>33</sup>.

La variable religieuse permet de mesurer la plus ou moindre grande spécificité de la Belgique par rapport aux autres Etats membres sur le plan des valeurs, de la stratégie politique dans les négociations intergouvernementales et des mobilisations internes. La Belgique est l'un des pays catholiques les plus sécularisés, mais l'est cependant moins que des pays protestants comme la Suède ou la Grande-Bretagne<sup>34</sup>. Elle ne se distingue donc pas radicalement des tendances sociétales à l'œuvre partout sur le continent. C'est davantage dans son modèle politique et la présence d'une « laïcité ecclésialisée »<sup>35</sup> que l'on trouve l'explication de sa position dans ce débat. La Belgique a eu la position la plus agressive et la stratégie la plus complète de tous les Etats membres au niveau gouvernemental et en termes de représentation d'intérêt. Sous l'impulsion de son pilier laïc, le gouvernement belge a soutenu l'action des humanismes comme l'Allemagne a soutenu celle des Eglises. La Belgique est à l'origine de la mention dans l'alinéa 2 de la déclaration 11 du traité d'Amsterdam des groupements philosophiques non confessionnels, malgré les réticences de la France qui craignaient que cela profite aux sectes. Lors de la conférence intergouvernementale de 2003-2004, la Belgique a mené la lutte contre toute évocation des racines chrétiennes de l'Europe et contre la formalisation d'un processus spécifique de dialogue des institutions européennes avec les

---

<sup>31</sup> E. Jones, « The Benelux Countries: Identity and Self-Interest », *op. cit.*, p. 177.

<sup>32</sup> F. Foret, V. Riva, « France et Belgique face à l'héritage chrétien de l'Europe : stratégies politiques et renégociations des identités nationales » in Foret F. (dir.) *Politique et religion en France et en Belgique. L'« héritage chrétien » en question*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 179-194.

<sup>33</sup> J-P. Martin, « Laïcité française, laïcité belge : regards croisés » in A. Dierkens (dir.), *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, p. 71-83.

<sup>34</sup> Les indicateurs utilisés ici sont ceux tirés de l'European Values Survey de 1999. cf. P. Bréchon, « La religiosité des Européens : diversité et tendances communes » in F. Foret, X. Itçaina (dir.), « Dieu loin de Bruxelles. L'europanisation informelle du religieux », *Politique européenne*, n°24, hiver 2008, p. 21-42.

<sup>35</sup> C. Javeau, « Belgique : la laïcité ecclésialisée » in A. Dierken, J-P. Schreiber (dir.), *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006, p. 83-88

Eglises via l'article 52 du traité constitutionnel. On voit ainsi la continuité de la position belge qui défend les équilibres internes de son régime consociatif, certes en proie à l'effritement de ses piliers et en diversification sur le plan spirituel, mais qui reste dans l'ornière de la juxtaposition de ses particularismes. Faisant cela, la Belgique montre les limites de son européanisation et la résilience de son modèle historique d'Etat. Si sa différence est affirmée, elle ne fait cependant pas exception car tous les pays témoignent de la même résistance politique et sociétale au changement apporté par l'intégration européenne. Au plan interne, le débat sur l'héritage chrétien ne s'est guère distingué de la communication politique habituelle sur l'Europe. Des voix se sont fait entendre pour réclamer la tenue d'un référendum ou d'une consultation populaire sur le traité constitutionnel européen, mais les difficultés juridiques et politiques d'une telle entreprise requérant une modification de la constitution l'ont condamné à l'échec. Les lignes partisans ne bougent pas davantage sur cet enjeu. Les défenseurs les plus acharnés de la référence à l'héritage chrétien sont en Flandre. Les initiatives restent surtout individuelles, au sein de la mouvance démocrate-chrétienne, avec des personnalités comme Herman van Rompuy, alors l'un des deux rapporteurs au nom du comité d'avis fédéral chargé de questions européennes. Au sein du CD&V s'est constitué à cette occasion un lobby « C axent », composé de catholiques et de nombreux évangéliques, membre d'un récent mouvement politique européen dénommé European Christian Political Movement (ECPM) visant à promouvoir les valeurs chrétiennes en politique. En Wallonie, plus sécularisée que la Flandre et où la démocratie chrétienne a plus fortement déclinée et s'est éloignée de ses racines spirituelles, la question de l'héritage chrétien ne peut percer sur l'agenda politique. Seuls quelques francs-tireurs comme le libéral Gérard Deprez font exception. Aux extrêmes en Flandre et en Wallonie, des tentatives sans grande envergure se font jour au nom de la défense de l'Occident chrétien. Ce rapide survol du champ partisan des deux côtés de la frontière linguistique montre que la référence religieuse associée à l'Europe sert surtout de ressource de différenciation individuelle à quelques leaders des partis de gouvernement au sein de leurs formations ou d'affirmation identitaire à des forces très minoritaires, sans modifier en rien les clivages existants. Dans la société civile, l'Eglise catholique belge qui cultive une tradition de pluralisme et d'ouverture s'est montrée très prudente, laissant le soin au Vatican et aux lobbies catholiques à l'échelle de l'UE de mener la lutte. Au contraire, l'activisme du Centre d'Action laïque francophone (qui a soutenu à bout de bras l'action de la Fédération européenne des humanismes au niveau européen), en alliance avec des chrétiens libéraux, s'est révélé déterminant. Dans cette petite guerre (à basse intensité) entre une possible dynamique européenne, la majorité des Etats membres étant semble-t-il disposée à soutenir ou consentir à une mention de l'héritage chrétien dans un traité constitutionnel et la logique consociative du modèle belge, c'est cette dernière qui l'a emportée.

## **Conclusion**

L'analyse générale de la relation de la Belgique à l'Europe confirme l'affinité existant entre les deux entités, rapprochées par leurs forces et leurs faiblesses communes. L'Etat belge est resté fidèle à son rôle pionnier dans le projet européen en en demeurant un acteur engagé dans ses phases successives. Sa gouvernance à plusieurs niveaux s'articule le plus souvent sans encombre avec celle de l'UE. Les plus hautes élites politiques belges postulent régulièrement aux fonctions européennes et partis politiques et électeurs affichent un soutien non démenti à l'intégration, même si ce soutien a peu à se traduire en actes électoraux concrets. Le débat belge sur l'Europe est limité en étendue et cantonné à des espaces spécialisés, ce qui explique en partie son caractère pacifié. Lors de tentatives d'élaborer un grand récit légitimant pour l'UE, comme par exemple la controverse sur la référence à l'héritage chrétien de l'Europe dans le préambule d'une constitution européenne, les

pluralismes structurels et identitaires du modèle national belge – sous la forme notamment d’une laïcité institutionnalisée et combative – refont saillance. Cela illustre que la Belgique n’est pas toujours en congruence absolue avec les logiques politiques et symboliques de l’intégration européenne.

L’ « Europe des régions » encadre, borne et régule en même temps qu’elle alimente et légitime la diversité territoriale, culturelle et linguistique du royaume. Il y a cependant interdépendance. L’UE reste tributaire des Etats qui la composent pour produire et appliquer ses normes et surtout pour se justifier sur le plan démocratique. Les blocages et les incertitudes pesant sur le devenir de la Belgique mettent donc aussi directement en jeu le futur de l’intégration européenne.

## Bibliographie

P. Bursens, “Why Denmark and Belgium have different implementation records: on transposition laggards and leaders in the EU”, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, no 2, 2002, p.181.

P. Bursens, « Belgium’s adaptation to the EU. Does federalism constrain Europeanization ? », *Res Publica*, 2002, 44 (4) : 575-98.

Commission européenne, Eurobaromètre standard 69, *L’Opinion Publique dans l’Union européenne. Rapport national de la Belgique*, Bruxelles, 2008, p. 27 sq., [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_be\\_nat\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_be_nat_fr.pdf), accès le 6/12/2009.

R. Dandoy, T. Pauwels, « Belgique » in N. Brack, Y-S. Rittelmeyer, et C. Stănculescu (dir.), « Les campagnes pour les élections européennes de 2009 », *Cahiers du CEVIPOL*, n° 3, 2009.

E. Dardenne, « Entre réalités et idéalisme européens : le compromis belge » in P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 275-305.

C. de Vreese, E. Lauf, J. Peter, « The media and European Parliament Elections : Second-rate coverage of a second-order event ? » in W. Van der Brug et C. Van der Eijk (eds.), *European elections and domestic politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*, Notre-Dame, Indiana, Notre Dame University Press, 2007, pp. 116-130.

P. Delwit, « Belgique » in Y. Deloye (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Paris, Economica, 2005, p. 47.

P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette, « Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société composite » in P. Delwit, J-M. De Waele, P. Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, p. 8-9.

K. Deschouwer, *The Politics of Belgium: governing a divided society*, New York: Palgrave Macmillan, 2009.

M. Dumoulin, « La Belgique et la construction européenne : un essai de bilan historiographique » in M. Dumoulin, G. Duchenne et A. van Laer (eds.), *La Belgique, les petits états et la construction européenne*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2003, p. 15-38.

F. Foret, V. Riva, « France et Belgique face à l’héritage chrétien de l’Europe : stratégies politiques et renégociations des identités nationales » in Foret F. (dir.) *Politique et religion en France et en Belgique. L’ « héritage chrétien » en question*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 2009, p. 179-194.

F. Foret, X. Itçaina (dir.), « Dieu loin de Bruxelles. L’européanisation informelle du religieux », *Politique européenne*, n°24, hiver 2008, p. 21-42.

C. Frank, H. Leclercq and C. Vandevievere, « Belgium : Europeanisation and Belgian Federalism » in W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (eds.), *Fifteen into One ? The European Union and its Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2003, pp.69-91.

- C. Frank. « La politique européenne belge : une continuité de quarante ans » in M. Dumoulin, G. Duchenne et A. van Laer (eds.), *La Belgique, les petits états et la construction européenne*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 2003, p. 261-277.
- C. Javeau, « Belgique : la laïcité ecclésialisée » in A. Dierken, J-P. Schreiber (dir.), *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2006, p. 83-88
- C. Jeffery. "The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice", in *Queen's Papers on Europeanisation*. N°7/2002, 1-9; M. Keating, "A Quarter of Century of the Europe of the Regions", in *Regional and Federal Studies*, 8:5, 2008, 629-635.
- E. Jones, « The Benelux Countries : Identity and Self-Interest » in S. Bulmer, C. Lequesne (eds), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford UP, 2005, p. 164-184
- W. Kaiser, *Christian Democracy and the origins of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- P. Katzenstein, *Small States in World Market : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- P. Kurzer. "Decline or Preservation of Executive Capacity? Political and Economic Integration revisited", *Journal of Common Market Studies*, 1997, Vol 35, 1: 31-57.
- Y. Lejeune. « La participation des autorités belges à l'élaboration des décisions du Conseil de l'Union européenne », in *La Belgique, les petits états et la construction européenne. Actes de Colloque de clôture de la VII Chaire Dumoulin d'Études européenne 2001-2002*, Michel Dumoulin, Geneviève Duchenne & Arthe Van Laer (dir). Bruxelles: PIE Peter Lang, 2003, p. 282.
- P. Leroy, K. Siune, « The role of television in European elections. The Cases of Belgium and Denmark », *European Journal of Communication*, 1994, n°9, pp. 47-69.
- J-P. Martin, « Laïcité française, laïcité belge : regards croisés » in A. Dierkens (dir.), *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, p. 71-83
- J-B. Pilet, E. Van Haute, « Les réticences à l'Europe dans un pays europhile. Le cas de la Belgique » in J. Lacroix, R. Coman (dir.), *Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 211-225.
- M. Maier, J. Tenschler (eds.), *Campaigning in Europe-Campaigning for Europe. Parties, Campaigns, Mass Media in the European Parliamentary Elections*, Berlin, LIT Publishers, 2006.
- P. Perrineau, « L'extrême droite en Europe : des crispations face à la "société ouverte" », in P. Perrineau (dir.), *Les croisés de la société fermée. L'Europe des extrêmes droites*, Paris, Editions de l'Aube, 2001, p. 5-10.
- V. Schmidt *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford UP, 2006, p. 253-256.
- G. Verhofstadt, *Les États-Unis d'Europe*, Bruxelles, Luc Pire, 2006.