

Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Gouvernance multi-niveaux et politique agricole en Belgique : analyse des accords de coopération intra-belges

Auteur : Brieuc Schaeafs

Promoteur : Jehan Bottin

Lecteur : David Aubin

Année académique : 2024-2025

Master 120 en administration publique, à finalité spécialisée

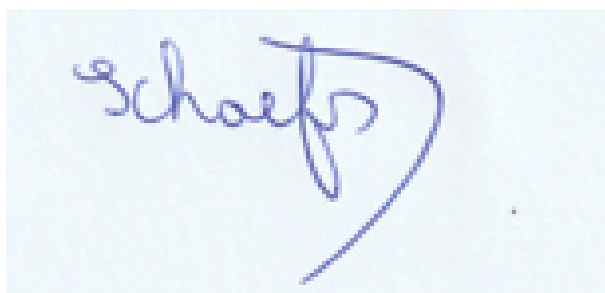
Déclaration sur l'honneur - Plagiat

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur. Si j'ai eu recours à l'IA, j'ai scrupuleusement respecté les règles établies en la matière par la note du bureau Faculté ESPO en date du 1er juillet 2024, tout particulièrement dans son point 4.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiant(e)s en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses en ce compris l'usage des outils d'intelligence artificielle générative et savoir qu'un plagiat ou que toute autre forme d'irrégularité est une faute grave et est susceptible de donner lieu aux procédures et sanctions prévues aux articles 107 à 114 du RGEE (Règlement général des études et des examens)».

Réalisé le 12/05/2025

Signature :



Remerciements

La remise de ce mémoire est le point final d'un parcours universitaire de 5 années qui a débuté à Namur pour se terminer à Louvain-la-Neuve.

Merci à mes parents qui, avec leur soutien, m'ont permis de réaliser ces études.

En outre, je tiens à remercier les personnes ayant contribué à la réalisation de ce mémoire. Merci à ma famille et plus particulièrement à mes parents et à ma tante pour leurs nombreuses relectures et corrections orthographiques.

Ensuite, je tiens également à remercier mon promoteur, Monsieur Bottin, pour ses encouragements et sa disponibilité afin de répondre aux différentes questions apparues au cours de la rédaction.

Merci à la FWA et au service CAP qui m'ont fait confiance et donné l'opportunité de réaliser mon stage chez eux. Ce fut une expérience professionnelle enrichissante et fondatrice dans la confection de mon mémoire.

Je remercie également les personnes qui ont accepté de répondre à mes questions pour ma récolte de données.

Enfin, ce travail étant l'aboutissement d'un chapitre de vie, je tiens à remercier toutes les personnes que j'ai rencontrées à l'université de Namur et ensuite à l'UCL Louvain.

Les différents professeurs côtoyés m'ont permis de développer mes connaissances et surtout, mon envie d'apprendre et de me surpasser. D'un autre côté, il y a aussi toutes ces personnes qui, aujourd'hui, sont devenues des amis. Si le mémoire est un travail individuel, ces études sont le fruit d'expériences collectives où nous sommesentraîdés, soutenus et partageons des moments de joie.

Cette aventure n'aurait pas eu la même saveur sans eux. Merci à eux, ils se reconnaîtront.

Table des matières

1) Introduction.....	6
2) Problématique/Pertinence du sujet.....	10
3) Etat de l’art/Revue de la littérature	12
3.1) La gouvernance multi-niveaux.....	13
3.1.1) Définition	13
3.1.2) Types de gouvernance multi-niveaux.....	14
3.1.3) Apports et limites du cadre de la gouvernance multi-niveaux	16
3.2) La répartition des compétences agricoles.....	22
3.2.1) Historique de l’évolution de la régionalisation de l’agriculture et du rôle joué par les Régions	22
3.2.2) Bilan sur l’évolution institutionnelle de l’agriculture en Belgique.....	24
3.2.3) La répartition actuelle des compétences.....	25
3.3) Les accords de coopération	31
3.3.1) Revue de la littérature	31
3.3.2) Accord de coopération de 1994.....	32
3.3.3) Accord de coopération du 18 juin 2003	33
3.3.4) Accord de coopération du 3 mars 2004.....	36
3.3.5) Parallèle/comparaison entre les deux accords (2003 & 2004)	38
4) Question de recherche et son cadrage	40
5) Méthodologie	42
5.1) Choix méthodologique.....	42
5.2) Opérationnalisation de la vérification des hypothèses.....	42
5.2.1) Choix de l’approche.....	42
5.2.2) Récolte de données	43
5.2.3) Exploitation des données	46

6) Hypothèses	48
7) Analyses et Résultats.....	50
7.1) Thème 1 : clarté de la répartition des compétences et des modalités de coopération ...	50
7.1.1) Données empiriques.....	50
7.1.2) Liens entre les données et la théorie	54
7.1.3) Evaluation de l'hypothèse.....	55
7.2) Thème 2 : la fragmentation des compétences agricoles.....	55
7.2.1) Données empiriques.....	55
7.2.2) Liens entre les données et la théorie	58
7.2.3) Evaluation de l'hypothèse.....	58
7.3) Thème 3 : les autres mécanismes de coopération	59
7.3.1) Données empiriques.....	59
7.3.2) Liens entre les données et la théorie	60
7.3.3) Evaluation de l'hypothèse.....	61
7.4) Thème 4 : respect des exigences/engagements européens.....	61
7.4.1) Données empiriques.....	61
7.4.2) Liens entre les données et la théorie	63
7.4.3) Evaluation de l'hypothèse.....	63
7.5) Thème 5 : déficit démocratique	63
7.5.1) Données empiriques.....	64
7.5.2) Liens entre les données et la théorie	66
7.5.3) Evaluation de l'hypothèse.....	67
8) Limites du mémoire	69
9) Conclusion	71
10) Bibliographie.....	77
11) Annexes	86

11.1) Guide d’entretien.....	86
11.2) Guide d’entretien pour le focus groupe.....	89
11.3) Retranscriptions et notes des entretiens	93
11.3.1) Notes du focus groupes avec les fonctionnaires régionaux	93
11.3.2) Entretien avec un fonctionnaire de la DGE.....	104
11.3.3) Entretien avec un conseiller de la ministre wallonne de l’agriculture	128
11.3.4) Entretien avec un expert retraité (ancien responsable au BCA, ancien membre du CSA...)	150

1) Introduction

En Belgique, la structure institutionnelle du pays suscite généralement la fascination à l'étranger et les critiques ou la perplexité au sein de ses citoyens.

Dans le langage populaire et journalistique, le système institutionnel de ce pays est fréquemment qualifié de « lasagne institutionnelle ». En effet, la Constitution belge et ses lois spéciales de réformes institutionnelles en font un pays fédéral avec l'instauration de plusieurs niveaux de pouvoir qui se superposent, interagissent et partagent des compétences.

De ce fait, la Belgique constituerait un cas intéressant en raison de ses particularités (Randour, 2021). Randour (2021) identifie trois raisons pour démontrer l'intérêt du cas belge :

- Simultanément, la Belgique a connu deux dynamiques différentes en matière d'évolution. Il y a eu une décentralisation progressive avec le transfert de compétences vers les entités fédérées, pendant que des compétences étaient également transférées vers l'Union européenne. Quelles conséquences pour ce double processus ? Des compétences comme l'agriculture, l'environnement ou le commerce extérieur relèvent à la fois de l'échelon européen et des niveaux de pouvoir régionaux ou nationaux.
- Le principe « in foro interno, in foro externo » qui permet aux entités fédérées de s'occuper des relations internationales pour les compétences qui leur appartiennent en droit interne. Un ministre des entités fédérées peut donc représenter la Belgique au sein du Conseil depuis le traité de Maastricht.
- La Belgique reconnaît vis-à-vis de l'UE chacun de ses parlements comme une composante à part entière de son architecture parlementaire.

Les spécificités institutionnelles belges forment plusieurs questionnements : comment assurer une gouvernance efficace dans un système institutionnel où le pouvoir ainsi que les responsabilités sont répartis sans hiérarchie claire ? Comment est ancrée la légitimité de ces accords de coopération principalement du ressort des relations intergouvernementales ?

Ce mémoire vise à analyser ces tensions sous l'angle des accords de coopération intra-belges régissant le domaine agricole en Belgique.

Pour l'activité politique provenant de l'Union européenne, le système institutionnel belge entraîne des conséquences directes. En fait, il y a plusieurs gouvernements qui peuvent avoir leur mot à dire dans la position belge au niveau européen, mais aussi, plusieurs parlements qui doivent être impliqués dans les affaires européennes.

En 2016, Paul Magnette Ministre-Président de la Wallonie, pose son veto avec le soutien de son parlement à la signature par le Conseil de l'Union européenne du CETA, accord de libre-échange entre le Canada et l'UE (Damestoy, 2021).

Ces faits et conséquences invitent à analyser en profondeur, le fonctionnement et l'organisation de cette structure avec plusieurs niveaux de pouvoir qui sont compétents.

Dès le départ du projet de ce mémoire, des questions ont émergé pour susciter la réflexion :

Comment collaborent-ils ? Comment rester crédible face aux partenaires européens ? Comment s'articule le partage des compétences en Belgique ? Quelle efficacité pour ce système belge qui semble complexe dans la perspective des affaires européennes ?

Les points communs à ces questions sont les suivants : la collaboration entre les différents niveaux de compétence et l'efficacité. Par conséquent, le thème de ce mémoire, la « gouvernance multi-niveaux », semblait tout indiquer.

Étant donné qu'il s'agit d'un thème large, il faut bien cerner une thématique précise, un cas d'étude.

La politique agricole commune (PAC) représente près d'un tiers du budget de l'Union européenne (Consilium, 2025). C'est donc une des politiques les plus importantes au niveau de l'UE, et la loi de réformes institutionnelles de 1980 confère la majorité des compétences agricoles aux Régions en Belgique. De plus, la Belgique est le seul pays à avoir deux plans stratégiques nationaux pour la PAC 2021-2027, un pour la Flandre et un pour la Wallonie (Becker et al., 2022).

La PAC, à la lumière de ces éléments, constitue un champ d'étude stratégique. Elle représente les besoins de coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

La question de recherche (expliquée ultérieurement) à laquelle ce mémoire tente d'apporter une réponse est la suivante :

« Dans quelle mesure les accords de coopération intra-belges sont-ils des solutions pour assurer la coordination et la coopération des différents niveaux de pouvoir pour la politique agricole en Belgique ? »

Concrètement, ce mémoire tente de combler un manque dans la littérature académique sur les accords de coopération intra-belges en adoptant une approche innovante. En effet, en l'absence d'évaluation antérieure disponible dans le monde académique, il vise une première approche évaluative de cet outil fréquemment mobilisé dans le fédéralisme belge en se concentrant sur un cas d'étude précis : l'agriculture.

Les objectifs de ce mémoire sont d'identifier les points forts de ces accords de coopération, leurs limites et des propositions d'évolutions futures. Dans ce sens, trois dimensions sont principalement prises en considération : l'efficacité, la légitimité et les limitations de ces outils.

Pour construire ce travail, le concept de gouvernance multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2003) et son cadre théorique sont mobilisés. Cela permet de cerner le cadre théorique sur lequel repose le système de coordination et de coopération belge. Ensuite, les difficultés potentielles de ce mode de gouvernance soulevées par la littérature académique permettent de vérifier si, en Belgique, des réponses concrètes ont été adressées pour faire face aux difficultés inhérentes à la gouvernance multi-niveaux.

À côté de cela, d'autres concepts et théories sont également utilisés, comme le concept de légitimité. Les accords de coopération étant principalement du ressort du pouvoir exécutif, ce concept et sa théorie permettent d'analyser la justification employée à propos du fondement et de l'exécution des accords de coopération intra-belges.

La période d'analyse commence en 2002, année marquant officiellement la régionalisation de l'agriculture pour s'étendre jusqu' en 2024. Ce choix permet d'exclure les données ou événements de l'année 2025, année principale de la rédaction du mémoire et donc difficilement évaluables avec le recul nécessaire à une démarche scientifique rigoureuse.

Le travail s'organise en plusieurs chapitres. Dans un premier temps, les fondements théoriques sur lesquels repose ce travail sont présentés, avec une revue de la littérature examinant les

concepts de gouvernance multi-niveaux, la répartition des compétences agricoles en Belgique, ainsi que le fonctionnement et les enjeux des accords de coopération. Par la suite, les chapitres concernant la méthodologie, les hypothèses de recherche et les résultats empiriques suivent. Enfin, les limites du travail sont abordées avant de procéder à la conclusion comprenant la réponse à la question de recherche et les pistes de réflexion pour l'avenir.

2) Problématique/Pertinence du sujet

En 2024, la Belgique a été le théâtre de nombreuses manifestations agricoles, illustrant un énervement croissant dans le secteur. Les protestations ont débuté le 26 janvier 2024 en Wallonie (RTBF a, 2024), et différentes actions ont ensuite été réalisées à travers notre pays, notamment en Flandre où des blocages routiers ont été signalés le 2 février 2024 (L'Avenir, 2024).

Le cas belge n'est pas unique et dépasse les frontières belges, car il y a eu plusieurs mouvements de mécontentements des agriculteurs à travers l'Union européenne, notamment en France, aux Pays-Bas, en Allemagne ou encore en Roumanie, par exemple (Souvanlasy, 2024). Des agriculteurs européens ont même manifesté en 2024 devant les institutions européennes à Bruxelles (Bosch, 2024). Ces mobilisations mettent en lumière des problématiques structurelles : la complexité administrative de la politique agricole commune, la concurrence ukrainienne, la pression des réglementations environnementales, l'instabilité des revenus agricoles, ou encore les politiques de libre-échange de l'UE (Souvanlasy, 2024).

Par ailleurs, le secteur agricole est confronté à des mutations profondes. Selon Statbel et son rapport : « Chiffres clés de l'agriculture 2024 », la taille moyenne des exploitations a triplé entre 1980 et 2022, alors que leur nombre a fortement diminué. Ce phénomène s'observe dans les trois Régions du pays. À cela s'ajoutent d'importantes variations annuelles en matière de production et de prix, ce qui accentue la vulnérabilité du secteur.

À côté de cela, il y a également le réchauffement climatique amplifiant ces défis. En Wallonie, les recherches du Centre wallon de recherches agronomiques (CRAW) identifient des impacts tels que le stress hydrique, la prolifération de maladies, ou encore des perturbations des calendriers culturels (Minne, 2020). De nouvelles techniques, de nouveaux outils sont constamment recherchés, pensés afin de trouver des réponses aux changements. En Flandre, par exemple, des solutions innovantes comme l'agriculture de précision avec drones, capteurs, données satellites sont explorées (RTBF b, 2024 ; VITO, 2024).

La crise sanitaire liée au Covid-19 et les tensions géopolitiques récentes (avec, entre autres, l'Ukraine et le Moyen-Orient) ont également ravivé l'importance stratégique de la souveraineté alimentaire européenne (Loi et Gentile, 2024).

Dans ce contexte, analyser la gouvernance multi-niveaux en matière de politique agricole est particulièrement pertinent. Ce mémoire se penche sur l'efficacité des accords de coopération intra-belges dans la coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

Dans un système de gouvernance multi-niveaux dépeint par plusieurs académiques comme Hooghe et Marks (2003) avec plusieurs parties prenantes, le système de coopération et coordination intra-belge organisé notamment par les accords de coopération intra-belges permet-il de faire face aux crises et de faire preuve de réactivité ? Les spécificités du système belge marqué par l'équipollence des normes et l'absence de hiérarchie entre le fédéral et les Régions ont-elles un impact sur l'efficacité, les résultats du système de coopération, de coordination ?

En d'autres mots, ce travail adopte une approche réflexive à propos des accords de coopération et de leur faculté à assurer une coordination efficace pour l'agriculture qui possède un système de gouvernance fragmenté.

3) Etat de l'art/Revue de la littérature

Dans le cadre de ce mémoire, il y a plusieurs dimensions qui sont incorporées dans l'état de l'art. En effet, le thème principal de ce mémoire est, pour rappel, la coopération et la coordination dans la gouvernance multi-niveaux. Au regard des divers aspects de la gouvernance multi-niveaux, il semble opportun de diviser la revue de la littérature en différentes sections.

Pour débiter, il est judicieux de bien cerner les tenants et aboutissants de la gouvernance multi-niveaux en la définissant, mais aussi en récoltant toute une série d'informations pour enrichir la base théorique sur laquelle repose en partie la légitimité scientifique de ce travail.

Ensuite, il apparaît également opportun de passer en revue les différentes responsabilités, compétences qui sont réparties entre les différents niveaux de gouvernance. Dans ce travail, le cas d'étude porte sur la politique agricole en Belgique. C'est pourquoi une lecture des différents textes législatifs et juridiques est réalisée pour avoir une compréhension globale, mais aussi une cartographie complète de l'étendue de la gouvernance multi-niveaux pour la politique agricole en Belgique.

Par après, la réalisation d'une recension des principaux éléments des accords de coopération intra-belges autour desquels le système de coordination, de coopération pour la politique agricole est effectué. Cela permet d'identifier les différentes dispositions prévues pour mettre en œuvre la coordination et la coopération entre les différents niveaux de pouvoir compétents en matière agricole.

La même démarche est opérée avec les lois spéciales de réformes institutionnelles et la législation européenne pour répertorier le partage des compétences entre les Régions, l'autorité fédérale et l'Union européenne dans le domaine de l'agriculture.

L'objectif repose sur l'acquisition d'une compréhension globale du système de coordination, de coopération organisée par les accords de coopération en raison de leur place centrale dans la question de recherche de ce mémoire (voir infra).

Par la suite, un historique de l'évolution du rôle des Régions, une partie prenante qui s'est vu octroyer de plus en plus de responsabilités, est réalisé. Au fil des réformes institutionnelles, de

plus en plus de responsabilités leur ont été conférées par la législation belge dans le cadre de la politique agricole.

3.1) La gouvernance multi-niveaux

La thématique centrale de ce mémoire est donc la gouvernance multi-niveaux. En effet, les accords de coopération, la coordination entre les différents niveaux de pouvoir dépendent de cette structure de gouvernance avec plusieurs niveaux.

La bonne compréhension de ce concept est donc un prérequis fondamental pour procéder aux analyses, mais également pour tenter de répondre à la question de recherche.

De plus, il s'agit d'un concept assez récent qui a émergé dans les années 1990 dans le contexte de la construction européenne. Cette notion vise à analyser les interactions entre les États, régions, villes, institutions supranationales et acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Jeffery, 1997).

À partir de ce moment-là, beaucoup de recherches sur la diffusion du pouvoir ont été effectuées pour théoriser, répondre aux débats et questionnements de l'époque. Par conséquent, une nouvelle littérature académique s'est développée.

C'est dans cette perspective qu'est réalisée une exploration de la littérature sur cette thématique afin de bien cerner, délimiter et appréhender ce concept de gouvernance multi-niveaux.

3.1.1) Définition

Hooghe et Marks définissent la gouvernance multi-niveaux comme un système institutionnel où la prise de décision et les compétences sont partagées entre plusieurs acteurs qui occupent des responsabilités décisionnelles à différents niveaux de pouvoir (Hooghe et Marks, 2001). Cela signifie donc que, dans le cadre de ce modèle de gouvernance, le gouvernement national n'a pas le monopole lorsqu'il s'agit des compétences et des prises de décision (Hooghe et Marks, 2001).

En 1993, Gary Marks donnait cette autre définition : « La gouvernance avec plusieurs niveaux est un système de négociation continue entre des gouvernements imbriqués à plusieurs niveaux territoriaux-supranational, national, régional et local – à la suite d'un vaste processus de

création institutionnelle et de réaffectation décisionnelle qui a ramené certaines fonctions auparavant centralisées de l'État au niveau supranational et d'autres au niveau local/régional » (Marks, 1993, page 392, traduction libre de l'auteur).

3.1.2) Types de gouvernance multi-niveaux

Tout d'abord, il apparaît dans la littérature scientifique qu'il n'y a pas d'accord sur la façon dont devrait être organisée, établie la gouvernance multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2003). Les divergences reposent notamment sur la manière d'organiser la diffusion de l'autorité (Hooghe et Marks, 2003). Enfin, la question de comment mettre en place le bien commun dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux est bien présente dans le débat scientifique (Héritier, 2002, cité dans Hooghe et Marks, 2003).

Dans l'article de Hooghe et Marks publié en 2003, ils reprennent un postulat de départ de la littérature. Il s'agit de l'idée que la répartition de la gouvernance entre une multitude de juridictions est davantage flexible que lorsque la gouvernance est concentrée au sein d'une unique juridiction (Hooghe et Marks, 2003).

Les grandes juridictions (celles qui couvrent donc un territoire important en taille) auraient l'avantage d'effectuer des économies d'échelle dans leurs missions visant à atteindre le bien commun (Hooghe et Marks, 2003). Cela serait aussi le cas, entre autres, en ce qui a trait aux internalisations des externalités, tout en permettant un régime fiscal plus efficace, en assurant une redistribution plus efficace et en étendant l'étendue d'action de l'Etat (Hooghe et Marks, 2003).

Cependant, les juridictions conséquentes se révéleraient négatives quand elles optent pour une politique commune à des systèmes écologiques différents ou encore lorsqu'il y a différents territoires caractérisés par une forte hétérogénéité entre eux (Hooghe et Marks, 2003).

En somme, la gouvernance multi-niveaux aurait comme avantage qu'elle octroie la possibilité aux responsables d'ajuster l'échelle de gouvernance pour prendre en considération l'hétérogénéité au sein des territoires et de la population (Hooghe et Marks, 2003).

Selon Hooghe et Marks, il y a une distinction à opérer entre 2 types de gouvernance multi-niveaux appelés Type 1 et Type 2.

3.1.2.1) *Type 1*

Le Type 1 de gouvernance multi-niveaux signifie que le pouvoir est réparti envers un nombre limité d'exécutifs (gouvernements) avec uniquement quelques niveaux (Hooghe et Marks, 2003). « L'unité d'analyse est le gouvernement individuel plutôt que la politique individuelle (Hooghe et Marks, 2003, page 236, traduction libre de l'auteur) ».

Généralement, avec le Type 1, les responsabilités sont définies pour chaque niveau de pouvoir de gouvernement : local, régional, national, supranational (Hooghe et Marks, 2003). En théorie, avec ce Type 1, les compétences sont généralement exclusives (en leur rattachant des domaines généraux des politiques publiques) limitant aussi les chevauchements de compétences entre les différents niveaux de gouvernance (Hooghe et Marks, 2003).

Dans le cadre des gouvernances multi-niveaux se rattachant au Type 1, plusieurs caractéristiques générales ont été identifiées par Hooghe et Marks.

Comme précédemment évoqué, la gouvernance de Type 1 est caractérisée par la création de juridictions avec l'existence de quelques niveaux seulement (Hooghe et Marks, 2003).

Ensuite, la structure des gouvernances de Type 1 est caractérisée par la durabilité, la stabilité, car les arrangements institutionnels ont une conception qui a pour but de les faire perdurer sur le long terme (Hooghe et Marks, 2003). En général, les juridictions de Type 1 ont en effet un corps législatif élu, un gouvernement avec une administration et un système juridictionnel (Hooghe et Marks, 2003).

Avec le Type 1, les changements institutionnels consistent la majorité du temps à réaffecter les missions politiques au sein des niveaux de gouvernance déjà en place (Hooghe et Marks, 2003).

3.1.2.2) *Type 2*

De son côté, la gouvernance multi-niveaux de type 2 est caractérisée par une structure qui contient plus de souplesse (Hooghe et Marks, 2003). Elle est implémentée afin de répondre à des problématiques précises comme la gérance de ressources qui sont communes ou encore pour établir des normes techniques communes (Hooghe et Marks, 2003). Les membres des structures relatives au Type 2 partagent un espace géographique et/ou fonctionnel avec un besoin mutuel pour avoir un système de prise de décision commun (Hooghe et Marks,

2003). Le type 2 apporte une limitation des coûts de transaction induit par la coordination interjuridictionnelle (Hooghe et Marks, 2003).

Il est possible de synthétiser les caractéristiques du Type 2. Pour commencer, le Type est flexible, sectoriel (Hooghe et Marks, 2003). Ensuite, le nombre de Type 2 peut être multiple avec une organisation qui peut être variable, pas caractérisée par la stabilité (Hooghe et Marks, 2003). Enfin, l'essence du Type 2 repose plutôt sur la réactivité qu'il est censé apporter à l'aide de sa structure souple (Hooghe et Marks, 2003).

Ces deux types ne sont pas exclusifs, mais coexistent souvent au sein d'un même système (Hooghe et Marks, 2003). La Belgique illustre cette hybridité : la répartition territoriale des compétences suit (principalement) une logique de Type 1, tandis que des mécanismes sectoriels comme les accords de coopération relèvent du Type 2.

3.1.3) Apports et limites du cadre de la gouvernance multi-niveaux

La littérature académique affirme en général que la gouvernance multi-niveaux permet de rendre compte de la complexité des systèmes d'interactions entre les niveaux de pouvoir et de la nécessité de coordination permanente (Piattoni, 2009).

Toutefois, le passage en revue de l'état de l'art a également permis d'identifier des défis et problèmes potentiels que peut comporter ce mode de gouvernance. Il met en évidence les défis de complexification, de coordination, des chevauchements de compétences, de disparités et de responsabilisation.

3.1.3.1) *Complexité et coordination*

En raison de la structure de la gouvernance multi-niveaux, la présence et la superposition de plusieurs niveaux de gouvernance engendrent une certaine complexité institutionnelle (Priyantha, 2018).

Par conséquent, la coordination entre les acteurs peut s'avérer complexe, avec notamment la présence d'un dilemme de coordination (Hooghe et Marks, 2003). Hooghe et Marks (2003) entendent par-là que, dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux, il y a des coûts de transaction en coordonnant les différentes juridictions.

En effet, cette théorie a pour postulat le fait que, dans un état caractérisé par plusieurs niveaux de gouvernance, les décisions et politiques prises par une juridiction peuvent avoir des répercussions, des externalités sur les politiques adoptées par d'autres juridictions. Par conséquent, Hooghe et Marks démontrent qu'une coordination est requise entre ces différentes juridictions afin d'éviter des problèmes dans l'effet des politiques respectives.

Mais encore, ils affirment que plus il y a d'acteurs impliqués, plus il devient complexe de sanctionner les acteurs fautifs (Hooghe et Marks, 2003). En effet, dans la situation où il y a un nombre important de niveaux de pouvoir à coordonner, l'attitude récurrente consiste à se comporter comme un passager clandestin, d'autant plus en l'absence de mesures contraignantes incitant les acteurs à monitorer et sanctionner la défection. C'est en cela que consiste le dilemme de coordination spécifique à la gouvernance multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2003).

Dans la perspective d'anticiper ce problème potentiel, Hooghe et Marks (2003) ont envisagé deux possibilités : limiter le nombre d'acteurs autonomes qui doivent se coordonner et limiter le nombre d'interactions entre les acteurs en scindant les compétences selon des fonctions clairement différenciées.

De plus, les multiples niveaux ont généralement leurs priorités, leurs ressources, mais également leurs cadres juridiques. De ce fait, cela peut provoquer des inefficacités administratives et des délais plus importants en ce qui concerne la prise de décision (Hooghe et Marks, 2003).

Ensuite, la complexité inhérente à la gouvernance multi-niveaux peut conduire à des différends, à des tensions ou encore à des doublons entre les institutions (Privantha, 2018). Mais encore, la complexité serait exacerbée lorsque la distribution des compétences entre les différents gouvernements ne serait pas limpide, claire (Hooghe et Marks, 2003).

3.1.3.2) Conflits de compétences

Dans certains systèmes institutionnels qui reposent sur une gouvernance multi-niveaux, il peut y avoir une répartition ambiguë des compétences, des missions entre les différents niveaux de gouvernance qui n'est pas claire (Hooghe et Marks, 2003). Par conséquent, il peut y voir certaines tensions, des chevauchements et des conflits entre les différents acteurs impliqués, avec parfois des visions et des objectifs qui divergent, comme le démontre une recherche sur la problématique du sans-abrisme à Bruxelles (Malherbe et al., 2019). Dans les conclusions de cet

article, il est démontré que la fragmentation des compétences en matière de sans-abrisme a engendré un éloignement des points de vue et des conflits de responsabilité (Malherbe et al., 2019).

À terme, les conflits de compétences peuvent créer des blocages, amoindrir l'efficacité ainsi que la productivité du système multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2003).

3.1.3.3) Inégalités et disparités régionales

Iammarino, Rodriguez-Pose et Storper (2019) expliquent que la gouvernance multi-niveaux peut également avoir pour défi l'existence de différents contextes à l'intérieur des niveaux de gouvernance.

En effet, leur analyse porte sur l'inégalité régionale en Europe et plus spécialement sur les divergences économiques. Si elles ne sont pas prises en considération (par exemple au sein des programmes de cohésion), l'atteinte des résultats souhaités dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux pourrait ne pas se réaliser (Iammarino et al., 2019). Chaque territoire a des besoins spécifiques qui doivent être pris en compte dans la conception d'une politique pour viser une gouvernance efficace (Immarino et al., 2019).

Cette étude met en lumière l'évolution et l'accroissement des disparités entre les Régions d'Europe (en termes de contexte, de capacité, de particularités). À la suite de ce constat, les auteurs démontrent que les politiques de développement et de cohésion sont en train de faillir à leurs missions à la suite de contenus trop uniformes, ne prenant pas en compte les différences entre les territoires (Immarino et al., 2019).

En somme, cette analyse invite à prendre en considération la non-uniformité des différentes entités devant implémenter des politiques communes issues d'une gouvernance multi-niveaux. Elle invite à incorporer ces dimensions d'inégalités et de disparités régionales afin d'être le plus efficace possible dans l'élaboration de ses politiques publiques et de ses programmes.

Par conséquent, Immarino et al. (2019) suggèrent d'adapter les instruments politiques aux caractéristiques structurelles à court et moyen terme en regroupant les acteurs en groupes et sous-groupes ayant différents défis pour chacun.

3.1.3.4) Problèmes de responsabilité et de transparence

Dans la littérature académique, il y a toute une série d'académiques qui démontrent que la gouvernance multi-niveaux peut souffrir d'un déficit démocratique, de responsabilité (Bovens 2007 ; Papadopoulos, 2007).

Papadopoulos (2007) démontre que, dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux, il peut y avoir des problèmes de responsabilité démocratique.

Tout d'abord, le concept de responsabilité est défini comme « une relation entre un acteur et un forum dans lequel l'acteur a l'obligation de justifier sa conduite, et où le forum a la possibilité de poser des questions et un jugement avec un acteur qui doit faire face aux conséquences » (Bovens, page 450, 2007, traduction libre de l'auteur).

Les problèmes concernant la démocratie dans une structure de gouvernance multi-niveaux reposent sur quatre caractéristiques (Papadopoulos, 2007) :

- faible présence de représentants de citoyens dans le réseau ;
- l'opacité du processus et son éloignement démocratique ;
- la dimension à plusieurs niveaux ;
- le fait que la responsabilité est surtout exercée entre acteurs du même cercle, plutôt qu'envers le public.

Généralement, la mise en place d'un mode de gouvernance multi-niveaux est justifiée par l'output legitimacy (légitimité de sortie), le fait que sa légitimité repose sur les résultats qu'il engendre (Papadopoulos, 2007). Toutefois, Bovens (2007) affirme par exemple que le déficit en matière de responsabilité existe et s'étend, ce qui in fine, entraîne des conséquences pour la légitimité de la gouvernance européenne.

Dernièrement, les chercheurs se sont davantage focalisés sur l'input legitimacy (légitimité d'entrée), à savoir la participation des citoyens et la réactivité des gouvernements, ainsi que sur l'output legitimacy (Schmidt et Wood, 2019). Piattoni (2009) rapporte qu'il y a toujours un grand débat sur la légitimité de l'UE pour savoir si elle reposait sur les résultats ou sur les procédures participatives.

Schmidt et Wood (2019) proposent quant à eux de prendre une autre composante de la légitimité qu'ils décrivent comme indispensable dans une structure multi-niveaux : la légitimité procédurale pour évaluer la légitimité d'un système multi-niveaux.

Schmidt et Wood (2019) assument que la légitimité procédurale n'est pas suffisante à elle seule pour légitimer la gouvernance, mais qu'elle est complémentaire aux légitimités d'entrée et de sortie et dispose de critères pour évaluer la légitimité de la gouvernance multi-niveaux.

Dans les travaux concernant la légitimité procédurale, il y a des indicateurs qui ont été identifiés par Schmidt et Wood (2019) pour l'évaluer :

- responsabilité : implique l'existence de forums où les acteurs se doivent de rendre des comptes vis-à-vis de leurs actions avec la capacité des institutions à imposer des sanctions en cas de manquement.
- transparence : le public et son accès à l'information sur les processus de gouvernance ; publication des décisions et des données.
- inclusivité et ouverture : équilibre dans la représentation des acteurs et inclusion de la société civile dans les processus de gouvernance.

En Belgique, la consultation de divers travaux académiques indique que ces enjeux théoriques se traduisent concrètement.

Il y a différents mécanismes qui ont été formellement mis en place afin de faire face à ces difficultés ou problèmes potentiels. Ils prennent la forme d'accords de coopération, de conférences interministérielles, de Comité de concertation et d'instances ad hoc (Fermaglia, 2023). En outre, une grande partie de la coopération et de la coordination en Belgique serait organisée de manière informelle (Fermaglia, 2023).

Néanmoins, certains auteurs dont Poirier (2002) soulèvent quelques inquiétudes concernant un déficit démocratique inhérent aux outils de coordination et de coopération implémentés en Belgique.

Pour ce qui concerne les accords de coopération, ils constituent des instruments exécutifs pour lesquels les parlements peuvent uniquement octroyer leur assentiment sans possibilité de

proposer des amendements (Poirier, 2002). En outre, il n'est pas obligatoire de publier au Moniteur belge les accords de coopération, mais bien les normes législatives donnant l'approbation à ces accords (Poirier, 2002). Par extension, les accords de coopération revêtant un caractère uniquement administratif peuvent donc être mis en œuvre sans en avoir aucune trace au niveau du Moniteur belge (Poirier, 2002).

Enfin, pour le Comité de concertation (CODECO), Bourgaux (2019) identifie plusieurs éléments représentatifs d'une opacité. Le Comité de concertation ne possède pas de disposition prévoyant la publicité de son action : les ordres du jour, les débats et les décisions ne sont pas disponibles pour le public, excepté l'agenda diffusé sur le site du Premier Ministre en 2014-2019, mais suite à une initiative personnelle (Bourgaux, 2019). En outre, le règlement d'ordre intérieur n'est pas accessible publiquement en raison de l'absence de sa publication. En addition de ces éléments, Bourgaux (2019) pointe également des zones d'ombre sur le fonctionnement pratique autour du consensus avec, pour illustration, l'absence d'un représentant de la Communauté germanophone dans la composition des 12 membres officiels, mais qui participent dans la pratique à chaque réunion.

À la lumière de ces faits, Bourgaux (2019) conclut que le Comité de concertation est caractérisé par une importante opacité en raison de ses zones floues.

Concernant les juridictions ad hoc, leurs décisions peuvent être inscrites au Moniteur belge, mais cela fait suite à la demande d'une des parties prenantes, comme la procédure de publication au Moniteur n'est pas automatique (Poirier, 2002).

Somme toute, la littérature académique relative aux mécanismes formels de coopération et de coordination organisés dans la structure multi-niveaux belge soulève également des éléments à propos d'un potentiel déficit démocratique (de transparence et de responsabilité).

La revue de la littérature a donc abordé plusieurs aspects de la gouvernance multi-niveaux. Tout d'abord, Hooghe et Marks (2003) ont démontré les différentes structures pouvant émaner de la gouvernance multi-niveaux en mettant en avant la flexibilité et la complémentarité entre les deux types de gouvernance multi-niveaux.

Ensuite, d'autres auteurs comme Papadopoulos (2007), par exemple, ont mis en exergue les difficultés potentielles que pouvait créer la gouvernance multi-niveaux avec notamment des

problèmes de responsabilité démocratique. Dans une certaine mesure, il y a donc par moments au sein de la littérature académique certaines tensions. Pour illustration, Hooghe et Marks (2003) insistent sur la flexibilité de la gouvernance multi-niveaux, tandis que d'autres comme Papadopoulos (2007) ou Bovens (2007) expliquent que cette souplesse peut augmenter le déficit démocratique quand la responsabilité des acteurs n'est pas distinctement définie.

Dans cette optique, la récolte de données pourrait être confrontée aux problèmes potentiels identifiés dans le monde académique. Ce cadre théorique permet de mesurer si les accords de coopération réalisés dans le cadre de l'agriculture permettent d'éviter ou non ces difficultés.

3.2) La répartition des compétences agricoles

3.2.1) Historique de l'évolution de la régionalisation de l'agriculture et du rôle joué par les Régions

La répartition des compétences agricoles en Belgique résulte d'un processus progressif de régionalisation entamé dès les premières réformes de l'État dans les années 1970. À l'origine, l'agriculture était une compétence fédérale exclusive, reflétant l'organisation unitaire de l'État belge.

Cependant, les réformes successives de 1970, 1980, 1988, 1993, 2001 et 2011 ont progressivement transféré des pans entiers de la politique agricole vers les entités fédérées.

La réforme de 1988 constitue un tournant important car certaines compétences liées à l'agriculture comme le développement rural ou la commercialisation des produits agricoles sont transférées aux Régions (Beyers et al., 2004). Mais encore, il s'agit également du développement rural, du développement économique, de l'hydraulique agricole ou encore de la politique de commercialisation et de la gestion des aides et des subventions agricoles (Beyers et al., 2004).

De plus, cette réforme coïncide avec la mise en place au niveau des Communautés du principe « in foro interno, in foro externo », qui signifie qu'une entité est également compétente au niveau extérieur si elle détient la compétence au niveau national, posant les bases d'une représentation extérieure différenciée (Beyers et al., 2004). En ce qui concerne les Régions, il avait été décidé en 1988 que le gouvernement central avait pour obligation d'associer les Régions mais aussi de délibérer et de coopérer avec celles-ci dans sa préparation aux affaires

européennes qui étaient liées aux compétences régionales (Beyers et al., 2004). Malgré les dispositions prévues dans la réforme de 1988, les Régions, à la fin de cette année-là, ont estimé qu'elles n'avaient pas été assez impliquées dans la définition de la position belge défendue en Conseil de l'agriculture, alors qu'elles avaient une partie des compétences qui étaient à l'ordre du jour de cette réunion (Beyers et al., 2004). Par conséquent, un dispositif a été mis en place avec l'instauration de réunions ad hoc composées de membres des gouvernements régionaux et du gouvernement central (Beyers et al., 2004). Elles étaient organisées quand les réunions européennes traitaient au sein de l'ordre du jour des compétences régionales avant de procéder à une coordination avec des positions belges définies à l'unanimité (Beyers et al., 2004).

En 1988, c'est aussi le début de l'instauration d'accords de coopération entre différents niveaux de pouvoir et des conférences interministérielles (Beyers et al., 2004). L'année suivante, la conférence interministérielle (la CIA) de l'agriculture est mise sur pied, tandis que douze mois après, les réunions ad hoc et le système informel de coordination sont formalisés (Beyers et al., 2004).

Beyers, Steensels et Delreux ont expliqué dans leur article, en 2004, les objectifs de ces deux outils. Les conférences interministérielles ont pour mission de favoriser l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de politiques publiques cohérentes entre les différents niveaux de pouvoir (Beyers et al., 2004). Elles jouent également un rôle de médiation en facilitant la concertation et en contribuant à la résolution des conflits institutionnels potentiels (Beyers et al., 2004). En parallèle, les accords de coopération fixent les règles et les procédures formelles nécessaires à l'organisation de cette collaboration intergouvernementale (Beyers et al., 2004).

Par la suite, il y a eu la réforme de 1992 qui avait pour contexte le fait que la Belgique était régulièrement condamnée pour ne pas s'être mise en ordre en ce qui concerne les obligations européennes (Beyers et al., 2004). En fait, les Régions où les Communautés n'avaient pas de bonnes implémentations des directives et la structure de l'État n'étant pas hiérarchique entre les différentes entités, le gouvernement central ne pouvait pas forcer la main aux autres entités (Beyers et al., 2004).

Cette réforme consacre le caractère fédéral de la Belgique dans la Constitution et étend le principe « in foro interno, in foro externo » aux Régions (Beyers et al., 2004), leur permettant de représenter la Belgique sur la scène européenne pour les matières relevant de leurs compétences. Un accord de coopération intergouvernemental adopté en 1994, réglant la

représentation de la Belgique à l'UE, formalise ces arrangements. La refonte institutionnelle marque également l'introduction de l'agriculture comme compétence autonome dans le portefeuille des entités régionales, auparavant rattachées aux attributions économiques et environnementales des Régions (Beyers et al., 2004).

La régionalisation officielle de la politique agricole en Belgique intervient en 2002 (à la suite de la réforme de l'État de 2001), marquant l'aboutissement d'un processus de dévolution progressive des compétences.

Beyers, Steensels et Delreux (2004) identifient quatre facteurs principaux ayant motivé cette réforme institutionnelle. Tout d'abord, la PAC a évolué, passant d'un système de soutien des prix à un dispositif axé sur les aides directes au revenu, ce qui a accru la nécessité d'une gestion contextualisée par les entités régionales. Par ailleurs, les réformes précédentes avaient engendré une répartition des compétences nébuleuse, ambiguë, rendant la gouvernance moins efficace. De plus, les Régions ont régulièrement demandé un élargissement de leurs compétences afin de garantir une cohérence au sein de leur action. Enfin, le caractère transversal de la politique agricole, en lien avec d'autres domaines comme l'environnement et l'économie.

Il est à noter que les considérations liées à l'intégration européenne n'ont joué qu'un rôle marginal dans le débat politique interne sur cette réforme (Beyers et al., 2004).

La régionalisation quasiment intégrale de l'agriculture en 2002 a impliqué une révision et une extension des accords de coopération dans le but d'organiser la coordination intergouvernementale dans le nouveau cadre institutionnel.

3.2.2) Bilan sur l'évolution institutionnelle de l'agriculture en Belgique

L'évolution de la répartition des compétences agricoles s'inscrit dans le cadre plus large de la transformation progressive de l'Etat, dont le fondement juridique repose sur l'article 39 de la Constitution. Celui-ci autorise le transfert de compétences aux entités fédérées (sous certaines conditions). C'est ainsi que la loi spéciale du 8 août 1980, qui a été modifiée par les réformes institutionnelles ultérieures, est devenue le socle de la régionalisation de la politique agricole.

Pour la période se déroulant de 1988 à 2004, il y a 3 différents systèmes qui ont été mis en place en ce qui concerne la politique agricole (Beyers et al., 2004). Ces changements traduisent une

volonté d'assurer une gestion davantage efficace et mieux coordonnée de l'agriculture, dans un contexte de montée en puissance des entités régionales (Beyers et al., 2004).

- Avant 1994, la position belge sur les dossiers agricoles européens était définie exclusivement par l'autorité fédérale, même si les Régions étaient associées aux décisions. Le fédéral décidait donc des orientations stratégiques alors que les Régions étaient principalement chargées de la mise en œuvre (Beyers et al., 2004).
- De 1992 à 2002, la position belge pour la politique agricole à l'Union européenne repose sur la codécision (Beyers et al., 2004). Les Régions et le Fédéral choisissent leur position avant d'essayer de trouver un accord qui fait consensus entre les différentes parties (Beyers et al., 2004).
- Depuis 2002, les Régions sont reconnues comme les autorités compétentes principales en matière de politique agricole. Elles participent directement à la formulation de la position belge. De son côté, le fédéral assure une fonction de coordination, d'information et de soutien diplomatique. Son rôle, bien qu'en retrait sur le fond, reste crucial sur le plan procédural (Beyers et al., 2004).

Au niveau de la tendance générale, il peut être souligné que les Régions ont progressivement acquis des compétences et des responsabilités dans les affaires européennes pour définir la position belge.

3.2.3) La répartition actuelle des compétences

3.2.3.1) *Les Régions*

Elles possèdent, comme mentionné précédemment, l'essentiel des compétences depuis la loi spéciale de 2001 modifiant la Loi Spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Loi spéciale de réformes institutionnelles, version consolidée en 2024).

C'est donc la consultation de l'article 6 de la loi spéciale du 08/08/1980 qui permet de décrire les compétences des Régions.

Ces entités sont donc en charge des règles qui concernent les pratiques agricoles, entre autres pour l'élevage et les cultures. Ensuite, les Régions sont également responsables du développement durable, de la protection de l'environnement, notamment en agriculture (sol, sous-sol, eau, air). En outre, les autorités régionales ont aussi comme attributions :

l'hydraulique agricole, la pêche, l'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités agricoles ainsi que les règles spécifiques concernant le bail à ferme et le bail à cheptel. De plus, les polders et les wateringues qui sont généralement utilisés pour des activités agricoles sont également inclus dans les compétences régionales.

À côté des compétences agricoles directes, il y a aussi d'autres compétences détenues par les Régions qui ont des implications pour l'agriculture, avec par exemple la politique foncière, la forêt ou encore la chasse (excepté ce qui traite des armes et de la tenderie).

3.2.3.2) Le Fédéral

L'article 2 de la loi spéciale de 2001 spécifie (inclus dans la mise à jour de la loi spéciale de 1980) que c'est au fédéral de fixer les normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux et au contrôle de ces normes en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire.

Dans la même idée, c'est au niveau fédéral que revient la tâche de fixer les normes relatives à la santé et au bien-être des animaux, ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. Toutefois, il y a une nuance, car l'accord des gouvernements régionaux concernés est requis pour les mesures du fédéral pour le bien-être des animaux quand ces décisions entraînent une conséquence sur la politique agricole.

Dans ce même article 2, il est spécifié que c'est l'autorité fédérale qui a la compétence pour les mesures qui concernent les mesures de remplacement de revenus en cas de cessation anticipée de l'activité d'agriculteurs plus âgés. Pour rappel, les pensions restent effectivement une compétence fédérale avec le Conseil des ministres de l'autorité fédérale qui contient un ministre des Pensions.

De par l'article 3 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, le niveau fédéral demeure compétent pour l'octroi des garanties relatives aux risques liées à l'importation, à l'exportation et à l'investissement. Cependant, il y a une participation des Régions car elles ont une représentation au sein des organes fédéraux chargés de ces matières.

En parcourant les compétences détenues par le fédéral en matière agricole, il apparaît qu'elles sont désormais très limitées, car elles concernent principalement les normes qui concernent la

sécurité de la chaîne alimentaire, la question des pensions ainsi que quelques attributions liées au commerce, à l'économie.

3.2.3.3) L'Union Européenne

Au sein de l'Union européenne, il y a 3 catégories pour les compétences : exclusive, partagée, mais aussi les compétences sujettes à la coordination, l'appui ou en complément des États membres (Massot, 2017).

En raison de l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'agriculture et la pêche sont des compétences partagées. Cela signifie donc que l'UE et les États membres peuvent mettre en place des législations et adopter des actes juridiques qui s'avèrent contraignants. Les membres de l'Union exercent leur compétence tant que l'UE n'a pas exercé la sienne et ils exercent leur compétence à nouveau si l'UE décide d'arrêter l'exercice des compétences (Pavy, 2024).

Lorsque la compétence de l'UE n'est pas exclusive (comme c'est le cas pour la politique agricole et l'agriculture), il y a le principe de subsidiarité qui est notamment d'application (Pavy, 2024). C'est en effet l'article 5, paragraphe 3, du Traité de l'Union européenne qui encadre les principes de subsidiarité et de proportionnalité afin de réguler l'exercice des compétences de l'Union (Pavy, 2024). Le principe de subsidiarité est en fait une protection afin de protéger la faculté pour les États membres de décider et d'entreprendre des actions si l'UE n'a pas une compétence exclusive (Pavy, 2024). D'un autre côté, ce principe confère également la légitimité à l'UE d'intervenir si les objectifs définis ne peuvent être atteints suffisamment en passant par les États membres, mais bien avec l'Union (Pavy, 2024).

Concrètement, l'Union européenne exerce plusieurs compétences dans le domaine de l'agriculture et son outil principal est la politique agricole commune (PAC).

Il y a deux piliers dans la politique agricole commune : le premier est consacré aux revenus des agriculteurs et à la gestion des marchés, tandis que le second est dévolu au développement rural (Milicevic, 2023). Les paiements directs aux agriculteurs, mais aussi les déboursements associés à la gestion du marché, sont financés par le Fonds européen agricole de garantie (Milicevic, 2023). En ce qui concerne le développement rural, ses mesures sont financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Milicevic, 2023).

Tout d'abord, l'UE s'occupe avec le premier pilier du soutien aux revenus des agriculteurs avec des paiements directs, mais elle se charge également de la gestion des marchés agricoles (Blanquet, 2022). Par exemple, à la suite de la guerre en Ukraine, la Commission a pris des mesures qui avaient pour objectif d'améliorer la sécurité alimentaire tout en soutenant également à l'aide de diverses mesures les agriculteurs et les consommateurs de l'UE (Blanquet, 2022). Des aides avec plusieurs centaines de millions d'euros avec l'utilisation de réserves de crise ont notamment été débloquées (Blanquet, 2022). En outre, l'UE à travers la Commission encadre également les aides des États dans sa gestion des marchés (Blanquet, 2022). En 2022, lors du début de l'inflation au niveau du marché de l'énergie (avec l'augmentation du gaz et de l'électricité), la Commission a donné un cadre aux subventions directes que peuvent toucher les producteurs face à la crise en fixant des plafonds aux aides étatiques et en définissant la conditionnalité d'octroi des aides (Blanquet, 2022).

Comme cela a déjà été mentionné précédemment, le deuxième pilier est consacré au développement rural (Ragonnaud, 2017). À l'origine, ce pilier a été mis en place afin de promouvoir un développement dans les territoires ruraux qui soit durable (Ragonnaud, 2017). Il s'agit entre autres d'aider à la modernisation des exploitations agricoles et d'offrir un soutien accru aux jeunes agriculteurs (Ragonnaud, 2017). Mais encore, le développement rural comporte des mesures qui visent à encourager la transition écologique, les écosystèmes et aussi à lutter contre le réchauffement climatique. Ensuite, il y a aussi un volet qui se concentre sur la cohésion sociale du secteur (Di Mambro et Raffray, 2023).

Toutefois, bien que la politique agricole soit le principal élément des politiques de l'Union européenne se rattachant au domaine de l'agriculture, il y a encore d'autres compétences agricoles qu'elle met en place (du moins en partie) à l'aide d'autres dispositions juridiques.

L'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) indique que l'UE complète l'action des États membres et leurs politiques visant à améliorer la santé publique et à préserver les citoyens des maladies et affections humaines tout en travaillant également sur les causes qui créent de la dangerosité pour les aspects mentaux et physiques de la santé.

Dans le paragraphe 4 de ce même article 168 du TFUE, il est donné à l'Union la capacité d'adopter des mesures, des normes vétérinaires, mais aussi phytosanitaires quand l'objet de ces mesures est de protéger directement la santé publique. Ensuite, les produits agricoles, l'agriculture et la pêche sont également membres du marché intérieur (article 38 du TFUE). De

ce fait, les dispositions régissant le marché intérieur et son fonctionnement sont également en application pour le secteur agricole. C'est pourquoi l'article 114 du TFUE et les suivants abordent l'harmonisation des législations contenue au sein du marché intérieur pour notamment éviter les distorsions de concurrence.

Concrètement, il y a toute une série de règlements et de directives qui ont été adoptées en raison de ces dispositions pour définir des normes afin de garantir la sécurité alimentaire et hygiénique. En d'autres mots, il y a une série de normes qui sont mises en place en ce qui concerne, par exemple, les contrôles sanitaires sur les produits provenant des animaux ou des végétaux, ou encore les pesticides ou les additifs présents dans les produits alimentaires. Il s'agit d'illustrations non exhaustives. Cela exerce donc une influence directe sur les producteurs et agriculteurs européens.

Par ailleurs, l'Union a également des compétences environnementales (articles 191 à 193 du TFUE). Ce domaine des politiques publiques est directement lié à la santé publique et à l'agriculture. Il y a donc d'autres outils que la PAC qui contiennent et édictent des normes environnementales ayant des implications pour l'agriculture. Ainsi, le Pacte vert pour l'Europe, qui cherche à produire une stimulation de l'économie, une amélioration de la santé et de la qualité de vie des personnes et à la préservation de la nature, a directement des implications pour l'agriculture (Commission européenne, 2025). Dans le cadre de ce Pacte vert, il y a un paquet de normes qui a été adopté, avec, entre autres, une loi sur la santé des sols, un règlement à propos des plantes qui sont en production en utilisant des techniques génomiques (Commission européenne, 2025).

De plus, l'UE a aussi dans ses attributions le soutien à la recherche (article 179 du TFUE et suivants). En raison de l'article 182 du TFUE, il y a par exemple un programme-cadre de recherche qui a été adopté en ce qui concerne 2021-2027, « Horizon Europe ». Ce programme prévoit notamment des recherches dans le secteur agricole pour mettre en place de nouvelles innovations en établissant des collaborations entre différentes structures de recherche au sein de l'Union européenne (Commission européenne, 2024).

Enfin, les accords commerciaux sont également du ressort de l'UE avec la Commission qui est chargée des négociations (article 206 du TFUE). Ces dernières années, il y a une complexification observée lorsqu'il s'agit pour l'UE de signer des traités de libre-échange (Pouch, 2024). En effet, les négociations piétinent pour le Mercosur, le traité de libre-échange

entre l'Union européenne et les pays de l'Amérique du Sud, ou encore pour l'échec de signature du traité avec l'Australie en octobre 2023 (Pouch, 2024). Dans les 2 cas, ce sont des raisons agricoles qui sont avancées pour expliquer la non-finalisation des accords (Pouch, 2024). En revanche, cela n'enlève pas la place prépondérante qu'occupe la Commission européenne dans les négociations commerciales, y compris pour l'agriculture.

3.2.3.4) Tableau récapitulatif

Niveau de pouvoir	Compétences
Régions	Politique agricole et pêche maritime (tant que l'UE n'exerce pas sa compétence) Intervention financière s'il y a des dommages qui causent des calamités agricoles Règles spécifiques pour le bail à ferme et le bail à cheptel Application/implémentation des mesures relatives à la PAC
Fédéral	Fixation des normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux Fixation des normes relatives au bien-être animale, à la santé des animaux et des produits d'origine animale (accord nécessaire des gouvernements régionaux quand ces normes entraînent une conséquence sur la politique agricole) Chargé du contrôle de ces différentes normes pour la sécurité de la chaîne alimentaire Contrôle de tutelle sur l'AFSCA Les pensions (dont celles des agriculteurs)
Union Européenne	La politique agricole et de la pêche maritime =compétences partagées

	Outil principal de la politique de l'UE= la PAC Soutien financier aux agriculteurs Développement rural Réglementation/contrôle Gestion des ressources naturelles Stabilisation des marchés Négocier les traités de libre échange multilatéral qui concerne notamment les produits issus de l'agriculture Edicter des normes (de santé publique, environnementales, sanitaires, etc.) dans le cadre des compétences environnementales de l'EU, du marché intérieur et de la santé publique Soutien de la recherche y compris dans le domaine agricole
--	---

3.3) Les accords de coopération

3.3.1) Revue de la littérature

Pour commencer, les accords de coopération résultent de discussions intergouvernementales entre les différents gouvernements concernés. De ce fait, ils doivent être décidés à l'unanimité. Pour être d'application, ces accords doivent être approuvés à la majorité simple par les législateurs des entités fédérées et du fédéral (Beyers et al., 2004).

Il y a une conséquence à ces impératifs de validité (unanimité des gouvernements, assainissement des assemblées législatives concernées). Il est fort complexe de modifier ou de changer ces accords de coopération (Beyers et al., 2004).

En Belgique, il y a une grande place pour les procédures relatives aux relations intergouvernementales qui sont informelles. Dans plusieurs instances, la coopération se déroule en dehors d'accords spécifiques au sein des entités belges fédérées (Fermaglia, 2023).

3.3.2) Accord de coopération de 1994¹

Tout d'abord, dans l'article 1 de l'accord de coopération, il est notifié qu'il n'y aura pas de rotation pour les ministres représentant la Belgique au sein des Conseils agriculture et pêche. La Flandre siège pour la Belgique au Conseil lorsqu'il s'agit des questions de pêche, comme elle a la compétence exclusive.

Pour l'agriculture, c'est le ministre fédéral qui siège pour la Belgique et il est assisté par les ministres de l'agriculture régionaux. La définition de la position belge est déterminée de commun accord entre les entités concernées au sein de la direction générale Coordination et affaires européennes du SPF Affaires étrangères. Cela s'effectue au sein du ministère des Affaires étrangères et plus spécifiquement à l'intérieur de la direction de l'administration des affaires européennes.

Dans la situation où il y a un désaccord qui persiste entre les parties impliquées, l'article 4 de l'accord a prévu que la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) soit activée dans un délai de trois jours afin de prendre une décision au niveau ministériel. S'il n'y a toujours pas d'accord par consensus, il est prévu que le dossier passe au Comité de concertation composé du Premier Ministre, des Ministres-Présidents des Régions et des Communautés.

Dans le prolongement de cette disposition, il a été décidé que la personne qui représente la Belgique au Conseil des ministres de l'UE ne doit se prononcer que dans le cas où il y a eu une coordination et un consensus entre les différentes entités, peu importe si l'accord s'est dégagé en DGE, au sein de la CIPE ou du Comité de concertation.

Dès 2004, Beyers, Steensels et Delreux soulignent les limites pratiques de l'accord de coopération de 1994 fixant la représentation belge auprès de l'Union européenne. Selon leur analyse, certaines dispositions apparaissaient à l'époque comme peu opérationnelles ou insuffisamment adaptées aux réalités de la gouvernance quotidienne.

¹ Accord mis à jour en 2003 à la suite de la régionalisation de l'agriculture et de la pêche) pour régler la question de la représentation de la Belgique au Conseil de l'UE

En raison de la nature des accords de coopérations et du partage des compétences en Belgique pour l'agriculture, le représentant de la Belgique au sein du Conseil des ministres Agriculture est issu du fédéral et est donc un « policy-taker ». Cela s'explique par le fait qu'il représente une décision de consensus venant principalement des deux Régions, en lisant l'accord obtenu au sein de la DGE entre toutes les parties dont la Flandre et la Wallonie sont les forces motrices, comme elles détiennent la majorité des compétences pour l'agriculture (Beyers et al., 2004).

Néanmoins, comme les négociations pour définir une position commune restent coordonnées par l'autorité fédérale, les auteurs affirmaient en 2004 que l'importance du fédéral en tant qu'endroit stratégique pour l'élaboration des politiques n'a pas décliné, même si les exécutifs régionaux sont à présent, pour la politique agricole, les centres de pouvoirs qui dominent (Beyers et al., 2004).

Comme il n'y a pas de pouvoir hiérarchique en Belgique entre les entités, Beyers, Steensels et Delreux (2004) affirment que la probabilité est faible pour que les structures au-dessus de la DGE (CPE, Comité de concertation) parviennent à dégager un accord. Par conséquent, cela encouragerait le niveau bureaucratique à trouver un consensus. Au sein de ce même article, les auteurs affirment que la préparation des positions belges dans les groupes de travail européens est assurée par le groupe de travail permanent (GTP) de la CIPA et que, dans la majorité des cas, le GTP trouverait un accord avec une fréquence de réunion supérieure au niveau ministériel de la CIPA, avec des validations qui prendraient place après que la position a été défendue au sein des groupes de travail et du Comité spécial de l'agriculture du Conseil. Dans certains cas, cela serait donc l'indépendance et l'autonomie de certains fonctionnaires qui feraient fonctionner le système (Beyers et al., 2004).

3.3.3) Accord de coopération du 18 juin 2003

Cet accord de coopération concerne le niveau fédéral et les régions. Il a été réalisé après la conséquente régionalisation de l'agriculture de 2001 et implémenté en 2002.

Avant d'aborder brièvement le contenu de cet accord, il est pertinent de présenter l'exposé des motifs de ce texte juridique. Dans ceux-ci, il y a toute une série d'éléments, des raisons qui sont évoquées afin de justifier l'existence de cet outil. En ce sens, la régionalisation de l'agriculture, mais également le maintien de certaines compétences au niveau fédéral, sont repris dans les considérations justifiant la création de cet accord. En outre, il est également mentionné que :

« le respect des obligations imposées par la réglementation européenne et internationale dans le domaine agricole, notamment en matière de gestion et de contrôle des aides, de financement de la politique agricole, de communications de données et de relations vis-à-vis de l'Union européenne, nécessite une coordination et une collaboration entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées » (Accord de coopération du 18 juin 2003, page 1).

En raison de ces constats, les différentes entités ont donc formalisé un accord de coopération en prévoyant des modalités dans l'objectif d'assurer avec efficacité et de manière correcte des mesures relevant du milieu agricole et des différents niveaux de pouvoir.

3.3.3.1) Eléments contenus dans l'accord

Au sein de cet accord, le devoir d'informer les différents partenaires est régulièrement mis en avant (particulièrement dans le cas où une décision d'une entité peut entraîner des conséquences sur l'exercice des compétences d'une autre entité).

Le suivi de l'accord de coopération et des engagements pris est réalisé à l'intérieur de la Conférence Interministérielle de Politique Agricole (CIPA). Une procédure semblable à la sonnette d'alarme est prévue si une entité s'estime en danger à la suite du non-respect d'une autre entité de l'accord de coopération. L'instauration d'une juridiction ad hoc (mise en place au niveau de la CIPA) est possible dans le cadre où le litige, désaccord subsiste.

Cet accord impose également aux différents acteurs de s'entendre sur l'identification et la définition de certaines normes, telles que celles de producteur, non-producteur, exploitation ou unité de production. Cette exigence est particulièrement pertinente dans le cadre du Système Intégré de Gestion et de Contrôle (SIGEC). Plus largement, en ce qui concerne les données et les statistiques (issues de bases comme SANITEL ou SIGEC), les entités conviennent de procédures d'échange, de méthodologies de collecte et de calcul des informations. L'objectif est d'assurer la compatibilité des données afin de répondre aux obligations de transmission d'informations aux institutions européennes et internationales.

Il y a un autre aspect que cet accord de coopération règle, la question du contrôle. Quand une partie a besoin de données dans le cas de la gestion de l'un de ses dossiers, l'autre partie doit satisfaire cette demande dans un délai adéquat et en transmettant les résultats afin que l'autre partie soit en mesure de donner suite.

Dans l'article 17 de l'accord de coopération de 2003, il est indiqué que l'AFSCA peut notamment déléguer des tâches aux administrations compétentes pour la certification du matériel de reproduction. Toutefois, il est souligné que l'AFSCA reste l'agence qui est responsable de l'implémentation de la réglementation en vigueur, mais aussi de la recherche ainsi que de la constatation des infractions. D'un autre côté, pour d'autres missions (article 18 de l'accord de coopération), les Régions peuvent également déléguer des tâches à l'AFSCA.

En outre, quand il est question de contrôle, l'outil utilisé est généralement un protocole de coopération conclu entre les différentes parties impliquées.

Pour certaines compétences régionalisées (comme la classification des carcasses), des structures peuvent être mises en place. Dans ce cas-si, il y a la Commission CLIP (classification, l'intervention et le relevé des prix des carcasses de gros bovins, porcins et ovins). Cette Commission existe toujours (elle est mentionnée dans un arrêté du gouvernement flamand de 2024).

Dans cette Commission, il y a plusieurs membres mentionnés dans les accords de coopération. Il y a des représentants de chaque région, du SPF Économie, de l'AFSCA, de la cellule « guidance de la classification des carcasses » de l'Université de l'État de Gand (RUG).

Dans l'accord de coopération de 2003, il y a encore d'autres domaines qui sont sujets à la coordination, à la coopération. À l'exception de quelques cas, les organisations interprofessionnelles réalisent généralement leurs activités sur plus d'une région (ou ont une influence qui dépasse celle d'une unique région). Par conséquent, ce sont aux autorités fédérales et régionales de se concerter pour appliquer (dans la limite des possibilités) les mêmes dispositions au sein de l'entière du territoire quand elles veulent légiférer ou introduire (de leur initiative ou non) des changements par rapport aux actes législatifs existants. De plus, s'il est question d'une organisation interprofessionnelle reconnue pour avoir des activités qui touchent des attributions de compétences régionales et fédérales, un protocole doit être produit entre les partis.

Dans certaines situations, des accords interprofessionnels créant des actes qui peuvent avoir des effets sur la politique agricole peuvent être soumis à la *CIPA* pour l'approbation.

Ensuite, les problèmes relatifs à l'ensemble du secteur du sucre peuvent (en cas d'initiatives des Régions) se gérer en groupe d'avis interrégional. Si le cas se présente, le ministre fédéral de l'Économie est invité.

De son côté, le secteur du lait implique également plusieurs niveaux de pouvoir. En effet, le fédéral et les Régions réalisent un protocole avec les modalités qui concernent tout ce qui tourne autour de la composition du lait, des analyses, de l'encadrement, etc. Il y a aussi des protocoles qui doivent être réalisés dans le secteur des fruits et légumes.

L'accord de coopération de 2003 se conclut par des dispositions financières, par un article à propos du Conseil National de l'Agriculture (pour ce qui est relatif aux règles restées fédérales), qui est composé de membres désignés par les Régions.

3.3.4) Accord de coopération du 3 mars 2004

Pour commencer, il y a une évidente différence entre cet accord de coopération et celui présenté précédemment : le fédéral n'est pas impliqué dans ce document juridique. En revanche, l'accord de 2003 est cité dans les textes juridiques par lesquels l'accord de 2004 s'appuie, se fonde. Les motifs avancés dans l'exposé des motifs sont très similaires à ceux de l'accord de coopération implémenté l'année précédente.

Il y est spécifié que la gestion en autonomie de l'agriculture va de pair avec une réconciliation des données d'identification et des contrôles qui viennent des 2 autres régions. Cela étant, il est encore ajouté qu'une certaine harmonisation dans l'implémentation, l'exécution de la politique agricole était également requise.

3.3.4.1) *Eléments contenus dans l'accord*

Comme l'accord de coopération de l'année précédente (en 2003 avec le fédéral), le suivi de ce texte et le respect de son contenu doivent être garantis par concertation ministérielle interrégionale (CMI). Une procédure de la sonnette d'alarme est également prévue.

Dans l'article 4, il est indiqué que la Région de Bruxelles-Capitale délègue la gestion (avec des modalités fixées par son administration) des dossiers aux autres Régions.

Ensuite, l'accord de coopération entre les Régions de 2004 aborde la question de l'organisme payeur. Par exemple, il y a toute une série de critères qui sont présentés afin de déterminer qui

sera la source authentique désignée pour encoder les données des producteurs/unités de production. Il y a aussi des spécificités pour les contrôles dans l'accord de coopération de 2004. Par exemple, l'accord prévoit pour des cas spécifiques (et à la suite d'une sollicitation d'une des parties) que les régions puissent collaborer pour réaliser en même temps des contrôles intégrés et coordonnés ayant pour objet des producteurs, des exploitations, des productions, des parcelles et des animaux ayant lieu dans plusieurs régions.

Dans l'accord de coopération interrégional, il y a aussi des éléments qui font référence aux modalités informatiques (comme l'article 6) pour organiser les différents supports après la régionalisation et mettre en place la transition des systèmes informatiques. Ces dispositions sont maintenant obsolètes.

Dans cet accord de coopération, il y a parfois des dispositions qui reprennent celles de 2004, mais qui vont davantage dans le détail, la précision. À titre d'illustration, l'article 8 de l'accord interrégional détaille un peu plus le « devoir » d'information mutuelle concernant l'application du SIGEC. Dans le prolongement, il y a aussi d'autres articles qui font référence à l'échange d'informations entre Régions.

Mais encore, cet accord prévoit également toute une série de protocoles entre Régions pour organiser la coopération dans différents secteurs : le marché des fruits et légumes, le matériel de reproduction, la composition du lait, certaines matières pour l'élevage, le mode de production biologique et intégrée, la classification des carcasses, etc.

À côté de ces protocoles, il y a aussi des dispositions qui organisent la représentation dans les organisations interprofessionnelles. Par exemple, l'article 18 indique qu'au sein du secteur du sucre, le représentant au Comité d'appel est désigné en fonction de la région dans laquelle se trouve le siège de l'exploitation. C'est la même chose au Comité d'arbitrage où le juriste appelé sera désigné en fonction de la localisation du siège de l'exploitation.

À propos du réseau d'information comptable agricole (RICA), un protocole entre Régions a été prévu dans l'accord de coopération. Dans ce dernier, il est notamment prévu l'instauration d'un Comité national (comité interrégional du RICA) et il est également notifié que chaque Région instaure un comité régional dans sa circonscription. Pour la représentation à l'UE aux réunions et groupes de travail RICA, le porte-parole de la Belgique est la Région qui a la présidence du Comité national.

3.3.5) Parallèle/comparaison entre les deux accords (2003 & 2004)

L'accord de coopération de 2004 est en quelque sorte le prolongement de celui de 2003. En effet, comme déjà mentionné précédemment, le premier cité inclut également le pouvoir fédéral là où ce n'est pas le cas pour celui de 2004, qui spécifie plus spécifiquement les différentes responsabilités des Régions dans le contexte de la gouvernance multi-niveaux.

Ensuite, ces accords de coopération suivent la même logique opérationnelle. Dans l'accord de coopération du 18 juin 2003, l'article 3 crée un organe qui va avoir une place centrale dans la suite de ce travail : la CIPA (Conférence interministérielle pour la politique agricole) déjà mentionnée. Elle est chargée de réaliser le suivi de l'accord de coopération et de mettre en œuvre ce dernier. Dans le prolongement, l'accord de coopération du 30 mars 2004 met sur pied le même organe, mais cette fois dénommé CMI (Concertation ministérielle interrégionale). La spécificité de la CMI concerne sa composition. Il y a uniquement des acteurs régionaux (ministres et administrations compétentes) en son sein, comme cet accord concerne les compétences agricoles complètement régionalisées.

En cas de conflits à la suite d'une interprétation divergente ou portant sur l'exécution des accords, les deux textes prévoient la même procédure d'arbitrage : la création de juridictions ad hoc créées par chacun de ces deux organes.

Ces deux accords de coopération sont donc complémentaires, car ils ont chacun pour objet la mise en œuvre, l'exécution des compétences transférées. Le premier, celui de 2003, se concentre sur les compétences qui sont partagées et liées entre les Régions et le fédéral, alors que le second, lui, se concentre sur les compétences complètement régionales.

Il y a d'autres similitudes entre ces deux accords, puisqu'à plusieurs reprises, il y a des mentions de créations de protocoles de coopération afin de définir une marche à suivre, une procédure et une définition des responsabilités des différents acteurs davantage précises. En outre, les deux accords de coopération ont été modifiés et complétés par d'autres accords de coopération.

L'accord de coopération a été modifié à une reprise, le 27 octobre 2006, pour insérer un chapitre 17 bis portant sur la législation du bail à ferme. L'accord de coopération interrégional de 2004 a été modifié successivement le 9 novembre 2006 et le 28 mai 2009. Ces deux modifications ont pour article unique le remplacement de l'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004.

Aussi bien pour les accords de coopération de 2003 que de 2004, il s'agit de modifications mineures, comme les accords de coopération modificatifs qui contiennent uniquement un article unique.

Dans les deux textes, il y a l'évocation de structures, d'entités avec des représentants des différents niveaux de pouvoir impliqués dans la prise de décision (par exemple : Commission CLIP, CIPA, le BCA, le Conseil national de l'agriculture, etc.). Il y a donc une multiplicité d'acteurs impliqués.

4) Question de recherche et son cadrage

Pour rappel, la question de recherche à laquelle ce travail essaye de répondre est la suivante :

« Dans quelle mesure les accords de coopération intra-belges sont-ils des solutions pour assurer la coordination et la coopération des différents niveaux de pouvoir pour la politique agricole en Belgique ? »

Cette question de recherche est pertinente car elle met en lumière le thème fondamental de ce mémoire : la gouvernance multi-niveaux. De plus, le terme « solutions » expliqué par après permet de faire référence aux problèmes potentiels identifiés par la littérature académique en ce qui concerne la gouvernance multi-niveaux. De plus, la dimension évaluative de ce mémoire est présente dans la question de recherche en annonçant étudier comment les accords de coopération représentent une solution. Cela fait l'originalité de ce mémoire, car il n'y a pas vraiment dans le monde académique d'évaluation des accords de coopération intra-belges qui a été réalisée dans le cadre de la politique agricole en Belgique.

Pour bien saisir la question et les différentes analyses qui sont menées dans l'objectif d'apporter une réponse, il est important de définir les différents termes composants cette question de recherche.

Tout d'abord, nous avons l'accord de coopération qui est défini par la page web du CRISP comme étant une : « Convention négociée entre Autorité fédérale, régions et communautés, ou certaines d'entre elles, afin d'accroître la collaboration et d'éviter des controverses entre ces entités » (CRISP, 2025). Les mots 'intra belge' signifie donc qu'il s'agit d'accords s'appliquant à des niveaux institutionnels de Belgique.

Ensuite, le mot 'solutions' englobe les mécanismes ainsi que les dispositifs institutionnels mis en œuvre afin de faciliter la coordination, la coopération entre les différents niveaux de pouvoir. Une solution vise à améliorer les processus de prise de décision, à harmoniser les positions entre les entités concernées et cherche l'assurance de répartition claire des responsabilités en prenant en considération les obligations qui proviennent des décisions prises à des niveaux supérieurs, notamment au sein de l'Union européenne.

Comme cela a déjà été présenté dans la revue de la littérature, les niveaux de pouvoir concernés par ce mémoire et sur lesquels le mémoire se focalise sont l'autorité fédérale, les Régions mais aussi les différentes structures mises en place en Belgique pour les négociations européennes et intra-belges qui concernent des sujets belges pour la politique agricole.

Enfin, la période d'analyse à laquelle cette question essaye de répondre est pour rappel comprise entre 2002, l'année de la régionalisation officielle de l'agriculture en Belgique jusqu'à 2024.

5) Méthodologie

Le chapitre consacré à la méthodologie est divisé en plusieurs sections dans le but d'expliquer toutes les étapes ayant menées à la réalisation des analyses pour apporter une réponse à la question de recherche de ce mémoire.

5.1) Choix méthodologique

Pour tenter de répondre à la question de recherche, ce travail a adopté une démarche hypothético-déductive. En effet, lors de la consultation de la littérature académique, il y a toute une série de travaux et de recherches consacrés à l'analyse de la coordination et de la coopération dans des États avec plusieurs niveaux de gouvernance qui ont émergé.

Dans ce sens, il y avait déjà toute une série de théories, d'informations qui semblaient pertinentes pour apporter des premiers éléments de réponses potentielles à la question de recherche. Par conséquent, ce travail a adopté cette démarche.

En consultant les travaux académiques existants, cinq hypothèses (développées dans le chapitre suivant) ont été sélectionnées.

5.2) Opérationnalisation de la vérification des hypothèses

5.2.1) Choix de l'approche

Dans l'optique de vérifier et tester les hypothèses, il y avait plusieurs possibilités : la méthode qualitative, quantitative et mixte (combinant les deux méthodes précédemment mentionnées).

Avant d'opérer un choix, différentes recherches ont été menées afin d'observer quels types de données étaient déjà disponibles sur les accords de coopération belges en matière d'agriculture.

En raison du caractère confidentiel apparent des négociations intergouvernementales et interadministrations, il s'est avéré très ardu de récolter toute une série d'informations quantitatives. Cela concerne l'obtention des rapports issus des réunions de concertation au sein de la direction générale Affaires européennes et Coordination (DGE), des groupes techniques, des experts du Conseil, de la Commission, du Comité spécial agriculture (CSA).

En addition à la non-publicité de toute une série de documents provenant de structures émanant des accords de coopération ou du système de coopération, coordination intra-belge agricole, un membre du SPF Affaires étrangères a souligné qu'une abstention de la Belgique n'était pas obligatoirement synonyme d'absence de consensus au sein de la DGE. L'abstention peut faire partie d'un jeu politique.

Cette affirmation m'a été confirmée par le professeur de l'UCL Louvain Tom Delreux, spécialiste de l'Union européenne, lors d'une entrevue informelle le 17 février 2025.

Avec ces différents paramètres, il semble complexe d'opter pour une méthode quantitative ou mixte au regard du manque de données mesurables et du caractère difficilement interprétable du nombre d'abstentions, par exemple. Ensuite, il faut prendre en considération la place importante que prennent des pratiques informelles en Belgique (Fermaglia, 2023).

Le choix le plus opportun pour la réalisation des analyses est une récolte de données qualitatives. Elle permet d'aller au-delà des pénibles difficultés posées par l'absence ou le peu de données officielles disponibles et d'outrepasser les limites interprétatives de chiffres bruts.

5.2.2) Récolte de données

5.2.2.1) Entretiens semi-directifs

Étant donné l'espace important octroyé aux pratiques informelles au sein du système de coordination et de coopération pour l'agriculture, et qu'il est visiblement complexe de dénicher des informations et des données officielles, il a été décidé d'effectuer des entretiens semi-directifs.

Dans un premier temps, il s'est avéré nécessaire de penser à la nature des données qu'il fallait récolter pour être en mesure de tester les hypothèses et leur validité. Dans cette perspective, une démarche rigoureuse et scientifique demandait d'opter pour une démarche systématique pour aborder les entretiens. Il s'agit d'une exigence académique pour s'assurer de la comparabilité des données et des informations récoltées.

Dans ce sens, un guide d'entretien a été créé afin de poser les mêmes questions à chaque intervenant. Le guide d'entretien (disponible dans les annexes de ce travail) est composé de deux versions. Il se trouve qu'il a été légèrement adapté (pour faciliter la détection des divergences des points de vue des intervenants) à une reprise lorsque des personnes sollicitées

pour réaliser un entretien ont demandé de le réaliser ensemble. Dans ce cas-ci, l'entretien a pris la forme d'un focus group, d'un entretien collectif.

Les hypothèses sélectionnées dans le cadre de ce travail peuvent être traduites en cinq thèmes distincts : clarté de la répartition des compétences et des modalités de mise en œuvre, fragmentation institutionnelle, autres mécanismes de coopération, respect des engagements européens et déficit démocratique.

L'identification de cinq thèmes a permis de créer cinq séries de questions pour récolter des informations les plus complètes et aussi diverses que possibles. À la fin des deux versions (sensiblement similaires) du guide d'entretien, il y a également quelques questions de synthèse, globales, pour revenir sur les entretiens et réaliser le bilan.

Dans un second temps, il s'est posé la question des personnes à interroger. Directement, l'option la plus évidente a été de sélectionner chaque maillon du système de coordination, de coopération intra-belge pour l'agriculture par l'intermédiaire d'un représentant. En outre, une autre condition était requise : ces personnes devaient être en contact de près ou de loin avec les accords de coopération.

Le chapitre concernant l'état de la littérature a permis l'identification des chaînons du système de la coopération et de la coordination en matière agricole :

- la conférence interministérielle de la politique agricole (CIPA) et son groupe de travail permanent ;
- la conférence ministérielle interrégionale (CMI) et son groupe de travail permanent ;
- la direction générale Affaires européennes et coordination du SPF Affaires étrangères (DGE).
- les ministres et cabinets en charge de l'agriculture ;

Dans cette optique, le choix a été de solliciter des entretiens avec des personnes travaillant au sein de ces organismes.

Préalablement à chaque entrevue, un formulaire de consentement a été fourni aux personnes acceptant de réaliser un entretien. Parmi eux, certains ont désiré anonymiser leurs réponses, alors que d'autres (les fonctionnaires régionaux) ont refusé de réaliser un enregistrement des

échanges pour préserver la confidentialité. L'accord portait sur l'acceptation de la prise de notes durant l'échange.

Pour ces raisons, l'ensemble des réponses a été anonymisé par souci de cohérence, et lorsque des noms sont divulgués dans les retranscriptions ou notes disponibles en annexes, un X est indiqué pour préserver l'anonymité de chaque individu.

Succinctement, voici la présentation des différents profils des différents répondants.

Au sein des personnes ayant accepté de répondre positivement à la sollicitation, il y a un fonctionnaire haut placé de la DGE. Il est chargé des concertations pour les questions agricoles, de pêche et d'environnement. Cette personne a réalisé sa carrière au BIRB (bureau d'intervention et de restitution belge) avant d'entrer au SPF Affaires étrangères et de s'occuper des coordinations entre les différents gouvernements pour les prises de position belge à l'Union européenne.

Au niveau ministériel, une personne occupant le poste de conseiller en charge des affaires européennes de la ministre de l'Agriculture wallonne, Anne-Catherine Dalcq, a été interrogée.

Au niveau de la CIPA, de la CMI et de leurs groupes de travail permanents, les fonctionnaires régionaux (3 wallons et 2 flamands) ont accepté un entretien collectif sous la forme d'un focus group à la suite de leur demande. Au sein des fonctionnaires wallons, il y avait le détaché à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, également membre du CSA (Comité spécial agriculture).

Enfin, un dernier entretien a été réalisé avec une personne retraitée depuis le mois de septembre 2024. Elle a un riche parcours professionnel avec des expériences comme ancien fonctionnaire du ministère fédéral de l'agriculture, ancien responsable wallon du Bureau de coordination agricole, le BCA (aujourd'hui dissout), et cet individu fut aussi représentant de la Wallonie au sein du CSA.

Au regard du profil des huit personnes interrogées, l'ensemble des parties concernées par les accords de coopération intra-belges implémentés dans le cadre de l'agriculture était représenté. Il s'agit donc d'un échantillon représentatif. La définition d'une position belge auprès de l'UE étaient représentés avec la DGE et le niveau ministériel. L'aspect mise en œuvre des décisions

européennes belges a pu être abordé par l'intermédiaire d'experts de la CIPA et de la CMI, les deux organes principaux créés respectivement par l'accord de coopération de 2003 et 2004.

5.2.2.2) Rapport confidentiel sur la révision de l'accord de coopération de 1994

Une des personnes ayant accepté de répondre aux questions pour enrichir la récolte de données a accepté de fournir un rapport confidentiel. Il s'agit d'un document réalisé par un groupe d'experts belges, composé de quatre personnes. Ils ont été désignés par le SPF Affaires étrangères.

Le rapport contient différentes parties. Pour commencer, il effectue un tour d'horizon des formations du Conseil et des six catégories de représentation au Conseil pour la Belgique avant d'aborder les modalités de représentation de la Belgique. Ensuite, il effectue une recension des modalités d'élaboration d'une position belge commune. Enfin, il contient également des propositions de modifications (au niveau de la représentation, des catégories, mais aussi des modalités de l'élaboration d'une position belge à l'UE).

La source par laquelle ce document a été obtenu souhaite que ce document ne soit pas fourni dans les annexes pour conserver sa confidentialité. Pour cette raison, il est uniquement utilisé en complément d'informations.

5.2.3) Exploitation des données

Pour exploiter et analyser les données, les différents propos sont classifiés en fonction de leur thème. Il s'agit donc d'une approche thématique, puisque les propos concernant les mêmes thèmes sont rassemblés.

Par après, les différents propos tenus par les répondants sont confrontés par catégorie en pointant les différences, les similitudes. Un codage manuel thématique en se basant sur l'emploi de certains mots faisant directement référence aux catégories et différents thèmes mobilisés a été utilisé. Il permet de regrouper les propos des différents répondants concernant le même thème. Ensuite, une synthétisation des observations réalisées est opérée pour chaque catégorie. Pour objectiver les analyses, les observations réalisées sont mises en perspective avec la théorie recueillie dans le cadre de ce mémoire. Enfin, une évaluation de l'hypothèse en lien avec chaque thème est réalisée. La validation ou non des hypothèses se base sur les données empiriques et les liens qu'elles entretiennent avec la théorie.

Le rapport confidentiel est utilisé comme source complémentaire lorsqu'il contient des informations pouvant enrichir l'étendue de certaines données empiriques afin d'étoffer la base sur laquelle repose l'analyse.

6) Hypothèses

À l'aide des informations récoltées lors de la consultation de la littérature académique, mais aussi par la réalisation d'autres lectures, il est possible de dresser plusieurs hypothèses qui pourraient être des réponses potentielles à la question de recherche posée.

Dès lors, l'hypothèse 1 consiste en l'affirmation que les accords de coopération renforcent la coordination et la coopération en instaurant une répartition claire des compétences et en fixant les modalités de la coopération (Poirier, 2002).

Par ailleurs, il est possible de retrouver au sein de sources académiques l'idée que la fragmentation des compétences du système institutionnel belge engendre des difficultés et, par conséquent, provoque des ralentissements dans la prise de décision ou la mise en place des politiques. Par exemple, ces constatations sont reprises dans un article de revue consacré au système de répartition des compétences pour l'environnement et l'urbanisme en droit belge (Born, 2013). En ce sens, une deuxième hypothèse peut être formulée ainsi : la fragmentation institutionnelle limite l'efficacité des accords de coopération.

En outre, la lecture de la littérature existante (déjà mentionnée dans la section dévolue aux accords de coopération) a permis de mettre en lumière la coexistence d'autres mécanismes comme le comité de concertation, les conférences interministérielles ou les comités ad hoc mis en place en cas de conflit (Beyers et al., 2004). Sur la base de ces éléments, il est possible d'instaurer une troisième hypothèse. Les accords de coopération représentent une solution partielle qui nécessite d'autres mécanismes.

Dans l'article déjà utilisé pour l'état de l'art écrit par Beyers, Delreux et Steensels en 2004, il est mentionné qu'après la réforme de l'État belge en 1992, la Belgique a été régulièrement condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour des manquements à ses obligations (Beyers et al., 2004). À partir de cette observation, une nouvelle hypothèse peut être dressée : les accords de coopération facilitent le respect des exigences européennes dans l'implémentation des législations européennes.

De plus, Beyers, Delreux et Steensels (2004) mettent en évidence le fait que les accords de coopération ne peuvent pas être amendés par les parlements concernés, mais aussi le caractère complexe que revêt la tâche de les modifier ou encore le grand rôle joué par les fonctionnaires

dans ce système de coordination et de coopération (Beyers et al., 2004). À cet égard, l'hypothèse selon laquelle les accords de coopération ont un déficit démocratique est réalisée.

7) Analyses et Résultats

Conformément à la méthodologie exposée précédemment, les entretiens sont analysés selon une logique thématique, afin de vérifier et tester les hypothèses de recherche de ce mémoire. Ce chapitre présente les principaux résultats de cette analyse.

Les analyses sont divisées par thèmes, chacun découlant d'hypothèses avant de procéder au récapitulatif de celles-ci.

7.1) Thème 1 : clarté de la répartition des compétences et des modalités de coopération

7.1.1) Données empiriques

Tout d'abord, il ressort des entretiens et du focus group que les accords de 2003 et 2004, en particulier, sont jugés positivement. La conférence interministérielle de la politique agricole (CIPA) et la concertation ministérielle interrégionale (CMI), mises en place respectivement par ces accords, sont considérées comme des outils de qualité pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques agricoles.

Ainsi, il est possible de mettre en évidence quelques extraits issus des entretiens qui supportent et soutiennent cette idée.

Un fonctionnaire wallon actif au sein de la CIPA et de la CMI a souligné lors du focus groupe qu'il n'avait pas constaté de difficultés majeures dans la coordination en évoquant l'absence de difficultés structurelles dans la pratique de son travail. Il a ajouté qu'en parcourant le système de coordination et de coopération, il pourrait en ressortir un sentiment d'insuffisance. Mais, selon lui, cette flexibilité est justement la clé du système, permettant son efficacité.

L'ensemble des fonctionnaires régionaux a beaucoup insisté sur la nécessité de laisser une marge de manœuvre dans le système de coordination et particulièrement pour les accords de coopération. Les autres participants à la réunion ont confirmé le ressenti de leur collègue.

Par l'intermédiaire des propos tenus par les fonctionnaires régionaux, il ressort que, selon leur travail quotidien, les accords de coopération remplissent leurs missions : opérationnaliser les

procédures pour appliquer la répartition des compétences belges en matière agricole. Ils sont d'avis que les trois outils qu'ils utilisent : la loi spéciale de réformes institutionnelles, les accords de coopération et les groupes de travail permanents (CIPA et CMI) engendrent un système limpide où les responsabilités de chaque partie prenante et les modalités de mise en œuvre sont bien opérationnelles.

De son côté, le conseiller de la ministre de l'agriculture wallonne sur les matières européennes a affirmé que l'accord de coopération « clarifie quand même bien les relations entre toutes les entités du pays ». Par cette phrase, le jugement du conseiller politique est clairement positif, traduisant une satisfaction vis-à-vis de la clarification des compétences et des modalités de mise en œuvre.

Quant à l'ancien responsable wallon du Bureau agricole de coordination (BCA), également actif (entre autres) au cours de sa carrière au sein du Comité spécial agriculture (CSA), il a expliqué lors de son entretien que :

« Je pense que s'agissant de la mise en œuvre, ça découle assez clairement... On n'a pas beaucoup de... Je ne me souviens pas de beaucoup de discussions quant à la répartition des compétences et des responsabilités ».

Cette même personne a également dit ceci : « De nouveau, s'agissant de mise en œuvre, je pense que les accords de coopération et des protocoles annexés, etc., ont été quand même très loin dans le détail, justement, pour éviter qu'on ne perde son temps, à se dire, tiens, qui est compétent, qu'est-ce qu'on doit faire...et se poser des questions ».

A nouveau, l'ancien acteur de premier plan, à la retraite depuis septembre 2024 confirme par ses phrases qu'il est d'avis que les accords de coopération clarifient le partage des responsabilités, en affirmant même qu'ils opéraient des clarifications en profondeur en employant le mot « détail ».

Comme ces quelques extraits le démontrent, les personnes interrogées partagent le même ressenti quant à l'efficacité des accords de coopérations de 2003 et 2004. Ils permettraient du fait de leur contenu et de leur flexibilité une mise en œuvre de qualité.

Toutefois, les fonctionnaires régionaux impliqués au CSA et au sein des GTP CIPA/CMI ont insisté sur le fait que les accords de coopération ne sont pas là pour remédier à un manquement,

mais pour appliquer la structure institutionnelle du pays. Par nature, et selon l'interprétation des fonctionnaires régionaux, ils ne seraient donc pas destinés à combler des vides mais de mettre sur pied la coopération et de la coordination.

A côté de cela, certaines difficultés ont tout de même été pointées par les différents répondants pouvant nuancer cette analyse thématique.

Quand il s'agit de discussions concernant la clé de répartition d'un budget, ou d'un accord commercial, le niveau ministériel peut se retrouver mobiliser au niveau de la CIPA ou du CMI. En effet, il ne serait pas toujours aisé de trouver un accord entre les parties prenantes s'agissant d'une question d'ordre politique.

Le responsable de la DGE pour les matières agricoles disait : « Il y a deux sujets, les accords commerciaux, les questions budgétaires, où on dit attention ».

Ensuite, un fonctionnaire de la Flandre a souligné que pour les textes techniques, il est encore assez difficile de se coordonner même si ce n'est pas fréquent. Par exemple, les directives très techniques portant sur la santé des végétaux regroupent pour plusieurs aspects des compétences de plusieurs niveaux de pouvoir. Dans ce cas et en dépit des accords de coopération, il peut encore s'avérer difficile de mettre en œuvre une telle directive.

La mise en œuvre évoqué jusqu'à présent est principalement régie par les accords de coopération de 2003 et 2004. De son côté, l'accord de coopération de 1994 régissant la définition de la position belge et la représentation de la Belgique au sein des instances de l'Union européenne a été pointé du doigt par certains.

En ce qui concerne le responsable de la coordination agricole au sein de la DGE, il a expliqué cela :

« L'accord de coopération il date quand même de 94, ça fait des années qui doit être révisé, ce qui est important de savoir c'est que cet accord de 94 est relativement incomplet. Il fixe la préparation des Conseils et la représentation des Conseils, mais ne dit rien de ce qui se fait en groupe de travail préparatoire des Conseils qui sont très importants : COREPER, les working partis au niveau technique, tout ça n'est pas réglé, ni la représentation, ni la fixation de la position belge. Donc on est un peu dans une zone grise et on est un peu à la demande ».

En outre, il a pointé un deuxième problème : « Il y a un deuxième point qui n'est pas réglé du tout au niveau de l'accord de la coopération, c'est comment est-ce qu'on anticipe [...] l'idéal évidemment, ce serait d'aller dire à la Commission, voilà ce que veut la Belgique, avec un papier avant qu'elle ne sorte une proposition. Beaucoup d'états membres font ça, la Belgique ne le faisait pas, elle commence à le faire. Mais il faut trouver un consensus. Et trouver un consensus en amont sans un texte, c'est compliqué en Belgique. C'est compliqué de s'engager sur un texte de peur évidemment d'être tenu à ses positions et de se faire taper sur les doigts par son ministre ».

Ces déclarations révèlent l'absence de modalités de coopération et coordination au sein des accords de coopération pour les réunions en amont du niveau ministériel au Conseil de l'Union européenne. Dans cette perspective, un fonctionnaire régional a confié lors du focus group que c'était le groupe de travail de la CIPA ou du CMI (en fonction des compétences) qui désignait les experts représentant la Belgique dans les instances préparatoires de la Commission et du Conseil, avec l'existence d'une liste pour usage interne.

Le fonctionnaire des affaires étrangères a ajouté qu'il fallait être créatif pour réaliser la coordination prévue dans l'accord de coopération de 1994, car les évolutions ne seraient pas transposées dans l'accord de 1994.

Par ailleurs, le membre du cabinet de la ministre Dalcq a souligné la non-actualisation de l'accord de coopération de 1994 et que la révision était dans les projets du gouvernement fédéral Arizona.

À la lumière de ces éléments, il apparaît qu'il existe un certain flou et des manquements à propos des accords de coopération de 1994, qui engendreraient une zone grise avec une absence de réglementation en ce qui concerne la nomination d'experts belges dans les groupes de travail européens pour l'agriculture et les différents comités. Il y a donc des pratiques formelles qui sont mises en place et qui ne sont pas contenues dans les textes. Cela peut provoquer de la tension entre la dimension formelle et informelle.

De plus, le système actuel de coordination, de coopération n'organiserait aucune procédure pour ce qui concernerait les activités de lobbying de la Belgique avant la proposition législative de la Commission, ou pour faire des propositions à l'exécutif européen avant qu'il ne dépose un texte.

Mais encore, le rapport confidentiel sur l'accord de coopération de 1994 propose des modifications pour les modalités de coopération et de coordination agricoles. Tout d'abord, le rapport confidentiel propose que la représentation belge au niveau ministériel du Conseil suive la dichotomie implémentée pour traiter les dossiers. Les dossiers émanant du COREPER et sur la table des ministres au Conseil pourraient être représentés par un ministre du fédéral, car il s'agit de compétences principalement fédérales. D'un autre côté, les dossiers du CSA (couvrant des matières principalement du ressort des Régions) pourraient être portés par un ministre régional au Conseil avec des rotations entre les Régions.

En addition, ce document rédigé par des experts confirme également que rien n'est prévu dans les accords de coopération en amont du niveau ministériel du Conseil de l'UE, mais aussi pour le Conseil européen.

Un dernier élément concernant la clarté des modalités de mises en œuvre concerne les mécanismes d'appels qui seraient inefficaces, car la Belgique s'est abstenue plusieurs fois au Conseil. Mais le rapport souligne que les comités ad hoc ou la CPE n'ont jamais été saisis alors que ce sont leurs attributions.

Il peut donc être légitime de se questionner sur l'efficacité des structures prévues pour régler les différents comme elles n'ont jusqu'à présent pas été saisies alors que des désaccords ont déjà empêché la Belgique de se positionner au Conseil.

7.1.2) Liens entre les données et la théorie

Pour rappel, l'état de l'art avait relaté plusieurs problèmes potentiels que peuvent induire la gouvernance multi-niveau, notamment le conflit de compétences identifié par Hooghe et Marks (2003).

Néanmoins, les informations récoltées lors des entretiens et au sein du rapport confidentiel rédigé par des experts à destination du SPF Affaires étrangères permettent de constater que, dans le cadre de l'agriculture, en Belgique, la répartition des compétences semble comprise par l'ensemble des acteurs, avec des conflits qui concerneraient davantage des questions d'ordre politique (questions budgétaires, commerciales) plutôt que d'ordre technique (comme peuvent l'être des questions de compréhension sur la répartition des compétences).

Malgré les zones floues, notamment pour l'accord de 1994 en ce qui concerne les niveaux inférieurs du Conseil par exemple, il semblerait que les accords de coopération en matière agricole parviennent à éviter des conflits de compétences.

7.1.3) Evaluation de l'hypothèse

En somme, l'ensemble des éléments récoltés dans les entretiens et dans le rapport confidentiel réalisé par des académiques permet de tester la validité de l'hypothèse 1 qui affirme que : les accords de coopération renforcent la coordination et la coopération en clarifiant la répartition des compétences et en fixant les modalités de coopération.

La perception des personnes interrogées est positive en ce qui concerne la coordination et la coopération pour ce qui traite de la mise en œuvre et donc des accords de coopération de 2003 et 2004, avec des compétences et des modalités qui seraient comprises par l'ensemble des acteurs concernés. Cependant, l'accord de 1994 ne contiendrait pas d'élément procédural quant à la désignation des représentants belges dans les instances du Conseil autre que le niveau ministériel ou encore, dans les différents comités. Il y a donc tout de même un certain vide, comme pour les consultations de la Belgique avant les initiatives de la Commission européenne.

L'hypothèse est donc partiellement validée, car les accords de coopération pour l'agriculture expliqueraient dans le détail les questions de mises en œuvre en mettant en pratique le partage des compétences et des responsabilités, alors qu'il y a aussi des manquements en raison de l'absence de dispositions au sein du Conseil de l'UE.

7.2) Thème 2 : la fragmentation des compétences agricoles

7.2.1) Données empiriques

Le thème de la fragmentation des compétences agricoles en Belgique est revenu à plusieurs reprises au cours des entretiens. D'une part, la fragmentation des compétences a été en partie expliquée par plusieurs acteurs, alors que d'autre part, il n'a pas été soulevé d'effet négatif émanant de la fragmentation des compétences agricoles, même si plusieurs difficultés, faiblesses ont été abordées.

Tout d'abord, la grande majorité des compétences agricoles qui sont désormais régionales en matière d'agriculture suivrait une logique cohérente.

Les fonctionnaires régionaux impliqués dans le processus de coordination, de coopération ont expliqué que s'ils s'étaient battus pour obtenir dans la mouture actuelle de la PAC un plan stratégique pour la Flandre et un pour la Wallonie, cela se justifie par le fait qu'il s'agit de deux modèles agricoles différents au sud et au nord du pays. Ils ont insisté pour mettre en avant que cela n'induisait pas davantage de difficultés pour travailler ensemble, mais qu'il était même davantage complexe de travailler avec la Commission, qui aurait de nombreuses demandes très précises et à chaque fois, avec des délais courts.

Du côté du membre du cabinet de la ministre wallonne, il affirmait : « Mais, ce qui est positif, c'est que les Régions travaillent selon une réalité agricole qui leur est propre, donc ça, c'est plus de proximité peut-être avec le terrain ».

Tandis que l'ancien détaché wallon au CSA, actif auparavant au sein du BCA, de la CIPA et autres, désormais retraité, précisait ceci : « D'abord, parce que l'agriculture a évolué différemment. » Les structures agricoles ont évolué différemment. Certains accents ont évolué différemment. Et donc, on ne voyait vraiment pas la valeur ajoutée d'avoir des services qui travaillent sur un plan en Wallonie et sur un plan en Flandre, et puis de passer des heures et des heures à essayer de coordonner, de structurer. « Il n'y avait aucune valeur ajoutée à cela. »

Au sein de ces quelques extraits sur les informations récoltées, il apparaît que la fragmentation des compétences serait inhérente aux terrains et à des réalités qui seraient différentes.

Néanmoins, la fragmentation des compétences engendre également quelques défis pour l'efficacité des accords de coopération, comme cela a été mis en avant par l'ensemble des intervenants. Parfois, il faut agir rapidement et les procédures inscrites dans les accords de coopération prennent du temps. Pour remédier à cette situation, les différentes instances ont trouvé des solutions en dehors du contenu des accords.

Au niveau des groupes de travail permanents (GTP CIPA et CMI), des procédures rapides ont été mises en place en utilisant les mails, les silences tacites comme moyens, par exemple, pour faire approuver plus rapidement un rapport ou pour entériner une décision. Un fonctionnaire wallon a même précisé qu'ils employaient davantage la procédure rapide que la classique, alors qu'un fonctionnaire de la Flandre a ajouté qu'une période de crise signifiait fréquemment la mise en place d'une task force.

Le responsable de la DGE expliquait quant à lui que s'il se contentait uniquement de l'accord de coopération, le travail serait facile, car il déboucherait majoritairement sur l'absence d'un consensus en réunion de coordination.

Ces extraits sont particulièrement explicites : « Si on ne faisait que l'accord de coopération sensu stricto, on obtiendrait extrêmement peu de consensus, et ce serait évidemment très facile » ; « Je dirais que la toute grande majorité de mon temps, c'est hors de l'accord de coopération ». Pour assurer une efficacité, il organise notamment des DGE informelles après les réunions du Conseil européen ou encore des réunions de concertation restreintes.

Le représentant du cabinet de la ministre wallonne de l'agriculture avec ces propos, il abondait dans le même sens. En effet, il a expliqué que, par exemple, il était fréquent de se coordonner avec son homologue flamand pour agir rapidement quand c'était nécessaire et ne pas passer formellement par une DGE, car le timing était serré lorsqu'ils étaient tous en déplacement en Allemagne.

L'impact de la fragmentation des compétences agricoles sur l'efficacité des accords de coopération se ferait le plus ressentir au niveau des négociations entre États membres au niveau ministériel du Conseil. En effet, le membre de la DGE, l'ancien haut fonctionnaire wallon siégeant au CSA et le conseiller de la ministre de l'agriculture wallonne ont indiqué qu'il était complexe de négocier au sein du Conseil quand le mandat donné à la suite de la concertation en DGE ne fournit que peu de marge de manœuvre. Le cas échéant, malgré les accords de coopération, les représentants belges peuvent se retrouver en situation délicate.

Par ailleurs, l'ancien membre responsable wallon du BCA soulignait quant à lui que la Belgique demeure un partenaire crédible au niveau européen pour les questions agricoles, ce qui serait un argument pour avancer que, malgré la fragmentation des compétences, l'efficacité des accords de coopérations reste de qualité.

Ces extraits démontrent que le partage des compétences agricoles en Belgique a un sens, en raison de la différence en termes d'agriculture entre le sud et le nord du pays. Mais la fragmentation des compétences nécessite également des pratiques informelles pour aboutir à des résultats probants pour la concertation intra-belge.

7.2.2) Liens entre les données et la théorie

Dans leur article, Iammarino, Rodriguez-Pose et Storper (2019) ont démontré que les disparités et inégalités régionales peuvent diminuer l'efficacité de la gouvernance multi-niveaux avec des contextes, des caractéristiques et des spécificités qui peuvent varier et donc des résultats qui peuvent être différents entre les Régions.

Or les données récoltées renseignent que les accords de coopération clarifient la répartition des compétences et des responsabilités et permettent justement de prendre en compte les spécificités régionales afin que la Belgique dans son ensemble respecte ses engagements européens. Les échanges d'informations et la coordination permettraient justement de faire face à ces inégalités et disparités régionales.

Par conséquent, les données récoltées semblent indiquer que les accords de coopération et leur efficacité ne sont pas entravés par la fragmentation, mais permettent justement d'apporter des solutions face aux constats posés par Iammarino, Rodriguez-Pose et Storper (2019).

7.2.3) Evaluation de l'hypothèse

Dans un premier temps, il semblerait que l'hypothèse selon laquelle la fragmentation institutionnelle a un impact négatif sur l'efficacité des accords de coopération pourrait être corroborée, en raison des pratiques informelles qui s'avèrent nécessaires selon les acteurs et des difficultés pour les négociations ministérielles avec les autres pays.

Mais, l'entière des fonctionnaires régionaux a insisté sur le fait que les accords de coopération sont la conséquence de la fragmentation institutionnelle. Ils ne sont donc pas là pour combler des manquements, mais pour appliquer des dispositions. Dans ce sens, il ne serait pas opportun et pertinent d'affirmer que la structure institutionnelle limite l'efficacité des accords de coopérations réalisés dans le domaine agricole, alors que ces derniers ont pour mission d'être une réponse à cette fragmentation institutionnelle.

L'hypothèse numéro deux est donc invalidée.

7.3) Thème 3 : les autres mécanismes de coopération

7.3.1) Données empiriques

En ce qui concerne les autres mécanismes formels de coopération (Comités ad hoc et Comité de Concertation), globalement, les personnes interrogées ont affirmé que ces mécanismes étaient rarement utilisés.

Le conseiller de la ministre Dalcq a dit ceci : « Autre chose aussi, on a aussi comme autre enceinte de concertation le CODECO. C'est donc le Comité de concertation, il est vraiment l'organisme qui réunit tous les ministres-présidents et le premier ministre. Ça peut arriver, qu'il y ait des points liés à l'agriculture, parce que c'est l'objet d'un non-accord entre les ministres de l'agriculture, et donc ça remonte au niveau supérieur ».

Ainsi, il évoque clairement qu'il peut y avoir des points agricoles à l'ordre du jour d'un Comité de concertation.

L'ancien responsable wallon du BCA soulignait pour sa part que lorsqu'il y a des désaccords, la tendance était plutôt à la création de Comités ad hoc pour régler les points de divergences.

Ces extraits sont assez représentatifs de cette affirmation : « En général, c'est plutôt quand le problème se produit, on préfère commissionner plutôt que de sortir la grosse artillerie pour aller au CODECO » ; « De toute façon, c'est très temporaire. On se dit qu'on va faire du travail, un groupe de travail, du groupe de travail de la CIPA... Et finalement, quand vous regardez un peu tous les PV, année après année, il y a très peu de points qui posent problèmes ».

En raison de ces éléments, il est visible que, même si les recours aux Comités ad hoc ou au Comité de Concertation (CODECO) ne sont pas récurrents, ils existent.

Par ailleurs, les informations récoltées et déjà présentées dans l'analyse des thèmes précédents ont mis en évidence plusieurs mécanismes informels fréquemment utilisés.

Pour rappel, le collaborateur de la DGE, une grande partie de son travail se trouve en dehors du cadre des accords de coopération. Il a expliqué que c'était nécessaire pour dégager des consensus en réunion de coordination, de coopération. C'est notamment le cas avec l'instauration de DGE en comités restreints ou de DGE informatives.

Mais encore, le collaborateur du cabinet Dalcq a aussi expliqué que parfois, quand le temps est compté et qu'il y a un accord entre les équipes des ministres régionaux en charge de l'agriculture, la DGE peut être contournée :

« Ça peut arriver mais voilà, en théorie tout devrait passer par la DGE mais tout n'est pas toujours réaliste et faisable. À titre d'exemple, on était à Berlin, il y avait un dossier c'était sur la bio-économie mais voilà on n'est pas passé par une DGE pour fixer une position belge. Voilà, on s'est juste mis d'accord par mail avec l'autre versant et ça s'est bien passé ».

Dans la même direction, un fonctionnaire wallon a affirmé qu'il n'y avait pas de DGE pour préparer le CSA et les groupes de travail/d'experts au niveau européen parce que cela s'effectue entre les autorités compétentes (ce qui n'est pas prévu dans les différents accords de coopération). Son homologue néerlandophone, quant à elle, insistait sur la création de task force lors des périodes de crise ce qui n'est une fois de plus pas prévu dans les accords de coopération.

7.3.2) Liens entre les données et la théorie

Comme il a déjà été mentionné dans le chapitre dévolu à l'état de l'art, à côté des accords de coopération, il y a deux autres outils qui sont prévus par la législation belge pour organiser la coopération et la coordination en matières agricoles et dans d'autres domaines des politiques revêtant un caractère multi-niveaux.

Concrètement, il y a les comités ad hoc et le Comité de concertation (Beyers et al., 2004). Toutefois, plusieurs auteurs comme Fermaglia (2022) insistent sur la place des pratiques informelles dans le système de coopération, coordination des différents niveaux de pouvoirs en Belgique.

L'ensemble des données rassemblées au sein des entretiens sous le thème des autres mécanismes de coopération va dans la même direction que la littérature académique dans le sens où les données empiriques confirment l'existence d'autres mécanismes pour mettre en place la coordination et la coopération dans la politique agricole en Belgique. Le Comité de concertation a été évoqué par le conseiller politique.

En addition, il ressort des entretiens que les mécanismes informels (échanges de mails, DGE restreinte, informative, etc.) occupent effectivement une certaine importance conformément aux recherches de Fermaglia (2023).

7.3.3) Evaluation de l'hypothèse

L'hypothèse 3 qui affirme que les accords de coopération nécessitent d'autres mécanismes pour être pleinement efficaces est confirmée. En effet, les données empiriques ont clairement corroboré les éléments identifiés dans la littérature académique. Les autres mécanismes formels de coopération, de coordination seraient quant à eux moins fréquemment utilisés.

Cette hypothèse validée illustre une certaine tension entre l'aspect formel et informel. Si le système de concertation et de coopération intra-belge pour l'agriculture mis en place par les différents textes était suffisant et opérationnel pour obtenir des résultats, des pratiques informelles ne seraient pas nécessaires.

7.4) Thème 4 : respect des exigences/engagements européens

L'hypothèse 4 qui suppose que les accords de coopération facilitent le respect des exigences européennes dans l'implémentation des législations européennes peut, elle aussi, être testée à travers les entretiens conduits en compagnie d'acteurs du terrain.

7.4.1) Données empiriques

Selon les fonctionnaires régionaux, la mise en œuvre des textes européens dans le domaine agricole se déroule relativement bien.

Toutefois, un fonctionnaire wallon a apporté une précision : les difficultés qui peuvent subsister pour appliquer les directives ne sont pas propres à la Belgique. Il a cité l'Allemagne, la France, ou l'Espagne qui rencontreraient aussi des problèmes de temps à autres pour les transpositions des directives au niveau de la répartition des directives.

Il y a un autre élément qui a été ajouté par un fonctionnaire travaillant pour la Flandre. Il y a des complications, des difficultés pour respecter les délais de transposition et les engagements d'une directive lorsqu'il s'agit de directives au contenu très technique. Un exemple a été donné par exemple à propos d'une directive sur la santé des végétaux qui regroupaient des compétences régionales et fédérales avec des dispositions très techniques. Le plus grand défi selon les fonctionnaires régionaux est de respecter les délais qui sont parfois très courts selon les répondants.

Par rapport au respect des engagements européens, la personne travaillant à la DGE disait ceci : « Non, la seule chose qu'on a, et c'est transversal, c'est que parfois, de par notre structure, on est en retard de transposition. Mais c'est valable pour l'agriculture, mais comme pour toutes les autres filières ».

Il a aussi rajouté que cela arrivait moins souvent que dans d'autres domaines et de dire : « C'est plutôt positif d'autant plus que l'agriculture est une politique totalement intégrée pour beaucoup de choses, donc contrairement à d'autres matières où on doit faire beaucoup de transpositions, ces règlements sont directement applicables, donc l'agriculture est avantagée de ce côté-là ».

De son côté, le conseiller de la ministre Dalcq, il a expliqué avoir deux directives à transposer en 2025. A ce propos, il a dit cela : « Voilà, pour l'agriculture, je n'ai aucun problème. J'ai deux directives à transposer cette année, et elles seront faites sur des espèces nuisibles ou ce genre de choses. Mais voilà, ce n'est pas des thématiques très sensibles, et elles vont se poser ».

Il a cependant admis qu'il n'était pas toujours au courant : « Ce sont plutôt mes collègues, s'il y a des infractions ou des volontés de la Commission, de dire que les directives sont peut-être mal transposées, d'une manière ou d'une autre, je ne suis pas au courant. En tout cas, pour ce qu'on doit transposer, je peux vous assurer qu'on est à jour, et ce qui doit être fait cette année sera fait ».

L'ancien membre wallon du CSA a pour sa part dit ceci : « Quand vous parliez de condamnation pour non-respect du droit européen, c'est essentiellement pour non-transpositions dans les délais impartis de directives européennes. Je travaillais un peu dans ce côté-là aussi. Parfois, il était impossible de respecter le délai. Pourquoi ? Parce que c'est au moment où on commence à travailler où on se dit : « attention, ici, il y a des compétences fédérales et des compétences régionales. On va devoir faire un accord de coopération ».

Il semble que les transpositions peuvent encore comportées quelques difficultés pour être dans les délais imposés en raison de répartition des compétences. Néanmoins, hormis la question des délais, il n'est jamais question de manquement de la part de la Belgique par rapport à du non-respect des contenus des textes législatifs ou exécutifs.

Par exemple, les fonctionnaires régionaux interrogés estiment que la coordination dans le domaine agricole se déroule mieux que dans d'autres secteurs. Une impression confirmée par le membre de la DGE.

En outre, celui qui fut responsable au sein du BCA ont déclaré que la Belgique était restée un partenaire crédible à l'échelon européen pour l'agriculture tandis que la personne de la DGE allait dans le même sens.

7.4.2) Liens entre les données et la théorie

Ce qu'il ressort des caractéristiques des structures organisant la définition d'une position belge et des mises en œuvre des règles européennes prend la forme de gouvernance multi-niveaux de type 2, développée par Hooghe et Marks (2003).

En effet, les GTP CIPA/CMI, les DGE, Comités ad hoc, CPE et Comités de concertation épousent les propriétés de Type 2 de Hooghe et Marks : organisation flexible, sectorielle.

Comme le droit belge ne fixe pas de hiérarchie entre les entités fédérées et le fédéral et qu'ils ont chacun des compétences, ces acteurs ont un besoin mutuel pour élaborer un système de décision commun. Enfin, ces structures sont plutôt en réaction à l'agenda européen pour décider de l'ordre du jour de leurs réunions.

7.4.3) Evaluation de l'hypothèse

En somme, il apparaît que les accords de coopération peuvent faciliter le respect des engagements européens même si quelques difficultés peuvent encore subsister pour respecter des délais de transposition. Les accords de coopération instaurent des organes remplissant les caractéristiques du Type 2 décrit par Hooghe et Marks (2003). L'avantage d'une telle structure est sa plus grande flexibilité et son orientation vers deux objectifs ciblés : coordination et mise en œuvre. L'hypothèse est tout de même approuvée mais avec une certaine prudence en raison des quelques difficultés identifiées.

7.5) Thème 5 : déficit démocratique

Le thème 5 cible dans les entretiens et le rapport confidentiel les questions liées à la démocratie publique, transparence, responsabilité. En effet, l'objectif est d'extraire les informations relatives au thème de la démocratie afin de tester l'hypothèse 5.

7.5.1) Données empiriques

Au cours des entretiens, les répondants ont exprimé différents ressentis sur les questions relatives à la relation entre les accords de coopération et la démocratie.

En ce qui concerne les fonctionnaires régionaux, tant pour la Flandre que pour la Wallonie, ils partageaient les mêmes idées. Les agents régionaux ne voient pas pourquoi les listes reprenant les différents porte-paroles pour les comités d'experts, groupes de travail et groupes techniques devraient être rendues publiques. La phrase suivante a été prononcée par un fonctionnaire wallon : « C'est un annuaire pour usage interne ». En outre, ils estiment que les représentants belges désignés par les GTP CIPA et CMI, contresignés par les ministres sont déjà inscrits dans un registre à la Commission européenne, ce qui serait suffisant selon eux.

Ces fonctionnaires ont également expliqué que la DGE invite tous les cabinets des entités fédérées et de l'autorité fédérale (même ceux qui ne sont pas directement concernés). Comme les décisions sont prises en collégialité, à l'unanimité, ils perçoivent cela comme de la démocratie. Enfin, les fonctionnaires régionaux expliquent que l'assentiment parlementaire a finalement eu lieu au niveau des Régions pour les accords de coopération (ce qui a été vérifié et est correct) après les modifications des accords de coopération (en 2006 et 2009). Ils partent du principe que, quand une modification est approuvée, alors l'accord qui est sujet aux modifications l'est aussi.

Enfin, les fonctionnaires régionaux ont également expliqué que, quand il n'y a pas de ministres pour représenter la Belgique au Conseil, s'il s'agit de points issus du CSA, un des deux attachés régionaux dans cette instance représente la position belge.

Pour la personne travaillant à la DGE, l'élément pouvant se rapprocher d'un déficit démocratique est dû au système de gouvernance de l'Union européenne. Elle a utilisé ces mots-là :

« Ce qu'on pourrait considérer du déficit démocratique, c'est que beaucoup de présidences et la Commission font passer des points en COREPER sans les passer au Conseil. Donc là, effectivement, il y a un risque. Là, il y a un risque. [...] ? Parce que, d'une, l'accord de coopération ne prévoit pas de coordination en intra-belge. Et de deux, si le système d'alerte ne fonctionne pas, le point un peu...celui qui siège soit dans le groupe de travail, soit dans le Coreper, peut essayer de faire passer des points en douce ».

Le membre des Affaires étrangères a souligné que cela est déjà arrivé, mais que ce ne sont « jamais des grands drames » et que : « Et parfois, ce n'est pas toujours de la mauvaise volonté ou de la stratégie, c'est parfois parce que l'expert, il est dans sa matière, il fait ça depuis 15 ans, il ne pense pas que ça pourrait avoir un impact politique ou un impact sociétal qui va au-delà de sa matière. « Et donc, voilà, il n'y a pas pensé ».

Pour le conseiller de la ministre Dalcq, en charge de l'agriculture en Wallonie, il a été concis. Sa réponse fut : « Je ne vois pas de déficit démocratique ».

En ce qui concerne l'ancien responsable wallon du BCA, et représentant wallon au CSA dans le passé, il ajoute aussi que l'assentiment des parlements vis-à-vis des accords de coopération a eu lieu au niveau des Régions après les modifications de 2006 et 2009.

Pour la question relative à la mise à jour des accords de coopération pour les actualiser en fonction de la pratique, il a dit : « Ça c'est pour la beauté juridique des textes, c'est pour la transparence. Mais voilà, écoute, je n'en vois pas la valeur ajoutée ».

Cette personne a également apporté une information sur l'implication du Conseil d'Etat : « Par ailleurs, le Conseil d'Etat de pratique constante a refusé systématiquement de considérer ces deux accords de coopération n'ayant pas fait l'objet de l'assentiment parlementaire. Et du fait, comme n'étant pas une base juridique appropriée pour de nouvelles dispositions. Raison pour laquelle il a fallu réécrire ses accords et respecter les procédures d'assentiment parlementaire ».

L'ancien expert avance qu'il faut plutôt parler de déficit de transparence plutôt que d'un déficit démocratique.

Pour résumer la récolte des données empiriques, il apparaît que les points de vue concernant le déficit démocratique sont divergents. Les fonctionnaires régionaux ont généralement argumenté la non-publicité de leurs documents (vade-mecum, listes répertoriant les porte-paroles, PV de réunions) comme étant des documents à usage interne qui n'ont pas d'utilité à se faire publier à plus large échelle. En ce qui concerne le conseiller politique, il a coupé court au sujet en affirmant qu'il n'y avait pas de déficit démocratique.

D'un autre côté, la personne active au sein de la DGE a entrouvert la possibilité qu'il y ait un déficit démocratique au travers des accords de coopération par le prisme du mode de fonctionnement européen au sein du Conseil avec l'accord de 94 qui ne prévoit pas les phases

en amont du niveau ministériel. De son côté, l'ancien membre du CSA considère que les accords de coopération ne souffrent pas d'un déficit démocratique, mais d'un déficit de transparence.

Au sein du rapport rédigé par des experts et mandaté par le SPF Affaires étrangères, il est indiqué qu'impliquer davantage les parlementaires renforcerait le caractère démocratique et la qualité du processus de coopération et de coordination intra-belge. Parmi les propositions, il y a le fait que les ministres des entités fédérées pourraient confectionner des comptes-rendus, des rapports à leurs parlements sur ce qu'il se passe au Conseil de l'UE. Cette pratique permettrait, selon le rapport, d'augmenter le contrôle a posteriori réalisé par les députés.

Pour le contrôle a priori, le rapport suggère l'envoi des rapports de la DGE aux parlements concernés par l'ordre du jour. Cela est argumenté par l'augmentation en responsabilité que cela engendrerait et augmenterait la quantité d'informations disponibles pour les parlements pour accomplir une de leurs missions : le contrôle de l'exécutif.

7.5.2) Liens entre les données et la théorie

Comme cela a été précédemment mentionné, il y a débat parmi les participants aux entretiens concernant le déficit démocratique. Dans ce sens, cela rejoint les travaux de Piattoni (2009) qui présente le début de la légitimité de l'UE entre la légitimité basée sur la participation des différents acteurs concernés ou sur les résultats.

Les fonctionnaires régionaux ont clairement une perception visée sur les résultats puisqu'ils estiment que les documents non publics comme la liste des porte-paroles sont là pour usage interne et que le plus important pour eux, ce sont les résultats. Cela était particulièrement illustré lorsqu'un fonctionnaire wallon a expliqué que parfois, pour adopter un acte législatif, le Conseil d'État exige l'avis de la CIPA. Le Conseil d'État ne reconnaît pas le CMI et donc, des points normalement dévolus aux Régions et au GTP CMI sont validés au sein de la CIPA pour que le Conseil d'État accepte la validité du texte ou de la décision prise. Cela ne posait pas problème aux fonctionnaires qui expliquaient se concentrer sur les résultats (la validation du résultat et non sur le fait qu'une norme normalement sujette au CMI doive faire l'objet d'une validation officielle à la CIPA).

Pour le conseiller wallon, il n'y avait absolument pas de débat sur un possible déficit démocratique puisque pour lui, ce ne sont pas les questions d'ordre administratif qui importent, mais la finalité. Cette phrase issue des entretiens est caractéristique de cette affirmation : « Tout

ce qui est technique, je veux dire, en gros, c'est important, mais ce n'est pas ce que je vois, ce n'est pas les mêmes problématiques, que s'il n'y a rien qui bouge, je veux dire ».

Du côté de la personne employée à la DGE et de l'ancien responsable du BCA, ils admettent quelques zones d'ombre (au niveau de la procédure avec la gouvernance européenne et par le manque de transparence). Toutefois, ils appuient tous les deux sur la bonne efficacité du système et donc ses résultats tout en entrevoyant des points négatifs sur la procédure et la participation d'autres acteurs. Le débat entre participation et résultat pour qualifier la légitimité démocratique des accords de coopération est donc présent également dans les données empiriques.

C'est pourquoi il est intéressant de reprendre la théorie de la légitimité procédurale et ses indicateurs développés par Schmidt et Wood (2019) :

- responsabilité : tout au long des entretiens, il n'apparaît pas que les acteurs de la coordination, coopération doivent rendre des comptes hormis au sein du cercle interne lorsqu'il y a des disfonctionnements (CIPA, Comités ad hoc, CMI, DGE, Comité de Concertation).

- transparence : l'accès aux documents régissant l'organisation des mécanismes mis en place par les accords de coopération (DGE, GTP CIPA/CMI, Comités ad hoc, Comité de concertation) n'est pas disponible au public. Les gouvernements ont donné leur assentiment bien après la création et la mise en place des accords de coopération.

- inclusivité et ouverture : il semblerait que les acteurs (régionaux et fédéraux) sont répartis de manière égale au sein du processus de coordination et de coopération mis en place par les accords de coopération. Ils ont une voix égale peu importe leur poids dans l'agriculture belge. C'est le cas de Bruxelles, qui détient très peu de terrains agricoles mais qui a le même pouvoir de décision au sein de la CIPA, de la CMI et de la DGE. Au niveau de l'ouverture, elle apparaît limitée avec l'absence d'implication des parlementaires ou de leur contrôle lors de l'ensemble du processus de coordination, de coopération en matière agricole.

7.5.3) Evaluation de l'hypothèse

Les données et la théorie ont remis en avant le débat entre la légitimité d'entrée, basée sur la participation de différentes parties prenantes, et la légitimité de sortie, centrée sur les résultats, les performances, avec des répondants qui avaient des points de vue divergents.

Pour éviter tout risque de subjectivité, la légitimité procédurale de Schmidt et Wood (2019) permet d'objectiver l'évaluation de l'hypothèse en raison des différents indicateurs.

Ces derniers ont été répertoriés dans la section précédente. En général, il ressort que la responsabilité, le fait de devoir se justifier aux acteurs en dehors du cercle de coordination, de coopération (gouvernements et administrations compétents), est assez faible, comme le contrôle parlementaire est assez limité.

De plus, la transparence apparaît limitée en raison du nombre important de documents qui sont gardés pour usage interne, comme la liste des porte-paroles belges dans les groupes du Conseil, le contenu des travaux des GTP CIPA/CMI ou les rapports des réunions en DGE.

Pour ce qui concerne l'inclusivité et l'ouverture, les dispositions des accords de coopération qui mettent en place les différentes instances pour réaliser la coordination impliquent que seulement les branches exécutives des gouvernements belges et leurs administrations sont impliquées pour l'agriculture.

En d'autres mots, il y a des points négatifs concernant la légitimité procédurale de Schmidt et Wood (2019), principalement au niveau de la transparence et de la responsabilité. Certains fonctionnaires régionaux ont justifié la non-diffusion de leurs documents car il s'agirait de questions techniques et non politiques. Cependant, aucune explication et aucun critère n'ont pu être en mesure de définir ce qui est technique et ce qui est politique.

L'hypothèse 5 qui affirme que les accords de coopération impliquent un déficit démocratique est donc validée mais en insistant surtout sur un déficit de transparence et de responsabilité.

8) Limites du mémoire

Au sein de chaque travail à visée académique, il faut pouvoir être critique, réflexif et identifier ses limites vis-à-vis de la méthodologie adoptée pour respecter les exigences académiques, pour notamment pouvoir replacer dans son contexte l'apport théorique et empirique de ce travail.

Dans le cadre de ce mémoire, cette démarche a donc également été effectuée pour porter un regard critique sur les analyses découlant de la méthodologie adoptée.

Dès le départ de la réalisation de ce mémoire, le caractère confidentiel du sujet traité a restreint le champ des possibilités pour ce qui concerne les choix méthodologiques. En effet, le difficile accès aux données quantitatives (nombre d'abstention au CSA, au Conseil, nombre de fois où le Comité de concertation a été saisi pour des questions agricoles, nombre d'échecs de concertation en DGE, ...) concernant les discussions intergouvernementales dans le domaine de l'agriculture tant pour la définition d'une position belge auprès de l'Union européenne que pour les questions de mise en œuvre a annihilé toute possibilité d'envisager une analyse quantitative. De ce fait, les analyses réalisées et les conclusions qui y sont tirées pour la validité des hypothèses sont impossibles à quantifier.

Mais l'approche qualitative sélectionnée a permis de récolter des informations auprès de chaque maillon du système de coopération et de coordination intra-belge dans le cadre de l'agriculture.

Le nombre d'entretiens peut sembler limité en quantité, mais, comme il a été souligné, l'ensemble des maillons essentiels du système de coopération et de coordination (DGE, CIPA, CMI, cabinets ministériels) a été impliqué lors de la phase dévolue à la récolte de données.

De plus, le profil des répondants était assez dense et riche en expériences. En addition des caractéristiques présentées dans le chapitre portant sur la méthodologie, un grand nombre de répondants ont travaillé au sein du ministère fédéral de l'agriculture. En plus du conseiller de la ministre Dalcq qui a également été précédemment membre du cabinet du ministre fédéral de l'agriculture, l'ancien responsable wallon du BCA et le membre de la DGE ont déjà été détachés au sein de cabinets des ministres de l'agriculture au cours de leur carrière. Enfin, lors de l'entretien réalisé avec les fonctionnaires régionaux, un d'entre eux est membre du CSA et détaché à la Représentation Permanente de la Belgique à l'UE. La personne retraitée en septembre 2024 avait aussi occupé ces fonctions par le passé.

En somme, le profil des intervenants dans la récolte de données est très complet en dépassant simplement le cadre des trois organes principaux (CIPA, CMI, DGE) avec l'incorporation d'expériences au sein d'instances européennes (CSA) ou belges (Représentation Permanente de la Belgique à l'UE et de multiples cabinets ministériels de l'agriculture).

Par ailleurs, il se trouve que les entretiens semi-directifs et le focus groupe permettent d'aller au fond de la réflexion, pour identifier la perception, le ressenti de chaque acteur. Les entretiens réalisés avaient une durée se situant dans un intervalle allant d'une heure minimum à deux heures maximums. Une analyse quantitative ne pourrait probablement pas apporter une telle profondeur à l'analyse à la suite des limites interprétatives des chiffres.

Toutefois, il faut souligner qu'il aurait été préférable que le rapport confidentiel d'experts académiques sur la révision de l'accord de coopération de 1994 ou une retranscription complète de l'entretien des fonctionnaires régionaux soient préférables pour asseoir la transparence de ce travail envers les lecteurs. Dans les deux cas, c'est une condition qui a été fixée par la source pour accepter l'exploitation des données.

Pour conclure ce travail, il est nécessaire de rappeler qu'en raison de la nature interprétative de l'approche qualitative, il faut mener avec prudence toute généralisation des analyses de ce travail à d'autres domaines des politiques publiques autres que la coordination et la coopération intra-belges des différents niveaux de pouvoir compétents en Belgique.

9) Conclusion

Pour conclure, les analyses réalisées précédemment permettent de répondre à la question de recherche : « Dans quelle mesure les accords de coopération intra-belges sont-ils des solutions pour assurer la coordination et la coopération des différents niveaux de pouvoir pour la politique agricole en Belgique ? ».

L'intérêt de ce mémoire repose dans son approche novatrice dans le sens où les accords de coopération intra-belges n'avaient pas encore été soumis publiquement à une analyse, particulièrement dans le cadre de la politique agricole.

Pour être perçus comme des solutions, cela implique que les accords de coopération permettent d'éviter ou d'amoindrir les problèmes inhérents à une gouvernance multi-niveaux.

Pour rappel, la littérature a démontré que ce système de gouvernance pouvait apporter de la complexité et des difficultés au niveau de la coordination (Priyantha, 2018 ; Hooghe et Marks, 2003). Dans une étude concrète portant sur un autre domaine des politiques publiques, Malherbe et al. (2019) ont démontré que des conflits de compétences pouvaient apparaître en raison de visions et d'objectifs différents. Hooghe et Marks (2003) ont permis de généraliser ces conclusions par l'étendue de leur travail. De leur côté, Iammarino, Rodriguez-Pose et Storper (2019) ont démontré qu'un système multi-niveaux peut engendrer des résultats différents dans l'implémentation des politiques publiques si les inégalités et disparités régionales n'étaient pas prises en compte. Enfin, plusieurs académiques comme Bovens (2007) ou Poirier (2002) ont souligné qu'il pouvait y avoir des problèmes de responsabilité et de transparence avec une gouvernance multi-niveaux et les accords de coopération.

En ce qui concerne la clarification des compétences et la fixation des modalités de coopération, les analyses ont démontré que les accords de coopération réglaient dans le détail les questions de mise en œuvre des différentes politiques à l'aide des accords de coopération de 2003 et 2004. Mais l'accord de coopération de 1994 ne prévoit aucune disposition pour la concertation intra-belge en amont du niveau ministériel du Conseil.

Dans ce sens, il semblerait que les accords de coopération constituent une solution partielle en raison de l'incomplétude de ces dispositions.

La fragmentation institutionnelle, quant à elle, ne semble pas diminuer l'efficacité des accords de coopération.

Au contraire, elle permet de prendre en compte les spécificités et inégalités régionales. L'ensemble des intervenants a notamment expliqué que l'agriculture en Flandre et en Wallonie avait des caractéristiques différentes et des propriétés différentes, ce qui justifierait la fragmentation des compétences. Ainsi, la fragmentation des compétences agricoles mise en place par les accords de coopération permet l'implémentation (selon les intervenants) d'une politique adaptée aux réalités locales. De plus, les accords de coopération sont, selon certains acteurs comme les fonctionnaires régionaux, de bons outils, des solutions, car ils contiendraient de la souplesse, ce qui permettrait au système de coordination et de coopération de fonctionner. Par exemple, la nécessité d'avoir de la souplesse que permettent les accords de coopération a également été mise en avant par le membre de la DGE.

Par ailleurs, les analyses ont démontré que, conformément à ce qui a été expliqué dans la littérature, l'existence d'autres mécanismes de coopération principalement informels est nécessaire pour assurer la coordination et la coopération intra-belges en matière agricole. Les accords de coopération constituent donc l'une des solutions.

En matière d'agriculture, la Belgique est restée un partenaire crédible selon certains, comme l'a indiqué l'ancien responsable wallon du BCA. Mais encore, il semblerait que les accords de coopération, en définissant des modalités de mise en œuvre précises, facilitent le respect des exigences européennes. Toutefois, même si les structures créées par les accords de coopération correspondent au Type 2 de gouvernance multi-niveaux de Hooghe et Marks, caractérisé par une grande flexibilité et une orientation vers des objectifs ciblés, des difficultés subsistent pour respecter les délais de transposition pour les textes très techniques. La Belgique peut donc encore connaître des difficultés lorsqu'il s'agit de respecter les délais de transposition malgré la flexibilité du système.

Au niveau du déficit démocratique, les données récoltées ont démontré le débat dépeint dans la littérature scientifique entre la légitimité d'entrée et la légitimité de sortie. Certains ont estimé que les accords de coopération fonctionnaient efficacement et que donc les résultats étaient satisfaisants. Des fonctionnaires interrogés que la publicité de certains documents comme la liste des porte-paroles représentant la Belgique dans les groupes de travail préparatoires n'avait pas d'intérêt externe. D'un autre côté, d'autres acteurs comme l'ancien membre du CSA,

aujourd'hui à la retraite, mettaient en avant un déficit de transparence. Ce travail a clairement démontré que, pour certains intervenants, la légitimité du système actuel de coordination et de concertation intra-belge s'appuyant sur les accords de coopération reposait sur ses résultats, tandis que d'autres ont mis en avant le déficit de transparence et de responsabilité qu'une telle flexibilité impliquait.

Pour ne pas trancher dans le débat, une approche complémentaire a été adoptée reprenant le concept de légitimité procédurale de Schmidt et Wood (2019). Parmi leurs indicateurs, l'analyse a épinglé principalement le manque de transparence et de responsabilité. Les acteurs impliqués dans la coordination et la coopération sont principalement des représentants des gouvernements et des administrations, avec une participation limitée des parlements et un contrôle a posteriori faible.

En somme, les analyses ont démontré que les défis posés par la gouvernance multi-niveaux dans la littérature existante trouveraient, en Belgique, des réponses concrètes en matière de coopération et de coordination agricole. Cela s'explique par l'instauration des accords de coopération, alors que des questionnements sur l'utilité des autres mécanismes formels (CPE, comités ad hoc et CODECO) peuvent être soulevés. En effet, la littérature et les personnes interrogées ont souligné qu'ils étaient peu mobilisés. Or les répondants ont aussi expliqué que la Belgique pouvait ne pas trouver d'accord en concertation intra-belge. Ces organes d'appel auraient donc dû en théorie être mobilisés.

En examinant de manière approfondie, les accords de coopération de 2003 et 2004 (sans oublier les différents protocoles de coopération pouvant être pris en complément de ces derniers) montrent que la mise en œuvre des textes européens se déroule globalement positivement. Les conflits de compétences ne seraient donc pas légion étant donné que la répartition de ces dernières serait claire. De plus, les structures du Type 2 créées par ces accords de coopération permettraient de garder un contact permanent entre les acteurs pour échanger des informations. Les réunions du GTP CIPA/CMI ont lieu au minimum une fois par mois. Cela permet de diminuer les risques de conflits qui, quand ils ont lieu, concernent des questions d'ordre politique et non technique.

De leur côté, les disparités et inégalités régionales ne seraient pas amplifiées par la gouvernance multi-niveaux en matière d'agriculture, puisqu'elle permet d'entreprendre des politiques davantage adaptées aux réalités agricoles locales en Belgique.

Toutefois, il est vrai qu'ils ne sont pas suffisants à eux seuls et nécessitent des mécanismes complémentaires, tant formels qu'informels, pour être pleinement efficaces. Par ailleurs, il est vrai que la structure institutionnelle peut engendrer des complexifications dans la coordination lorsque le délai disponible est serré, autant dans l'implémentation des textes européens que dans l'organisation de la concertation intra-belge pour l'agriculture pour les réunions européennes avec des ordres du jour parfois disponibles 2 ou 3 jours à l'avance.

Les accords de coopération présentent tout de même des limites concernant leur contenu, avec l'accord de coopération de 1994 qui gagnerait à prévoir une procédure officielle pour régler la représentation de la Belgique aux organes préparatoires du Conseil de l'UE. Ensuite, ce mémoire a mis en avant le manque de transparence et de responsabilité, ce qui peut entraîner un déficit démocratique. Une participation plus importante des parlements augmenterait le contrôle de ces derniers envers les gouvernements et les administrations, qui jouent un rôle central dans la mise en œuvre et la représentation de la Belgique au Conseil.

Pour le futur, les entretiens permettent d'envisager des pistes de réflexions ou d'interrogations avec l'identification de certains freins ou moteurs à la coopération et à la coordination.

En effet, les différents répondants ont souligné que la réussite du système de coopération et de coordination intra-belge allait dépendre de l'homogénéité des différents gouvernements du pays. Lorsque les différents gouvernements ont des sensibilités politiques différentes, il est plus complexe d'obtenir des accords en réunion de concertation. Ainsi, lors de la législature 2019-2024, il a été dit par les divers répondants que la Belgique s'était davantage abstenue au Conseil car il est difficile d'harmoniser les points de vue entre la filière environnementale et la filière agricole, spécialement dans le cadre du green deal.

En outre, les personnes composant les administrations interrogées ont rapporté qu'elles avaient l'habitude de travailler ensemble, comme beaucoup avaient commencé à un moment de leur carrière au ministère fédéral de l'agriculture. Une compréhension mutuelle s'est donc développée au fur et à mesure du temps. Mais le membre de la DGE a attiré l'attention sur le fait que cela commençait à se perdre avec le renouvellement générationnel. Ce phénomène pourrait devenir un frein à moyen terme, car, à l'heure actuelle, chaque fonctionnaire s'exprime dans sa langue maternelle, mais qu'est-ce qui se passera si, un jour, l'homologue à l'autre extrémité de la table ne le comprend plus ?

Dans cette perspective le système de coopération et de coordination agricole intra-belge pourrait être mis en difficulté. En effet, il est fortement dépendant de la compatibilité entre le contenu de la législation européenne et la répartition des tâches, des compétences en Belgique.

Or les discussions pour le cadre financier pluriannuel 2028-2034 ont commencé. Les bruits de couloirs obtenus par les fonctionnaires régionaux seraient que la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, souhaiterait fusionner les fonds pour en faire un multi-fonds.

La fusion concernerait en tout cas celui du développement rural et de la politique de cohésion. Pour la Belgique, cela impliquerait de revoir le système de coordination et de coopération intra-belge en matière agricole, puisqu'il devrait être en concertation avec une filière de compétence distincte, le social. Tout serait donc à réécrire.

Pour conclure, ce travail contribue à une meilleure compréhension des dynamiques de la gouvernance multi-niveaux en matière agricole en Belgique. Il souligne que bien qu'imparfaits, les accords de coopération intra-belges dans le cadre de l'agriculture forment une réponse pragmatique aux défis de la gouvernance multi-niveaux.

Il invite à analyser les tensions entre les questions d'ordre techniques et politiques. Jusqu'à présent, la justification émise par les fonctionnaires quant à la non-publicité de leurs travaux repose sur l'argument technique. Mais aucun texte légal ne permet d'opérer clairement cette distinction. Ensuite, les analyses ont démontré la tension entre le formel et l'informel avec cette recherche permanente de l'équilibre entre flexibilité et transparence.

Leur efficacité dans le futur est dépendante de leur capacité à s'adapter, tout en garantissant une transparence, en préservant l'équilibre entre flexibilité institutionnelle et exigence démocratique dans un contexte européen.

Il serait peut-être opportun de réaliser une analyse du système de coordination et de coopération intra-belge pour chaque domaine de politique publique. Cela donnerait l'opportunité d'adopter une approche comparative pour pouvoir généraliser ou non la portée des conclusions de ce mémoire. Dans ce sens, une approche comparative en matière d'agriculture avec d'autres pays similaires sur le plan institutionnel comme l'Allemagne pourrait être intéressante pour confronter les systèmes de coordination et de coopération multi-niveaux et déceler les similitudes et divergences pour généraliser l'apport théorique et empirique de ce travail.

10) Bibliographie

- Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche (2003, 18 juin). https://environnement.wallonie.be/files/eDocs%20Environnement/legis/agriculture/accord_conv_protocole/accordagri001.htm
- Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche (2004, 30 mars). https://etaamb.openjustice.be/fr/accord-de-cooperation-du-30-mars-2004_n2004035571.html
- Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, modifiant l'accord de coopération du 30 mars 2004 concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche (2009, 28 mai). https://etaamb.openjustice.be/fr/accord-de-cooperation-du-28-mai-2009_n2009031332.html
- Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne, et la Région de Bruxelles-Capitale, modifiant l'accord de coopération du 30 mars 2004 concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche (2006, 09 novembre). https://etaamb.openjustice.be/fr/accord-de-cooperation-du-09-novembre-2006_n2006036903.html
- Accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale

concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche pour ce qui concerne l'exercice des compétences dans le domaine de la législation sur le bail à ferme (2006, 27 octobre).https://etaamb.openjustice.be/fr/accord-de-cooperation-du-27-octobre-2006_n2006021133.html

- Accord de coopération. (2025). *CRISP asbl*.
<https://www.voculairepolitique.be/accord-de-cooperation/>
- *Agriculture et pacte vert—Commission européenne*. (2025).
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_fr
- Becker, S., Grajewski, R., & Rehburg, P. (2022). *Where does the CAP money go? Design and priorities of the draft CAP Strategic Plans 2023-2027* (Working Paper 191a). Thünen Working Paper. <https://doi.org/10.3220/WP1655118238000>
- Belgique (2024). La constitution belge. 05 juillet 2024.
https://www.senate.be/doc/const_fr.html
- Belgique. (1980). Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (version consolidée).
https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980080802&table_name=loi

- Belgique. (2001). Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communauté du 13 juillet 2001.
https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&sum_date=&pd_search=2001-08-03&numac_search=2001021378&page=8&lg_txt=F&caller=list&2001021378=25&trier=promulgation&dt=LOI&fr=f&cc=DROIT+CONSTITUTIONNEL&choix1=et&choix2=et

- Beyers, J., Delreux, T., & Steensels, C. (2004). The Europeanisation of intergovernmental cooperation and conflict resolution in Belgium: The case of agriculture. *Perspectives on European Politics and Society*, 5, 103-134.
<https://doi.org/10.1080/15705850408438881>

- Blanquet, M. (2022). Politique agricole commune. In *Annuaire de droit de l'Union européenne* (p.761-800). Éditions Panthéon-Assas.
<https://doi.org/10.3917/epas.bluma.2023.01.0761>

- Born, C.-H. (2013). Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge. *Revue juridique de l'environnement*, 5, 205-229.

- Bosch, E. V. den. (2025, mai 26). *Les agriculteurs de retour à Bruxelles ce mardi : « L'Europe doit réguler les marchés et soutenir la transition »*. La Libre.be.
<https://www.lalibre.be/belgique/societe/2024/03/25/les-agriculteurs-de-retour-a-bruxelles-ce-mardi-leurope-doit-reguler-les-marches-et-soutenir-la-transition-CUSDHQ4IBBACJFH6KSBT6KES6U/>

- Bourgaux, A.-E. (2019). La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit. *Fédéralisme Régionalisme*. <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1768>

- CAP 2023-27—European Commission. (2024, octobre 28). https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en

- Commission européenne. (2025, mai 22). *PAC 2023-2027—Commission européenne*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_fr

- Comprendre la politique agricole commune. (2025, janvier 29). Consilium. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/the-common-agricultural-policy-explained/#:~:text=La%20politique%20agricole%20commune%20%28PAC%29%20de%20l%27UE%20garantit,unifi%C3%A9e%20en%20mati%C3%A8re%20d%27agriculture%3A%20la%20politique%20agricole%20commune.>

- Damestoy, M. (2021). *L'opposition wallonne au CETA : Une politisation à risque pour l'Union ?* <https://shs.hal.science/halshs-03176385>

- Di Mambro, A., & Raffray, M. (2023). La nouvelle politique agricole commune entre deux mondes. In *Le Déméter 2023* (p. 73-93). IRIS éditions. <https://www.cairn.info/le-demeter-2023--0011662119-p-73.htm>

- Fermeglia, M. (2023). When decentralization strikes back: The example of climate governance in Belgium. *Revista d'estudis Autonòmics i Federals*, 37, Article 37.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration

- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>

- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273-298.

- Jeffery, C. (1997). L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : Une approche des politiques nationales. *Politiques et Management Public*, 15(3), 211-231. <https://doi.org/10.3406/pomap.1997.2160>

- Loi, A., & Gentile, M. (s. d.). *Recherche pour la commission AGRI : La dépendance du système alimentaire de l'UE aux intrants et à leurs sources*.

- L'Avenir, L. rédaction de. (2024, octobre 28). *Crise agricole en Belgique : Quelle est la situation sur les routes en Wallonie et à Bruxelles ce vendredi ?* [lavenir.net. https://www.lavenir.net/actu/belgique/2024/02/02/crise-agricole-en-belgique-quelle-](https://www.lavenir.net/actu/belgique/2024/02/02/crise-agricole-en-belgique-quelle-)

[est-la-situation-sur-les-routes-en-wallonie-et-a-bruxelles-ce-vendredi-IWMIZOHBANDGZJVJVAZZ3VYWPU/](#)

- Malherbe, A., Moriau, J., Rosa, E., & Wagener, M. (2019). *La-problematique-du-sans-abrisme-a-bruxelles-limite-de-la-gouvernance-multiniveau-dans-lapplication-du-principe-de-justice-spatiale/*. <https://www.jssj.org/article/la-problematique-du-sans-abrisme-a-bruxelles-limite-de-la-gouvernance-multiniveau-dans-lapplication-du-principe-de-justice-spatiale/>
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The state of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond* (pp. 391-410). Lynne Rienner Publishers. <https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>
- Massot, A. (2017). *La politique agricole commune (PAC) et le traité*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050201/04A_FT\(2013\)050201_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050201/04A_FT(2013)050201_FR.pdf)
- Milicevic, V. (2023, septembre 30). *Les instruments de la PAC et leurs réformes | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement européen*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/107/thecommon-agricultural-policy-instruments-and-reforms>
- Minne, G. (2020). *Effets du changement climatique et gestion des risques de production en Wallonie*. Centre wallon de Recherches agronomiques. Consulté 28 octobre 2024, à

l'adresse <https://www.cra.wallonie.be/fr/effets-changement-climatique-gestion-risques-production-wallonie>

- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*. <https://doi.org/10.1111/J.1468-0386.2007.00379.X>
- Pavy, E. (2024). *Le traité de Lisbonne*. [Le traité de Lisbonne | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement européen](#)
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Poirier, J. (2002). Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12, 24-54. <https://doi.org/10.1080/714004754>
- Pouch, T. (2024). Politique commerciale de l'UE, en zone de turbulences. *Paysans & société*, 403(1), 5-12. <https://doi.org/10.3917/pes.403.0005>
- Priyantha, I. R. (2018). *Multi-level Governance and Policy Coordination: Challenges of Coordination in Hierarchical and Network Systems (A Theoretical Overview)*. https://www.researchgate.net/publication/326647202_Multi-level_Governance_and_Policy_Coordination_Challenges_of_Coordination_in_Hierarchical_and_Network_Systems_A_Theoretical_Overview

- Ragonnaud, G. (2017). *Second pilier de la PAC : la politique de développement rural*.
[Second pilier de la PAC : la politique de développement rural](#)

- Randour, F. (2021). Le contrôle du principe de subsidiarité et des affaires européennes dans le système belge parlementaire à multiples niveaux.
https://www.researchgate.net/publication/365360984_Le_controle_du_principe_de_subsidiarite_et_des_affaires_europeennes_dans_le_systeme_belge_parlementaire_a_multiples_niveaux

- RTBF. (2024a, janvier 26). *Colère des agriculteurs : Des actions en cascade la semaine prochaine et un avant-goût ce vendredi*. RTBF. <https://www.rtbf.be/article/colere-des-agriculteurs-des-actions-en-cascade-la-semaine-prochaine-et-un-avant-gout-ce-vendredi-11319243>

- RTBF. (2024b, mars 20). *Optimisation de la culture des poires flamandes et utilisation des nouvelles technologies pour améliorer leur couleur verte*. RTBF. <https://www.rtbf.be/article/optimisation-de-la-culture-des-poire-flamandes-et-utilisation-des-nouvelles-technologies-pour-ameliorer-leur-couleur-verte-11347116>

- Région Wallonne. (2014). Décret du 27 mars 2014 relatif au Code wallon de l'Agriculture. Moniteur belge, 5 juin 2014
https://www.ejustice.just.fgov.be/img_1/pdf/2014/03/27/2014027151_F.pdf

- Schmidt, V., & Wood, M. (2019). Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), Article 4.

- Souvanlasy, L. (2024, février 2). *Comment la colère des agriculteurs s'est étendue en Europe*. https://www.lemonde.fr/international/article/2024/02/02/comment-la-colere-des-agriculteurs-s-est-etendue-en-l-europe_6214468_3210.html

- STABEL. (2024, juillet 25). *Chiffres clés de l'agriculture 2024 | Statbel*. <https://statbel.fgov.be/fr/chiffres-cles-de-lagriculture-2024-0>.

- Union européenne. (2012). *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*. Journal officiel de l'Union européenne, C 326. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

- VITO. (2024), *Annual report 2023: The future is sustainable*. https://info.vito.be/hubfs/+%20Jaarverslag/VITO_AnnualReport2023_interactivepdf_FINAL_EN.pdf?_gl=1*_zqfih2*_gcl_au*NDgyNzg2MTkuMTczMDEyNTIyMg..*_ga*_OTIzMTgzMDg1LjE3MzAxMjUyMjI.*_ga_8W09K9NBS9*MTczMDEyNTIyMi4xLjEuMTczMDEyNTYwNi40Mi4wLjc5MjIyODc2NA..*_ga_XTNE12PEN6*MTczMDEyNTIyMi4xLjEuMTczMDEyNTYxMC4zOC4wLjE1OTUwOTU0ODA.

11) Annexes

11.1) Guide d'entretien

→ Structure

Chaque hypothèse est sujette à plusieurs questions dans le but de récolter des données de pouvoir les vérifier.

Hypothèse 1 : Les accords de coopération renforcent la coordination et la coopération en clarifiant la répartition des compétences et en fixant les modalités de coopération.

Questions :

-Dans quelle mesure les accords de coopération clarifient-ils la répartition des compétences et des responsabilités ?

-Pouvez-vous donner des exemples concrets de succès ou d'échecs en matière de coopération institutionnelle ?

-La pratique respecte-t-elle toujours ce qui est contenu dans les accords de coopération ?

-Les accords de 2003 et 2004 ont-ils un impact différent sur la coordination et la coopération entre les différentes entités ?

-Les structures prévues par les accords (GTP-CMI, GTP, CIPA, etc.) créent-elles des redondances ou des complexités ?

Hypothèse 2 : La fragmentation institutionnelle limite l'efficacité des accords de coopération.

Questions :

-La fragmentation des compétences agricoles en Belgique a-t-elle un impact négatif sur l'efficacité des accords de coopération ?

-Quels défis la fragmentation institutionnelle et le nombre d'intermédiaires posent-ils pour la mise en œuvre des accords de coopération dans le domaine de l'agriculture ?

-Y a-t-il encore des cas de ralentissement ou de blocage dans la prise de décision liée à l'agriculture, malgré les accords de coopération ? Les accords de coopérations prévoient-ils l'ensemble des cas ? Pouvez-vous donner des exemples, notamment concernant les négociations de la PAC ou les discussions sur le glyphosate ?

Hypothèse 3 : Les accords de coopération nécessitent d'autres mécanismes pour être pleinement efficaces.

Questions :

-Quel rôle jouent des outils comme le comité de concertation ou la conférence interministérielle de l'agriculture, au-delà des accords de coopération ?

-Les accords de coopération pour l'agriculture sont-ils à jour lorsqu'ils évoquent le groupe de travail permanent de la CIP, la Conférence interministérielle régionale ou le bureau de coordination agricole ?

-Existe-t-il des mécanismes informels en plus des mécanismes officiels ? Lesquels ?

-Y a-t-il une complémentarité ou une concurrence entre les différents mécanismes ?

-Avez-vous observé des situations où ces mécanismes ont permis de résoudre des conflits ou d'améliorer la coordination ?

Hypothèse 4 : Les accords de coopération facilitent le respect des exigences européennes dans l'implémentation des législations européennes.

Questions :

-Les accords de coopération dans le domaine de l'agriculture ont-ils permis à la Belgique d'améliorer son respect des obligations européennes ?

-Y a-t-il des domaines spécifiques au sein de la politique agricole où ces accords de coopération ont été particulièrement efficaces (ou inefficaces) ? Pouvez-vous développer ?

-Pensez-vous que l'Union européenne joue un rôle dans la structuration de ces accords ?

Hypothèse 5 : Les accords de coopération présentent un déficit démocratique.

Questions :

-Comment évaluez-vous la transparence et la participation démocratique dans l'élaboration et la modification des accords de coopération ?

-Le fait que ces accords ne puissent être amendés par les Parlements concernés pose-t-il un problème en termes de légitimité démocratique ?

-Quel est le rôle des fonctionnaires dans ce processus, et cela a-t-il un impact sur la prise de décision politique ?

-Les Vademecum des conférences interministérielles et les données issues de ces réunions ne sont pas facilement trouvables. Pour quelle(s) raison(s) ?

Questions Hors Catégorie

-Dans le contexte actuel de crise, les accords de coopération et les autres mécanismes existants permettent-ils des décisions rapides et réactives ?

-Quels sont les points forts des accords de coopération et du système actuel de coopération et de coordination ? Quelles sont les faiblesses ?

-Quelle est votre évaluation de l'efficacité des accords de coopération intra-belges en matières agricoles ? Y a-t-il des différences en fonction des domaines de l'agriculture ?

-Le système actuel permet-il de répondre rapidement en cas de crise agricole ?

-Est-ce que c'est cohérent de voir le fédéral coordonner les positions belges alors que dans le cadre de l'agriculture, il s'agit de compétences principalement régionalisées ?

11.2) Guide d'entretien pour le focus groupe

Guide d'entretien pour le focus groupe entre les représentants des Régions

Introduction

Présentation du Mémoire :

-Intérêt du mémoire : étude de la coopération et de la coordination en Belgique pour une politique multi-niveau en se focalisant sur l'agriculture.

-Observation : Les Régions possèdent quasiment l'entièreté des compétences agricoles MAIS, le fédéral en a gardé quelques-unes et coordonne les discussions pour l'établissement de la position belge au conseil.

-L'objectif de ce guide est de récolter des données afin de vérifier les hypothèses du mémoire.

Hypothèses et questions

Hypothèse 1 : Les accords de coopération renforcent la coordination et la coopération en clarifiant la répartition des compétences et en fixant les modalités de coopération.

Questions :

-Quelle est votre avis à propos la clarté des accords de coopération concernant la répartition des compétences et des responsabilités ? Y a-t-il des différences d'interprétation entre les régions ?

-Pouvez-vous partager des exemples concrets de succès ou d'échecs en matière de coopération institutionnelle ? Comment ces exemples varient-ils entre les régions ?

-La pratique respecte-t-elle toujours ce qui est contenu dans les accords de coopération ?

-Les accords de 2003 et 2004 ont-ils eu un impact différent sur la coordination et la coopération entre les différentes entités ? Comment ces impacts varient-ils entre les régions ?

-Les structures prévues par les accords (GTP-CMI, GTP, CIPA, etc.) créent-elles des redondances ou des complexités ? Ces structures sont-elles perçues différemment selon les régions ?

Hypothèse 2 : La fragmentation institutionnelle limite l'efficacité des accords de coopération.

Questions :

-La fragmentation des compétences agricoles en Belgique a-t-elle un impact négatif sur l'efficacité des accords de coopération ? Est-ce qu'il a une universalité/diversité des points de vue selon les régions ?

-Quels défis la fragmentation institutionnelle et le nombre d'intermédiaires posent-ils pour la mise en œuvre des accords de coopération dans le domaine de l'agriculture ? Ces défis varient-ils entre les régions ?

-Y a-t-il encore des cas de ralentissement ou de blocage dans la prise de décision liée à l'agriculture, malgré les accords de coopération ? Pouvez-vous donner des exemples spécifiques à votre région ? Les domaines où se situent les difficultés varient-ils entre les régions ?

Hypothèse 3 : Les accords de coopération nécessitent d'autres mécanismes pour être pleinement efficaces.

Questions :

-Quel rôle jouent des outils comme le comité de concertation, la CMI, la CIPA, au-delà des accords de coopération ? Ce rôle est-il perçu différemment selon les régions ?

-Les accords de coopération pour l'agriculture sont-ils à jour lorsqu'ils évoquent le groupe de travail permanent de la CIP, la Conférence interministérielle régionale ou le bureau de coordination agricole ? Y a-t-il des différences d'actualisation entre les régions ?

-Existe-t-il des mécanismes informels en plus des mécanismes officiels ? Ces mécanismes varient-ils entre les régions ?

-Y a-t-il une complémentarité ou une concurrence entre les différents mécanismes ? Cette dynamique est-elle perçue différemment selon les régions ?

-Avez-vous observé des situations où ces mécanismes ont permis de résoudre des conflits ou d'améliorer la coordination ? Ces situations varient-elles entre les régions ?

Hypothèse 4 : Les accords de coopération facilitent le respect des exigences européennes dans l'implémentation des législations européennes.

Questions :

-Les accords de coopération dans le domaine de l'agriculture ont-ils permis à la Belgique d'améliorer son respect des obligations européennes ? Cet impact est-il perçu différemment selon les régions ?

-Y a-t-il des domaines spécifiques au sein de la politique agricole où ces accords de coopération ont été particulièrement efficaces (ou inefficaces) ? Ces domaines varient-ils entre les régions ?

-Pensez-vous que l'Union européenne joue un rôle dans la structuration de ces accords ? Ce rôle est-il perçu différemment selon les régions ?

Hypothèse 5 : Les accords de coopération présentent un déficit démocratique.

Questions :

-Comment évaluez-vous la transparence et la participation démocratique dans l'élaboration et la modification des accords de coopération ? Y a-t-il des différences d'évaluation entre les régions ?

-Le fait que ces accords ne puissent être amendés par les Parlements concernés pose-t-il un problème en termes de légitimité démocratique ? Ce problème est-il perçu différemment selon les régions ?

-Quel est le rôle des fonctionnaires dans ce processus (quel est le poids des GTP et des niveaux ministériels pour les CIPA/CIM), et cela a-t-il un impact sur la prise de décision politique ? Cet impact varie-t-il entre les régions ?

-Les Vademecum des conférences interministérielles et les données issues de ces réunions ne sont pas facilement trouvables. Pour quelle(s) raison(s) ? Ces raisons varient-elles entre les régions ?

Questions Hors Catégorie

-Dans le contexte actuel de crise, les accords de coopération et les autres mécanismes existants permettent-ils des décisions rapides et réactives ? Y a-t-il des différences d'efficacité entre les régions ?

-Quels sont les points forts des accords de coopération et du système actuel de coopération et de coordination ? Quelles sont les faiblesses ? Ces points forts et faiblesses varient-ils entre les régions ?

-Quelle est votre évaluation de l'efficacité des accords de coopération intra-belges en matières agricoles ? Y a-t-il des différences en fonction des domaines de l'agriculture ? Ces différences varient-elles entre les régions ?

-Le système actuel permet-il de répondre rapidement en cas de crise agricole ? Y a-t-il des différences de réactivité entre les régions ?

11.3) Retranscriptions et notes des entretiens²

11.3.1) Notes du focus groupes avec les fonctionnaires régionaux

- Participants :

- deux fonctionnaires pour la Flandre

- 3 participants pour la Wallonie

- la personne représentant l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale pour la CMI et la CIPA est finalement absente à la suite d'un imprévu.

- Répartition claire des compétences ?

Il y a la loi spéciale de compétences des réformes institutionnelles, les accords de coopération qui spécifient la mise en œuvre, le groupe de travail permanent de la conférence ministérielle interrégionale et de la conférence interministérielle de la politique agricole.

Selon leur expérience, les choses s'articulent bien avec les trois outils (la loi de réforme institutionnelle qui est la base, les accords de coopération et les réunions mensuelles du GTP CIPA et CMI). Toutefois, cela dépend aussi de l'homogénéité des partis au pouvoir en Flandre, en Wallonie et au fédéral.

Ils permettent aussi d'avoir de la flexibilité (les accords de coopération, selon les intervenants).

Pour les plans stratégiques différents dans la PAC actuelle, articuler les travaux de chaque Région entre eux. Il s'agit de faire en sorte que chaque projet des régions et du fédéral s'articule bien entre eux.

² Dans les retranscriptions, la lettre X est indiquée pour remplacer des noms afin de préserver l'anonymité des répondants conformément aux volontés exprimées dans les formulaires de consentement et autres.

Au niveau de la CMI et de la CIPA, ils se réunissent uniquement au niveau des GT, pas au niveau ministériel, car il s'agit uniquement de la mise en œuvre, de l'opérationnel ; il ne s'agit pas de question d'ordre politique.

C'est également l'idée d'un mécanisme d'alerte. À chaque initiative d'une entité, les fonctionnaires remettent un avis, un rapport. Si une partie dit qu'il peut y avoir un problème pour une autre entité à la suite de cette initiative, on peut réunir le niveau politique. La plupart du temps, ils font confiance ; on les réunit que lorsqu'il y a des problèmes d'ordre politique.

Il y a une réunion mensuelle pour la CMI et la CIPA.

Les GT remettent des avis, qui sont ensuite entérinés par les ministres. Une fois que le rapport est transmis, une fois qu'il est validé, la décision devient formelle. Un fonctionnaire wallon souligne qu'avant, les ministres venaient plus souvent.

Réunir les ministres, par exemple, quand ils doivent faire une répartition au niveau d'un budget. Si le groupe de travail ne trouve pas de solution pour la clé de répartition d'un budget, alors cela passe au niveau politique.

Les ministres s'occupent des répartitions au niveau du budget. Ils ne se réunissent pas nécessairement physiquement, mais ils entérinent à chaque fois les décisions et les avis deviennent des décisions. La décision leur appartient donc toujours de manière formelle.

Mais du point de vue de l'expérience d'un fonctionnaire wallon, cela est très rare, car ils travaillent très bien au niveau des groupes de travail permanents.

- Fragmentation des compétences, problèmes d'efficacité dans votre travail ?

Ils ont des règlements d'ordre intérieur, car parfois il faut aller vite. D'une manière générale, ils passent plus par la procédure d'approbation rapide que par la procédure classique.

En temps de crise, chaque personne du groupe dit qu'on forme une task force pour aller vite avec chaque acteur qui est représenté. Donc voilà, c'est la solution.

- Pourquoi il y a la même fréquence de réunion entre le CMI et la CIPA alors que le fédéral n'a plus beaucoup de compétences ?

La santé alimentaire, la santé végétale justifient la fréquence des réunions pour la transposition. Il y a toujours de quoi faire. Dans les réunions de la CIPA, il y a aussi des échanges d'informations. L'agenda est toujours rempli, ils délèguent beaucoup à Bruxelles envers les deux autres Régions, mais les problèmes rencontrés doivent être remontés. Bruxelles est aussi présent, car il y a une plateforme ; ils ont parfois leur propre budget, programme. Ils ont un petit paquet.

- Les accords de coopération sont-ils à jour ?

Un texte de référence ne doit pas aller trop dans le détail. La flexibilité est nécessaire pour pouvoir travailler. Il n'a pas eu l'impression qu'un problème n'a pas eu de résolution.

Clip, les participants ne sont pas des experts de ce domaine. Mais ce sont des tâches spécifiques. Ils sont très actifs, demande à leurs experts. Il faut prendre le temps.

Différents parlements pour changer, procédure difficile de changer, pour prendre en compte les pratiques dans les accords.

Fonctionnaire wallon (membre du CSA et attaché à la RP) : Il n'y a jamais eu de remise en cause du CE des accords de coopération. Car, lorsqu'ils transmettent au CE les projets d'arrêtés, le CE réclame directement les rapports du GTP CIPA qui a été validé par les ministres. Il affirme donc qu'ils sont bien au courant de la procédure.

Fragmentation institutionnelle : les accords de coopération ne sont pas là pour suppléer à un manquement, ils sont là pour appliquer. Les accords de coopération sont la conséquence de la répartition des compétences au niveau belge. Les accords de coopération ne sont pas là pour corriger ou suppléer à un manquement, ils sont là pour appliquer la disposition institutionnelle de notre pays.

Oui, il y a des redondances entre le GTP CIPA et CMI, mais pas l'impression que cela pose un problème. Dans la pratique, les deux réunions se suivent. Il y a souvent les mêmes points à l'ordre du jour d'une réunion à l'autre. Des points qui doivent être discutés entre les Régions et le fédéral doivent faire l'objet d'un accord entre les Régions avant (la plupart du temps).

Ordre des réunions :

1) GTP CMI

2) GTP CIPA

2/3 des points GTP CMI qui se retrouvent après au GTP CIPA

C'est un moindre mal (que les points soient présentés deux fois).

Un fonctionnaire wallon n'est pas certain qu'il faille poser la question en termes d'efficacité. La Belgique s'est construite sur un modèle fédéral, avec la répartition des compétences d'aujourd'hui. La coordination se passe relativement bien et il pense que la coordination agricole se déroule mieux que dans d'autres secteurs. « Dire deux fois la même chose, cela nous prend un quart d'heure, c'est un moindre mal. »

Un autre fonctionnaire wallon parle d'historique ; avant, c'était deux jours différents pour les réunions CIPA et CMI. Les régions sont compétentes pour la PAC, donc elles ont besoin de la CMI, car en CIPA, elles n'entrent pas dans le détail.

Le CE n'accorde aucune validité, aucune garantie à des accords réalisés entre les Régions au niveau du GTP CMI. Pour lui, c'est le GTP CIPA. Donc, il y a des dossiers qui doivent absolument passer par la CIPA, car ils ont besoin des rapports validés par les ministres. Quand on prend un arrêté ministériel d'une Région, il y a toujours dans les vus l'accord du GTP CIPA avec la date. Donc ça, il n'y a pas de problème.

Maintenant, le même jour, pour alléger les procédures, question de stratégie, car cela permet d'aller plus vite en CIPA, comme les régions ont déjà un accord. Façon d'accélérer les choses. Cela fonctionne très bien.

Les néerlandophones ont exprimé être d'accord en hochant la tête.

Beaucoup d'intermédiaires ? Les cercles de concertation sont récurrents, donc ils se connaissent relativement tous bien. Parfois plus difficile de trouver le bon interlocuteur quand le dossier est plus spécifique.

Une fonctionnaire souligne que cela dépend dossier par dossier.

Au niveau européen, les groupes de travail sont désignés au sein du GTP CIPA. C'est là que sont définis les porte-paroles en fonction des différentes thématiques.

Ils se servent aussi de cette liste pour assurer la concertation, la consultation de certaines thématiques avec lesquelles les membres des GTP CMI/CIPA sont moins à l'aise. C'est un outil qu'ils utilisent.

- Quelle vitesse pour le système ?

GTP CMI et CIPA, ces groupes sont présidés chaque fois par une autorité différente. Ils prévoient à l'avance les calendriers des réunions. Pas convoquées en fonction de l'actualité.

Il y a aussi des flexibilités qui sont prévues : ils peuvent faire des réunions extraordinaires, mais aussi des consultations écrites et des procédures silencieuses quand il y a une actualité qui est urgente. Il y a beaucoup de flexibilité, ils sont très créatifs.

Est-ce que, depuis les accords de coopération, la Belgique pour l'agriculture est moins condamnée pour non-respect des engagements européens ? Meilleures transpositions ?

Un fonctionnaire wallon : avant la régionalisation, il y avait une réunion comme le GTP CIPA organisée par le fédéral avec les Régions invitées, mais avis pas nécessairement suivis. Au niveau des directives, le problème n'existe pas qu'au niveau de la Belgique. Le problème peut exister au niveau de l'Allemagne, de la France, de l'Espagne. C'est au niveau de la répartition des compétences.

C'est toujours l'État qui est responsable au niveau de l'Europe pour la mise en œuvre.

« Maintenant, c'est à nous de taper sur les doigts de l'autorité compétente pour lui dire de mettre en œuvre la directive. »

- Un fonctionnaire flamand ajoute que c'est parfois plus difficile pour les directives très techniques comme la santé des végétaux où différents éléments sont de l'ordre de la compétence de plusieurs entités (alors c'est plus compliqué).

Les GTP CIPA/CIM désignent les porte-paroles pour représenter la Belgique au sein des groupes de travail en Belgique ?

Le GTP CIPA fixe la liste des porte-paroles au niveau des différents groupes de travail et des comités. Ce sont des groupes de travail, d'experts, ce sont vraiment du travail technique. Une fois que le porte-parole est désigné, ce sont des tours de rôles. Si ce sont des compétences fédérales, souvent c'est le représentant du fédéral qui est porte-parole et qui consulte les experts régionaux.

Une fois que le porte-parole est désigné, à charge pour les experts des autres niveaux de pouvoir de pouvoir se concerter entre eux de manière relativement informelle pour qu'il y ait une réponse belge.

Au moment de la régionalisation, ils se sont basés sur la loi constitutionnelle qui répartissait les compétences. En fonction des compétences qui relèvent des régions, ils ont sélectionné tous les comités d'experts et les groupes de travail.

Parfois, les matières discutées au sein des groupes de travail du Conseil sont mixtes. Pour le moment, il y a des propositions législatives concernant le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne alimentaire. Il y a donc le SPF Économie qui est compétent et aussi des régions (pour l'organisation commune des marchés). Il y a donc un expert flamand, un expert wallon et un expert du SPF Économie qui prennent part aux travaux (mais ce n'est pas lui qui prend la parole).

En général, il y a quatre places au sein des groupes de travail.

Tour de rôle, donc, chaque année, c'est une Région qui est le porte-parole belge au groupe de travail pour chaque compétence.

Il y a aussi des tableaux qui prévoient comment répartir la représentation belge entre le fédéral et les Régions pour les groupes de travail avec des compétences mixtes. Cela existe depuis 2003. « On a vraiment une très bonne expérience à ce niveau-là, on n'a pas vraiment de problème quoi. »

« Le problème, c'est plutôt de trouver des collègues qui veulent bien assurer le rôle de représentation, parce que cela demande quand même un certain travail. » Et c'est vrai qu'au niveau belge, cela peut demander un gros travail au niveau de la coordination. La personne qui va prendre la parole pour le groupe de travail doit bien sûr faire une concertation élargie avec toutes les personnes compétentes, et cela peut prendre un certain temps. Parfois, au niveau

européen, on doit réagir très vite, car on a les documents 3 jours à l'avance, parfois 4 jours avant la réunion, on doit rapidement réaliser une concertation ». Ce n'est pas toujours évident.

- Évocation de groupes techniques et technico-politiques, est-ce qu'il y a des différences ?

Technico-politique = le COREPER et ensuite au niveau du CSA où il y a un attaché pour la Flandre et un pour la Wallonie, où ils ont la possibilité de prendre des décisions politiques pour préparer le travail au Conseil.

Décision politique, exemples : un pourcentage (ce n'est pas technique). « Parfois des discussions de marchands de tapis. »

« Les affaires étrangères n'interviennent pour la position de la Belgique qu'au niveau du Conseil des ministres. » « Pas de DGE pour préparer le comité spécial Agriculture et pas de DGE pour préparer les groupes de travail et les groupes d'experts, ça non. » C'est uniquement entre les autorités compétentes que cela se fait.

Les DGE, c'est pour déterminer la position belge pour le Conseil des ministres (au niveau agricole).

Au niveau ministériel, si le ministre fédéral n'est pas présent, c'est le ministre régional qui est assesseur (tournante) qui prend la parole. Les positions sont déterminées en DGE. Le ministre qui parle doit lire la speaking note réalisée sur la base de la réunion de la DGE. Quand il n'y a pas de ministre, si les points relèvent du CSA, les deux attachés régionaux au CSA prennent la parole pour la Belgique. Et l'ambassadeur adjoint, lui, peut prendre la parole sur les points qui concernent le COREPER.

Lors du Conseil, normalement la position adoptée en DGE ne peut pas être modifiée. « Tout ça est bien réglé. »

- Quand il y a des points à négocier, quid ?

Si pas d'accord entre les autorités compétentes, on ne dit rien, on s'abstient. « C'est rare, mais cela peut arriver. En général, on trouve toujours un compromis. » Mais alors, le compromis est trouvé au niveau des cabinets ; c'est politique.

Le ministre fédéral peut modifier la rédaction de la speaking note, mais pas le fond du texte, ce qui est mis dans la note.

- Déficit démocratique ?

Un fonctionnaire wallon dit que les listes des porte-paroles sont des outils opérationnels, il ne voit pas où il y a un enjeu. « C'est un annuaire pour usage interne. » De plus, une fois le porte-parole désigné, il doit être inscrit au registre d'enregistrement de la Commission ou du Conseil, il y a donc un enregistrement un peu plus officiel. « Je ne suis pas sûr que, pour ce point-là, il y ait une nécessité de transparence jusqu'à ce niveau-là. » On est vraiment dans l'annuaire interne propre à une administration.

Dans notre pratique, et pendant la présidence belge, nous avons fonctionné selon le cadre de l'accord de coopération et nous n'avons pas rencontré de problèmes majeurs. Chaque niveau de pouvoir se consulte avec les autres. Il n'y a pas d'arbitre, cela se déroule à égalité entre les différents niveaux de pouvoir. « J'ai une expérience de 5 ans, pas constaté de blocage. » À mon niveau, dans la pratique, avec la catégorie 6 de l'accord de 1994, je n'ai pas été témoin de problème ».

Un autre fonctionnaire wallon : la DGE invite tous les cabinets des entités fédérées et l'ensemble des cabinets du fédéral (même le cabinet du ministre des Transports peut participer, donc il y a de la démocratie). C'est vraiment une position collégiale. Le Conseil est unique, les filières au Conseil ne doivent pas se contredire, mais il ne faut pas se répéter.

« Le seul problème que nous pouvons avoir au niveau agricole, c'est quand il y a des sensibilités au niveau de l'environnement, nous devons nous abstenir sur certaines positions que l'on souhaite donner à l'Europe parce qu'il n'y a pas de consensus entre la filière agricole et celle de l'environnement. » « Avec le Green Deal, nous avons eu beaucoup de soucis. » Parfois, nous n'avons pas pu nous exprimer au niveau agricole parce qu'il y avait une sensibilité plus importante au niveau environnemental.

- Quid de l'absence d'assentiment parlementaire pour un des accords de coopération ?

Au niveau régional, il y a eu assentiment parlementaire parce que nous avons dû adopter l'accord et, à ce moment-là, c'est passer par l'assentiment des parlements. Quand ils ont accepté

une modification qu'on a adoptée à l'accord, c'est global. Ils ont accepté. Pas de soucis à ce niveau-là.

- Quid des vade-mecum mentionnés dans les accords de coopération ?

C'est un peu comme une circulaire ministérielle, c'est un document qui devait expliquer plus dans le détail. Il y a plusieurs représentants des autorités qui se sont réunis pour élaborer ce document et, malheureusement, il n'a jamais été validé. Il n'a donc aucune valeur, c'est plus un manuel d'utilisation, d'emploi. C'est de la cuisine intérieure.

Pour quelles raisons il n'a pas été approuvé ?

Le fonctionnaire wallon invité à ajouter des précisions ne se souvient pas des raisons pour lesquelles cela n'a pas été validé.

Quand il y a des nouveaux collaborateurs, on les forme via du bouche-à-oreille ou on leur explique comment travailler, car il n'y a pas ce document, ce vade-mecum qui a été validé.

- Est-ce qu'il y a des filières particulières au sein de l'agriculture où il y a des tendances au non-consensus pour la position belge ?

Quand il y a des textes sur la table en lien avec d'autres secteurs, ils concertent les différents collègues.

Grandes discussions au niveau des émissions pour le bétail (porcine, bovine, etc.) ; il y a l'aspect économique et l'aspect agricole.

Actuellement, avec la communication de la Commission pour l'agriculture, ils sont contents, car on reconnaît l'importance stratégique de l'agriculture pour la sécurité et la souveraineté alimentaire. Ils constatent que l'accent est mis aussi par la Commission sur l'impact de la législation européenne d'autres filières sur le secteur agricole.

On est conscient que notre agriculture doit évoluer vers une agriculture durable, mais qui est aussi viable. Le problème qu'on a eu avec le green deal, c'est qu'on a appuyé sur l'accélérateur environnemental/climat sans réfléchir qu'il y a eu un impact très négatif au niveau économique pour l'agriculture.

Il y a eu des moments où l'on n'a pas pu intervenir comme on le souhaitait, car il y avait une certaine sensibilité au niveau climat, environnement. Cela respecte la démocratie et le fait que la Belgique parle d'une seule voix.

- La PAC a beaucoup évolué au cours du temps, est-ce que cela a modifié vos habitudes pour travailler au cours du temps ensemble ?

- Quelle est votre évaluation de ce système de coopération/coordination sur la base de votre expérience ?

Au niveau du changement, il n'y en a pas vraiment eu. On s'est battu au niveau belge pour avoir deux plans stratégiques, parce qu'on estime qu'on a deux agricultures différentes entre le nord et le sud du pays. Mais cela n'a pas induit plus de difficulté pour travailler ensemble.

On a plus de difficultés pour répondre aux questions de l'Europe, ça oui. Le plan stratégique demande beaucoup de travail, la Commission pose beaucoup de questions. Quand on doit modifier le plan stratégique, la Commission a deux ou trois mois pour répondre et donner son accord. La lourdeur est plus au niveau de ce que l'Europe a prévu, elle ne vient pas du niveau de travail entre les régions, pour moi.

La transposition, c'est bien (sauf quand c'est très technique, mais c'est rare). Souvent, les régions sont d'accord pour les positions dans les groupes techniques.

- Quel bilan du système ?

Le fonctionnaire wallon qui est actif depuis 5 ans n'a pas constaté de difficultés majeures. Il peut y avoir de petits grains de sable, mais pas de difficultés structurelles dans la pratique du travail. C'est ce qu'il peut dire. Il ajouterait que l'accord de coopération est un outil opérationnel pour organiser le travail, que les tableaux des porte-paroles sont des outils pour documents internes pour organiser le travail, que pour la DGE et le Conseil, on navigue entre différents niveaux, échelles.

Pour faire la liaison entre chacun de ces niveaux, on peut avoir le sentiment qu'il manque des choses et des outils. Il pense qu'il ne faut pas surcharger et avoir de la marge de manœuvre pour justement permettre la concertation et les échanges. Il pense même que c'est la condition pour que cela fonctionne bien. Ce ne sont pas des trous, mais des marges de manœuvre qui permettent

à l'ensemble de fonctionner. On passe constamment d'une réflexion opérationnelle à une réflexion stratégique.

Ce n'est pas la question sous l'angle de l'efficacité, mais se doter d'une cohérence, d'un récit commun. Et cela appartient aux politiques, pas à l'administration.

Un fonctionnaire ajoute qu'ils ont très peur pour l'avenir. Concernant les informations au niveau du futur cadre financier pluriannuel, il y a une volonté au niveau de la présidente de la Commission d'évoluer vers un multi-fonds. Il y a une volonté de rassembler les fonds, en tout cas celui concernant le développement rural avec un fond qui concerne la politique de cohésion. On parle aussi d'un plan national, on ne parlerait plus d'agriculture qui va mettre en œuvre des mesures financées par ce multi-fonds. Et donc ça, nous avons très peur, car nous avons deux plans stratégiques. Et nous voulons en garder deux. On ne veut pas d'un plan national où l'on va avoir des mesures financières pour de l'agriculture, du développement rural, de la cohésion sociale. C'est une catastrophe pour nous.

- Avec un tel plan, si c'est adopté, votre manière de travailler serait complètement à revoir, comme la cohésion est aussi une compétence régionale, mais qui n'a pas de lien avec l'agriculture. Cela mélangerait un peu tout ? Augmentant le nombre d'intermédiaires concernés ?

Les interlocuteurs acquiescèrent en précisant que leur crainte est que le multi-fonds signifie qu'à leur niveau, ils devront se coordonner pour avoir des clés de répartition. Très complexe pour eux, car l'agriculture est une politique très spécifique qui fonctionne pour le moment. C'est une remarque de l'ensemble des États membres.

D'après l'information, la présidente de la Commission veut cela, car ça lui permettrait d'avoir une plus grande flexibilité et de transférer en fonction des politiques qu'elle veut faire ;

- Comités ad hoc, Codeco, souvent utilisés ?

Non, les autres mécanismes d'arbitrage ne sont pas utilisés.

11.3.2) Entretien avec un fonctionnaire de la DGE

- Moi (Briec) : Bonjour Monsieur X, merci de me consacrer un peu de votre temps. Pouvez-vous vous présenter un petit peu ?

- Monsieur X : Nous avons deux carrières, donc nous avons une carrière qu'on appelle extérieure, donc classiquement les diplomates qui partent en poste tous les quatre ans et qui reviennent partie à la mission centrale, et une carrière interne qui est une carrière de fonctionnaire classique, comme dans tous les services publics fédéraux. Moi, je suis de la carrière interne, j'ai rejoint le département des Affaires étrangères en 2014. Auparavant, donc, j'étais, je viens de, je suis bioingénieur. Donc, je me suis occupé de coordination de politique agricole, on va dire pour faire simple, durant toute ma carrière. Donc, politique européenne depuis l'an 2000, depuis mon diplôme. Successivement, à la Région wallonne, puis au niveau fédéral dans un parastatal agricole qui s'appelait le bureau d'intervention de restitution belge, qui n'existe plus.

- Moi (Briec) : C'était le BIRB, c'est ça ?

- C'était le BIRB et un passage en cabinet par détachement. Donc, le cabinet de la ministre fédérale de l'Agriculture. Et en 2014, lors de la régionalisation, j'ai rejoint par mobilité interne le SPF Affaires étrangères pour être en charge au niveau de la direction générale Affaires européennes de la coordination. Donc, pour tout ce qui est agriculture et pêche. Ces matières ont été élargies dans mon service à l'environnement, au climat, au développement durable et à la santé par après. Et, c'est là que je suis toujours maintenant, 10 ans après désormais.

- Bah, écoutez, merci beaucoup. Donc, pour résumer mon projet de recherche, comme ça, vous voyez un peu plus ce dont j'aurai envie de parler.

Donc, moi, je me suis intéressé à la PAC, parce que c'est une des grandes politiques de l'Union européenne. C'est quasiment un tiers du budget, même si c'est un peu en train de diminuer. Et, dans un de mes cours à l'université de Namur, on a dû simuler, si vous voulez, une négociation de PAC dans un cours de négociation. Et j'avais le pays, c'était la Pologne, et donc je devais négocier pour la Pologne une PAC. Et je me suis rendu compte à ce moment-là que la Belgique avait deux plans pour la nouvelle PAC, stratégies nationaux différents, et ça a un peu attisé ma curiosité. Plus les années mouvementées avec la crise agricole, notamment 2024, où je me suis dit : « Tiens, en tant que crise, comment est-ce que la Belgique parle au nom d'une

position ? », etc. Et c'est là que je me suis rendu compte que la Belgique avait mis en place des accords de coopération, évidemment celui de 1994 pour tout ce qui est représentation européenne, avec l'agriculture qui est une catégorie un peu spécifique. Puis après, je me suis rendu compte qu'il y avait des accords intra-belges qui avaient été réalisés en 2003 et 2004, spécifiques à l'agriculture, pour un petit peu régler les questions de mise en œuvre après la définition d'une position : comment est-ce qu'on respecte ces engagements européens, qu'on se répartit les responsabilités.

J'aimerais aborder plutôt justement comment est-ce que la Belgique prépare sa position, vu que c'est ce que vous faites pour le moment. Mais l'intervenant que j'ai interrogé hier, il ne savait plus si les accords de coopération intra-belges qui n'avaient pas eu l'assentiment parlementaire l'avaient eu, parce qu'il disait que le Conseil d'État les avait rejetés. Mais moi, je n'ai pas trouvé, si vous voulez, sur le site de la Région wallonne ou du fédéral, les bases légales, des versions avec les assentiments parlementaires.

Et donc, il me disait peut-être que vous pourriez me dire, parce qu'il paraît que c'était en cours de réécriture, que ça avait été un projet à un moment, si cela avait abouti ou pas, ce projet d'assentiment parlementaire.

- Je pense que non. Il faut savoir que l'agriculture, elle, est coordonnée exactement de la même façon que pour toutes les autres matières européennes. Donc, la base, c'est l'accord de mars 94, qui est l'accord de coopération qui définit les catégories du Conseil, et il y a eu effectivement un amendement, une révision de cet accord en 2003.

Pourquoi ? Parce que l'agriculture a été très largement régionalisée en 2002 et que, donc, l'agriculture de ce fait est un peu une catégorie à part. Donc c'est une catégorie où on a gardé un porte-parole fédéral, sans rotation avec les Régions comme assesseurs, malgré le fait que cette compétence est quasi exclusivement régionale. Donc on n'a pas pu aller plus loin. La logique aurait voulu sans doute que l'agriculture passe dans ce qu'on appelle une catégorie 3, c'est-à-dire les régions qui ont le siège avec le fédéral comme assesseur. Je ne sais pas si vous avez étudié l'accord de coopération de 1994.

- Oui, oui.

- Donc la catégorie 3 qui concerne par exemple l'environnement. Cela aurait pu convenir à l'agriculture. Qu'est-ce qui s'est passé ? Effectivement, d'abord, il y a toute une série de dispositions qui restent fédérales. Plus beaucoup, tout ce qui est norme de produits, les OGM, les pesticides, tout ça reste les compétences en sécurité alimentaire, donc l'AFSCA. Donc, il y a encore au niveau fédéral le SPF Santé publique et l'AFSCA, et il y a encore un tout petit peu le SPF Économie qui s'occupe d'agriculture. On a préféré à l'époque garder un porte-parole fédéral sans doute pour permettre de garder un certain levier d'action au niveau européen.

C'était sans doute une volonté de l'époque, de discussion entre les Régions, de garder un porte-parole fédéral avec Sabine Laruelle, qui connaissait bien l'agriculture, qui pouvait peut-être jouer le rôle d'arbitre entre les Régions. Donc, comme souligné, normalement la législation européenne prévoyait un plan stratégique national dans le cadre de la nouvelle PAC. La Belgique en a demandé deux et a obtenu deux plans. Ce fut extrêmement difficile, parce qu'il faut imaginer que des pays comme l'Espagne, l'Allemagne, la France n'étaient pas ravies de cette demande, parce qu'on va faire face à ce genre de demandes internes.

Nous l'avons obtenu pour une seule spécificité : c'est que, s'il y a la régionalisation d'un certain nombre de compétences agricoles, la Belgique est le seul État membre où l'entièreté, donc, du pilier 1 et du pilier 2 est régionalisée. Souvent, dans les autres États membres, les aides directes du pilier 1 restent une compétence nationale et tout ce qui est développement rural, le pilier 2, est une compétence régionale ou des landers ou autres. Mais donc, avant, ce qu'il y avait, c'est que chaque Région avait ses... même la France avait son plan de développement rural, régional, mais qui restait un socle national.

La Belgique ne l'a pas souhaitée, pourquoi ? Parce que, d'abord, bon, Bruxelles n'intervient pas, parce que les régions ont estimé que l'agriculture est très différente d'une Région à l'autre. On aurait pu faire autrement, certainement. On aurait pu les laisser faire, comme on fait avec le plan national climat, laisser chaque Région faire son plan et ensuite faire une espèce de texte chapeau en coordination et dire, voilà, ça, c'est le plan belge. Les Régions touchant directement les aides PAC selon la clé de répartition qu'elles ont fixée entre elles, ils ont souhaité faire deux plans ; c'est une exception.

Est-ce que c'est heureux ? Est-ce que ce n'est pas heureux ? Vis-à-vis des affaires étrangères, de la diplomatie, ce n'était pas notre premier choix. Donc ce n'était pas un choix, parce que si on l'a fait pour l'agriculture, on pourrait peut-être dans le futur le faire pour d'autres, et cette

exception de l'Europe n'est pas forcément leur choix non plus. Donc ça a été une grande bataille, voilà, des régions, dont acte. Donc cet accord de coopération a fait l'objet d'un amendement pour son transfert aux Régions, en disant qu'effectivement il reste un porte-parole fédéral, mais que ce sont les Régions qui préparent la position pour les Conseils.

Sur... En théorie, cela ne change rien, puisque, lorsque nous avons une coordination aux affaires étrangères, quelle que soit la matière, l'ensemble des représentants fédéraux et les entités fédérées sont invités. Ça veut dire que, comme nous travaillons par consensus, nous devons... tout le monde est le bienvenu aux coordinations et donc tout le monde peut exprimer son point de vue. Donc, dans les théories, cela ne change rien à la coordination de l'agriculture de ce qu'il pourrait y avoir pour d'autres.

Je donne un exemple, toujours un petit peu tordu, mais qui a été vécu. Dans une coordination pour un conseil sport, le ministère de l'Environnement est venu pour s'inquiéter des produits chimiques et notamment des PFAS qui avaient dans le revêtement des sols des plaines de jeux. Voilà, nous n'avons pas obtenu consensus, bien que ce fût un conseil sport, parce qu'effectivement l'environnement avait des objections ou des points à prendre en compte sur la proposition. Et ça peut se passer en agriculture. En pratique, l'accord de coopération, il date quand même de 94, ça fait des années qu'il doit être révisé. Ce qui est important de savoir, c'est que cet accord de 94 est relativement incomplet. Il fixe la préparation des Conseils et la représentation des Conseils, mais ne dit rien de ce qui se fait en groupe de travail préparatoire des Conseils, qui est très important : LE COREPER, les working parties au niveau technique... tout ça n'est pas réglé, ni la représentation ni la fixation de la position belge. Donc on est un peu dans une zone grise et on est un peu à la demande.

L'agriculture a ceci de particulier, c'est qu'ils ont leur propre comité, le comité spécial agriculture, le CSA, dont X a longtemps été le porte-parole pour la Belgique. Je ne sais pas, il doit avoir le record du nombre d'années présentes au CSA et même quand il n'était plus en charge, il y allait encore.

Donc voilà, et le fait que ces points ne passent pas par le COREPER, donc ça, c'est une particularité de l'agriculture. Donc, en pratique, comme je dis, on est relativement attentif au fait que les régions sont prédominantes. Ça fait des discussions évidemment, ça fait évidemment des discussions. Surtout pour des matières qui étaient récemment fédérales et qui sont devenues régionales. Le bien-être animal, par exemple, qui a été totalement transféré aux régions. Donc,

évidemment, on écoute tout le monde, on travaille en consensus, mais on rappelle parfois les intérêts des uns et des autres et les spécificités, évidemment, des compétences. Il serait malvenu effectivement qu'un cabinet fédéral vienne, alors que les Régions ont un consensus sur une matière qui est de leur compétence, bloquer. C'est contraire à la loyauté fédérale, mais on ne peut pas l'empêcher au niveau des textes. Donc, ce qui est très important, c'est de dire effectivement que cet accord de coopération fait l'objet d'une révision. À ce titre, il y a un groupe d'experts qui a établi un rapport avec des recommandations.

- Et vous savez aussi si je peux y avoir accès ? Pardon de vous couper.

- Oui, c'est justement ce que j'allais proposer. Je vais demander si ce rapport peut être, il semble qu'il a été publié, et s'il peut être diffusé certainement dans le cadre de la recherche, même parce que c'est intéressant.

Alors même si on est en Belgique, on a veillé à ce que la composition de ce groupe d'experts soit quand même le reflet des sensibilités, donc la N-VA était présente dans ce groupe d'experts, parce que sinon, sinon ce rapport, évidemment, en Belgique, tout est toujours politique, la politique n'est jamais bien loin. Et donc, voilà, ça, c'est un rapport intéressant qui indique ce qu'on pourrait modifier.

La catégorie de l'agriculture est certainement une catégorie que l'on pourrait modifier. Ce qu'on envisage, de manière informelle, c'est d'avoir une espèce de rotation au niveau du siège, de dire que, comme nous sommes en Belgique, on fait un peu comme la Commission européenne, qui, lors des Conseils, tourne. On a le commissaire pour tel point, un autre commissaire, mais on pourrait, par exemple, proposer ça en Belgique : que pour les matières fédérales, le ministre fédéral de l'Agriculture, puisqu'il en reste un et qu'il est désigné comme tel, reste au siège de la Belgique, et que pour les points CSA, c'est-à-dire les points de compétence régionale, ce soient les ministres régionaux qui siègent, avec, comme en environnement, une rotation tous les six mois ou tous les ans des ministres ou de la ministre.

Évidemment, la question, c'est qu'est-ce qu'on fait de Bruxelles, qui ne joue pas l'enjeu évidemment au niveau de l'agriculture, mais qui joue dans d'autres catégories. Si on avait créé une catégorie 3, eh bien, on avait la difficulté avec Bruxelles, qu'est-ce qu'on faisait de Bruxelles.

Alors, est-ce... Une catégorie 3 bis, une possibilité ; je pense qu'on va garder sans doute la spécificité de l'agriculture, une catégorie séparée, d'autant plus que c'est la première politique la plus intégrée au niveau européen. Maintenant, je dis ça maintenant, mais ce matin, Ursula von der Leyen a déposé 800 milliards pour la défense. Le cadre financier pluriannuel va être discuté l'année prochaine. Quel va être le rôle de l'agriculture ? Va-t-elle disposer de sa catégorie de financement spécifique ? Va-t-il y avoir des synergies avec d'autres ? On est vraiment à un moment charnière.

- Et en vous entendant parler, j'ai plusieurs questions. Je vais peut-être essayer de les regrouper. Justement, depuis la régionalisation officielle de l'agriculture en 2001, est-ce que vous avez vu des évolutions dans la pratique en ce qui concerne la coordination des différentes entités avec le fédéral ?

Et est-ce qu'il y a des secteurs de l'agriculture, je ne sais pas, peut-être la filière laitière ou végétale ou les fruits et légumes par exemple, au sein desquels il est plus difficile d'avoir des accords que d'autres ? Est-ce qu'il y a souvent des situations où la Belgique n'a pas de position en cas de fautes d'accords, de consensus au sein de la DGE et des autres entités qui sont autour de la table ?

- Oui... alors très clairement, l'agriculture a toujours été un secteur un petit peu à part, puisque ce sont en général des gens qui restent longtemps dans leurs filières.

Donc, au début, on n'a pas vu beaucoup d'évolution. Pourquoi ? Parce qu'à la régionalisation, qu'est-ce qui s'est passé ? Les fonctionnaires du fédéral qui travaillaient ensemble depuis des années ont été envoyés dans leurs régions respectives. Ces personnes avaient une longue expérience du fédéral, comme X et son homologue néerlandophone, et avaient travaillé ensemble pendant de longues années, donc rien n'a pas, pas beaucoup, n'a pas fortement changé. Au fur et à mesure des années, on a les Régions qui ont engagé des fonctionnaires régionaux qui n'avaient jamais travaillé au niveau fédéral et qui ne connaissaient pas leur homologue des autres Communautés, Régions, et donc on a senti effectivement une coordination qui est plus difficile. Donc, avec parfois des... Moins de compréhension pour le positionnement de l'autre, d'autant plus qu'on est clair qu'il y a deux types d'agriculture. Deuxième point, et c'est là que je voulais revenir : généralement, ce sont deux types d'agriculture différentes, elles n'ont pas du tout la même orientation en Wallonie et en Flandre. Il y a des raisons agronomiques pour ça. Il est évidemment beaucoup plus facile de faire de l'agriculture biologique en Région wallonne

qu'en Région flamande, où on a évidemment un tissu de densité de population beaucoup plus élevé, d'industrialisation beaucoup plus élevée et de terres disponibles beaucoup moindre. Donc il est normal que l'agriculture flamande soit plus intensive que l'agriculture wallonne et qu'elle soit aussi coincée dans ses spécificités. Si on peut parler du Mercosur, souvent on a le message : « Pourquoi on ne fait autre chose que de l'élevage dans la province de Luxembourg ? » mais tout simplement pour des raisons agronomiques. On ne peut pas transformer de l'élevage et aller mettre de l'horticulture dans la province de Luxembourg, comme on fait, sous serre en Flandre. Ce n'est pas le même sol, ce n'est pas le même climat. Voilà, ça, ce sont des raisons. Alors il y a évidemment des raisons politiques. On a une Région flamande qui est plus pro-industrie, plus proche des nouvelles technologies, et donc il y a des sujets, effectivement, comme les pesticides, les organismes génétiquement modifiés et, actuellement dans l'actualité, les nouvelles techniques génomiques, qui sont les sujets sur lesquels il est beaucoup plus dur d'avoir un consensus. Parce que, un, les agricultures sont différentes ; deux, les options politiques sont différentes. Donc, il y a l'effet historique, et ça, on le voit dans toutes les filières, puisque on a des gens qui n'ont jamais travaillé à nouveau au fédéral et qui, donc, ont du mal à accepter le consensus avec l'autre Région, ne fût-ce que même pouvoir se parler. Le niveau en langue, quand on avait des fonctionnaires qui avaient travaillé ensemble, on travaillait dans les deux langues facilement. Chacun s'exprime dans sa langue, mais parfois il peut y avoir de l'incompréhension. Il y a des politiques évidemment différentes entre le nord et le sud. On va voir ce que ça va donner avec les nouveaux gouvernements. Ça va être assez intéressant de voir dans les prochains mois si les coordinations vont être plus faciles ou plus difficiles. Mais effectivement, le gros problème de la Belgique, c'est que nous travaillons par consensus et que cet accord de convention et cette réforme ne prévoient pas de hiérarchie de norme. Donc ça veut dire qu'on ne peut pas dire qu'ici les Régions, étant donné qu'elles sont responsables de l'agriculture, sont prépondérantes sur le fédéral qui fait du normatif ou sur la Région de Bruxelles qui n'a pas l'agriculture. Non. Donc cette absence de hiérarchie de norme peut créer des tensions, peut créer des absences de consensus et oui, ça arrive régulièrement, qu'on n'ait pas de consensus sur certains points.

- Et vous avez parlé des phytos, est-ce qu'il y a des secteurs où, en plus des phytos, il y a une tendance au non-accord ou, globalement, est-ce que les accords fonctionnent assez bien ?

Vous pensez que, par exemple, une des solutions, ça serait une hiérarchie des normes ou des positions pour aboutir plus souvent à des positions, ou est-ce que, de manière générale, ça ne reste pas un problème au niveau de la représentation belge à l'Union européenne ?

- La représentation pourrait être réglée ou améliorée, ça, à mon avis, on devrait pouvoir trouver sans difficulté un accord à ce sujet. Ça sera sans doute le plus dur pour les catégories 1 où le fédéral est seul à décider et n'a pas trop envie de donner aux régions. Ça, c'est effectivement un débat, mais on ne peut pas aller contre l'évolution de la Belgique qui est une évolution vers plus de régionalisation plutôt que de la refédéralisation.

On peut être rêveur, on peut être utopique, on peut être idéaliste, mais si on suit le process, voilà, la représentation ne va pas poser un problème. Effectivement, l'absence de la hiérarchie de norme et l'absence de compréhension du fonctionnement européen entraînent, de plus en plus, des abstentions de la Belgique faute de consensus.

Pourquoi ? Parce que souvent les cabinets viennent avec leurs conditions. J'ai encore un cas où, dans un processus tardif, un cabinet dit que, si je n'ai pas ça, A, B, C, D, la Belgique ne peut pas soutenir le texte. Mais ce n'est pas comme ça que fonctionne la dynamique européenne. On est 27, on essaie le plus longtemps possible d'obtenir un consensus, d'éviter évidemment une minorité de blocage, mais lorsque l'on ne soutient plus le texte, on est de facto hors du cadre des négociations. Si la présidence constate que la Belgique ne peut pas soutenir, elle ne va évidemment pas tenir compte ni de nos préoccupations ni de nos intérêts économiques. Donc, c'est ça qu'il faut faire comprendre au cabinet, c'est de dire que, A, on travaille par consensus, donc personne ne peut obtenir 100 % de ce qu'il veut. Deuxièmement, le processus de dynamique européen n'est pas comme celui-là et donc il faut essayer d'orienter le texte vers ses aspirations. Et une fois qu'on a une approche générale en Conseil, il reste les trilogues avec le Parlement qui peuvent définir une autre position. C'est typiquement sur le fait où on peut agir sur une législation par rapport... Il y a un deuxième point qui n'est pas réglé du tout au niveau de l'accord de la coopération, c'est comment est-ce qu'on anticipe ; comment est-ce que, l'idéal évidemment, ce serait d'aller dire à la Commission : voilà ce que veut la Belgique, avec un papier, avant qu'elle ne sorte une proposition. Beaucoup d'États membres font ça, la Belgique ne le faisait pas, elle commence à le faire. Mais il faut trouver un consensus. Et trouver un consensus en amont sans un texte, c'est compliqué en Belgique. C'est compliqué de s'engager sur un texte de peur évidemment d'être tenu à ses positions et de se faire taper sur les doigts par

son ministre. Voilà. Donc, ce n'est pas facile. Je dirais que la période la plus difficile a été la période des derniers gouvernements. Nous avons des gouvernements très différents au nord et au sud et des gouvernements qui avaient du mal à s'être déjà fixé un consensus au sein de leur entité. Et donc ça, c'est un problème, puisque normalement, ici, au sein de la DGE, on devrait pouvoir fixer le consensus avec chaque entité qui vient, avec son positionnement. Le gouvernement wallon dit ceci, le gouvernement flamand cela, Bruxelles cela, le fédéral encore une position. Quel est le consensus qu'on peut atteindre ?

Mais lorsqu'on arrive autour de la table d'avoir 40 participants sur le dossier climat, avec des régions où les trois cabinets ne sont pas d'accord, et puis on arrive au fédéral avec les sept partis qui ne sont pas d'accord, on arrive à une équation à 30 inconnues que nous devons résoudre en quelques minutes, ou sur une réunion, et là, ça devient effectivement beaucoup plus compliqué. Donc on essaie évidemment de faire un travail en amont. Si on ne faisait que l'accord de coopération sensu stricto, on obtiendrait extrêmement peu de consensus, et ce serait évidemment très facile. Mais voilà, on doit travailler avec cet outil qui est clairement daté. L'évolution des mentalités, l'évolution de la Belgique, 94-30 ans, c'est très très très différent.

- Et donc, dans la pratique, il y a des éléments de la pratique de tous les jours, vous au sein de la DGE, qui ne sont pas repris dans les accords de coopération ?

- Je dirais que la très grande majorité de mon temps, c'est hors de l'accord de coopération. C'est préparer les Coreper, c'est anticiper les difficultés politiques, c'est, dans cette période-ci, un maximum de contacts avec les cabinets pour leur expliquer comment fonctionne l'Union européenne, quel est le positionnement des uns et des autres, ce qu'on pourrait éventuellement obtenir, ce qui, selon notre point de vue, nous semble difficilement atteignable. Voilà, c'est anticiper, c'est donner un avis, c'est informer les postes sur la situation, parce qu'il faut imaginer, évidemment, que, nous, on est en Belgique, on travaille là-dedans, c'est un processus. Mais, quand notre ambassadeur qui est en Indonésie doit expliquer aux autorités indonésiennes comment fonctionne le consensus intra-belge et quels éléments il peut avoir, c'est parfois assez difficile. Et donc, on est là pour les accompagner également, on leur demande essentiellement les postes européens, mais les autres également.

- Et vous pensez que cet aspect de préparation d'une position, même dans l'anticipation, ça devrait être inclus aussi dans les accords qui concernent juste la position au Conseil, alors qu'il y a plein d'autres instances que vous avez évoquées ?

- Aujourd'hui, il faut être clair que le Conseil, c'est l'extrême bout du processus. Ça allait quand, effectivement, on était à un fonctionnement de conseil avec beaucoup moins d'états membres. Avec 27 États membres, le Conseil ne fait qu'avaliser toutes ces règles avalisées avant au niveau du Coreper et au niveau des groupes de travail. Maintenant, il faut pouvoir trouver le curseur, ce qui est faisable. Il semble inconcevable que l'on coordonne la position belge pour tous les groupes de travailler. Ce sont des centaines et des centaines et des centaines, ça n'a pas toujours un intérêt politique et stratégique, mais au niveau du Coreper, ça devrait pouvoir être défini.

- Donc, le CSA, c'est les Régions qui y étaient par exemple avec un porte-parole qui tourne tous les six mois avec les deux Régions, mais qu'au niveau du Coreper, qui a plutôt des niveaux économiques vu que c'étaient des ambassadeurs, c'était plutôt le fédéral.

Mais qu'est-ce qui se passe quand... Parce que l'agriculture est assez transversale, ça touche à l'économie, à l'environnement, à d'autres matières. Mais donc, par exemple, il y a des matières économiques évoquées au Coreper. Quelle est la marge de manœuvre de l'ambassadeur, qui, lui, est plutôt représentant du fédéral et qui est amené à négocier des textes avec une influence non négligeable sur l'agriculture ?

- Mais l'ambassadeur, il n'est pas tout seul dans ses équipes, donc à la représentation permanente, il a évidemment tous ces collaborateurs qui sont soit des diplomates, soit, comme X l'était, des gens qui travaillaient à la représentation permanente et qui sont des détachés des Régions. C'est à lui de prendre contact avec ses équipes, il les briefe d'ailleurs, donc le successeur de X, Monsieur X. Il le brief ici, il est en contact permanent, mais c'est vrai que c'est à lui de sentir les choses, c'est son rôle. Et s'il voit qu'il y a un problème politique, il revient alors vers la DGE qui prend les contacts nécessaires et qui organise si nécessaire une coordination. Maintenant, l'inverse doit être vrai aussi et ne l'est pas toujours. Le CSA doit aussi vérifier les positions qu'il prend par rapport à l'impact que ça pourrait avoir dans d'autres filières et dans un futur Coreper ou un autre Conseil. Et ça, évidemment, c'est plus compliqué, parce que le CSA a l'habitude de travailler en toute autonomie depuis toujours, voilà. Mais effectivement, au Coreper, pour un point Coreper, si le ministre fédéral n'est pas là, c'est l'ambassadeur qui prend la parole au nom de la Belgique. C'est réglé comme ça au niveau de l'accord. Tandis que si c'est un point CSA, ce n'est pas l'ambassadeur qui prend la parole, puisqu'il n'est pas là, c'est le ministre régional. Et ça, évidemment, c'est une règle tacite, de nouveau quelque chose qui n'est pas clairement spécifié et qui peut faire l'objet de discussion.

Comme disait X, effectivement, il trouverait normal que, si c'est un point Coreper bien-être animal, ce ne soit pas l'ambassadeur qui prenne la parole, mais le ministre régional. À contrario, les ambassadeurs disent pourquoi, lorsque c'est un point CSA, ce n'est pas moi qui peux assister et pourquoi c'est le ministre régional ; pourquoi on ne fait pas comme dans les autres conseils où c'est moi qui présente également. Ils pourraient l'exiger, ils ne le souhaitent en général pas, puisque les matières CSA, c'est un truc plutôt technique, voilà, mais l'agriculture est beaucoup plus politique que ce qu'elle n'était il y a quelques années.

- Et donc, est-ce que ça a le fait que c'est beaucoup plus politique ? Ça a une influence, du coup, sur l'efficacité du système actuel belge de coordination ?

- Bah, disons qu'on s'adapte à cet état de fait, mais, effectivement, on doit être créatif par rapport à la coordination telle que prévue dans l'accord de coopération. On doit respecter l'esprit, mais effectivement on doit être créatif pour s'adapter aux évolutions qui ne sont pas transposées dedans.

- Et diriez-vous que, du coup, depuis la régionalisation, et M. X me disait aussi une crainte, c'est que c'étaient des gens qui avaient l'habitude de travailler ensemble, et il se demandait un petit peu, qu'est-ce qui va se passer une fois que tous ces gens qui avaient l'habitude de travailler ensemble et qui faisaient fonctionner le système vont se passer pour la coordination ?

Et donc, selon vous, est-ce que, pour le moment, il y a une tendance de plus en plus récurrente au non-accord, à la non-obtention d'un consensus ? Ou est-ce que, par exemple, l'anticipation qui commence à être faite des propositions de la Commission, etc., commence à être des solutions qui permettent justement de contrer un peu ces obstacles de méconnaissance ou de non-compréhension mutuelle politique ?

- Bah, disons que... Je dirais ni plus ni moins pour l'agriculture que pour une autre matière. Alors, c'est vrai qu'en agriculture, du fait de sa spécificité, il y avait moins de problèmes de consensus que maintenant. Le problème a augmenté dans l'ensemble des filières, pour plusieurs raisons, pour des raisons évoquées tout à l'heure, et effectivement la crainte, c'est que l'agriculture suive la même voie. Et ce serait logique qu'elle suive la même voie, puisqu'il n'y a pas de raison que ce qui se passe dans d'autres filières ne se passe pas dans l'agriculture. Et c'est vrai qu'on a eu une législature très difficile, avec des affrontements entre filières, avec des cabinets environnement qui venaient dans l'agriculture, des cabinets santé, et donc ils venaient

dire à l'agriculture : « Ce n'est pas ça qu'on doit défendre, c'est autre chose. » Voilà, et je ne peux pas leur interdire. C'est leur droit le plus strict et il faut juste leur rappeler la marge en disant, mais attention, ici on est dans un cadre... Je vais donner un exemple hors agriculture, mais les bateaux de pêche, il n'est pas concevable à l'heure actuelle de faire des bateaux de pêche électriques. Donc, il y a des subsides pour les carburants fossiles pour des bateaux de pêche ; ça semble logique du point de vue du secteur de la pêche, ça semble pertinent d'un niveau technologique, mais pour un cabinet qui ne connaît pas la pêche et qui défend un principe général, c'est compliqué. C'est compliqué, c'est aller contre son sens.

- Et du coup, justement, comment est-ce que se présage la négociation de la nouvelle PAC ? Parce que, déjà, je suppose — et vous allez peut-être... c'est la question que je vous pose —, parce que la PAC, c'est le cœur de la politique agricole, et même en Belgique, les décisions régionales sont quasiment dictées par la PAC et son contenu et son programme de mesures.

Comment s'est adaptée votre rôle au sein de la déjeune suite aux évolutions de la PAC, et comment allez-vous préparer les nouvelles discussions de la PAC sur la base de la tendance d'un peu plus de conflits, de non-accords ? Ou peut-être que les nouveaux gouvernements, qui sont peut-être avec plus de synergie, auront une tendance, une dynamique différente du gouvernement précédent ? Mais comment envisagez-vous un petit peu ces évolutions de la PAC et la manière dont ça a changé votre travail au sein de la DGE et des accords de coopération ?

- Alors la PAC, c'est deux choses. Alors un, premier point, c'est le budget, donc on va avoir les négociations sur le cadre financier pluriannuel. Donc, évidemment, les cabinets agricoles sont invités à participer et donc vont participer à ces négociations. Mais ce qui sera déterminé comme budget pour la PAC, effectivement, aura une influence prépondérante sur la suite. Au niveau de la DGE, évidemment, qu'est-ce que nous avons inventé ? Qu'est-ce qu'on organise ? Ce que nous faisons parfois, c'est qu'on essaie de se calquer un peu sur le Conseil. Le Conseil européen, il fournit de la guidance, et puis les conseils des ministres de l'Agriculture, de l'environnement, de la santé vont plus loin. Le Conseil européen a pris plus d'importance, en allant plus dans le fond des matières, et donc, nous, on a pensé qu'on pourrait faire ce qu'on appelle des réunions de coordination DGE informatives ou des réunions de coordination qu'on appelle restreintes. Donc, pour donner les grandes lignes politiques et directrices, où ça soit au niveau des premiers ministres et des vice-premiers ministres et des ministres-présidents, et donc après on laisse les filières travailler. C'est une des choses pour lesquelles on fait. On fait également, par exemple,

lorsqu'il y a de grandes réformes législatives, la PAC peut en être une. Par exemple, pour la législation pharmaceutique, on fait ce qu'on appelle des coordinations informatives, dans lesquelles on ne prend pas de position finale de la Belgique, mais on invite tout le monde à exprimer ses premiers messages, à garantir que tout le monde a bien la bonne compréhension des textes, et on essaie, dans ces DGE informatives, de dire voilà où on veut aller, voilà comment l'envisager, la coordination future. Et à ce moment-là, comme ça, tout le monde a un peu le calendrier en tête et se prépare. Donc voilà, on essaie d'anticiper.

- Et justement, malgré l'anticipation, dans le cadre de l'agriculture, vous l'avez dit, à part ce qui concerne la chaîne alimentaire et les normes pour la santé, etc., ce sont globalement des compétences régionales.

Au niveau de la mise en œuvre, il y a la CIPA, la conférence interministérielle, qui est principalement composée des administrations, parce qu'on m'a concédé que les niveaux ministériels de la CIPA et du CMI ne se rejoignent peut-être plus forcément régulièrement.

Mais est-ce que, vu que ce sont des compétences principalement régionales, il peut arriver donc à un non-respect des accords de coordination que les entités et les cabinets, par exemple, des ministres régionaux flamands et wallons se mettent d'accord, parce qu'il y a des points urgents, sans passer par la DGE ? Est-ce que c'est possible que, parfois, finalement, la DGE se retrouve un peu contournée, peut-être par manque de temps ou parce que les accords sont déjà évidents ? Quelle est la tendance et votre ressenti là-dessus ?

- Oui, ça peut arriver. Mais il faut être pragmatique. Nous sommes là pour le conseil. L'agriculture a ceci de particulier, c'est qu'elle a un CSA toutes les semaines. Donc elle a beaucoup plus de réunions que les autres filières. Donc on ne va pas organiser des DGE tous les 3 jours, tous les 4 jours. Il est évident qu'il y a un axe. Et que cet axe est régional. C'est le cas à partir du moment où la Région flamande et la Région wallonne ont préparé une position, ce qu'elles font systématiquement avant les Conseils. Il est clair qu'en termes de loyauté fédérale, c'est une base forte. Ça ne veut pas dire que ça ne peut pas être remis en question. On est parfois mis devant le fait accompli. L'agriculture prend des positions qui ne sont pas concertées avec d'autres filières. Et ça arrive dans toutes les filières. Ce n'est pas du tout une spécificité de l'agriculture. Ça arrive même très souvent que d'autres filières prennent des positions en disant qu'il y a l'agriculture là-dedans, vous l'avez. Ce n'est pas une spécificité. Donc oui, ça arrive.

- Et quel problème cela peut poser pour l'homogénéité du système, parce qu'il y a différentes formations du Conseil, mais à la fin il n'y a qu'un Conseil de l'Union européenne ; et donc, comment est-ce que ça a influencé ou pas le non-accord entre certaines filières du Conseil et quelle conséquence, finalement, pour la Belgique ?

- Les conséquences, le plus grand risque, c'est celui qu'on essaie d'éviter, c'est qu'effectivement on ait des messages discordants d'une formation du Conseil à l'autre. Alors certains pays savent faire ça, sont schizophrènes et se le permettent ; la France est championne là-dedans d'aller défendre A, en conseil d'agriculture, B, en conseil d'environnement et C, en conseil de commerce. Ce n'est pas la tradition de la Belgique, comme membre fondateur de l'Europe, comme siège des institutions. Ce n'est pas dans les traditions, mais ça change quand même. Ça change quand même parce qu'on se rend compte que ce n'est pas parce que nous sommes ici, à Bruxelles, que nous ne pouvons pas faire la même chose que ce que les autres États membres font. C'est-à-dire aller voir la Commission défendre ses positions de manière assez forte et parfois plus véhémence que la tradition. Les Pays-Bas, qui sont un pays équivalent au nôtre en taille (un peu plus grand), sont très forts. Eux n'hésitent pas à dire non, eux n'hésitent pas à s'opposer, n'hésitent pas à aller voir la Commission, à faire du lobbying. Et donc, il y a une tendance à dire : « Est-ce que ce ne serait pas la fois à suivre pour la Belgique ? » Avec toujours une certaine retenue qui est à la fois diplomatique, mais qui est aussi par le fait que nous avons le siège des institutions, donc on ne sera jamais tout à fait un État membre comme les autres. Mais oui, il y a effectivement du risque, il est là et on est là justement pour l'éviter. C'est très clair, par exemple. Il y a deux sujets, les accords commerciaux et les questions budgétaires, où on dit attention. Les questions budgétaires ne sont pas réglées dans la filière agriculture, c'est au Conseil ECOFIN de le faire. Et alors, il y a des choses un petit peu plus subtiles et un petit peu plus délicat, c'est les liens avec l'environnement et la santé. Mais c'est dans les deux sens. Quand la filière climat dit qu'il faut un système d'émission élargi à l'agriculture, c'est à nous aussi de le rappeler. Attention, vous pouvez le souhaiter, mais c'est à la filière agriculture d'être consultée pour savoir si c'est dans son intérêt ou pas.

- D'accord Et justement, tous ces arbitrages-là, entre filières, qui ont lieu au niveau de la DGE avec plusieurs ministres qui viennent de plusieurs niveaux de pouvoir, même si, parfois, quand il y a un accord, par exemple entre régions pour l'agriculture spécifiquement, vous êtes outrepassés, est-ce que le système actuel permet, en période de crise, comme l'a été l'année

agricole 2024 avec les contestations, plusieurs revendications, simplification, d'adaptation, de quotas moins stricts, de critères environnementaux un peu plus permissifs...

Mais comment est-ce que le système permet de répondre en temps de crise ? Est-ce qu'il y a une bonne réactivité ? Est-ce qu'il y a des choses à améliorer pour la vitesse de réaction ? Est-ce que la Belgique est pénalisée par le temps que ça prend de réunir dans une même salle, peut-être même à distance, tous des acteurs de différentes filières ? Enfin, quel est votre avis sur la réactivité du système et donc sur son efficacité, en temps de crise, par exemple ?

- La réactivité peut être forte, elle peut être bonne. On le voit ces jours-ci avec un Conseil européen spécial Défense, mais évidemment on est pénalisé par notre structure : notre structure institutionnelle est compliquée et donc prend plus de temps que dans d'autres États membres.

Donc là, c'est vrai pour l'agriculture, c'est vrai pour d'autres. Alors effectivement, comme l'accord de coopération est assez flou et dit qu'on ne coordonne que pour les conseils, lorsqu'il y a eu cette crise avec toute une série de CSA et des propositions qui sont arrivées très vite, c'est la Commission elle-même qui, par son rythme de travail, a de facto imposé aux États membres de court-circuiter leur propre procédure. Et donc oui, ça peut arriver. Notre rôle, c'est d'essayer évidemment d'éviter que ça pose des difficultés politiques. Ce n'est jamais parfait évidemment, ce n'est jamais... On est en contact avec notre représentation permanente, donc nous, on voit tous les Coreper, on voit tout ça, donc voilà, on a notre rôle d'alerte. On essaie d'éviter ; en général, il n'y a pas de grande catastrophe.

- Donc globalement, malgré les périodes de crise, vous parvenez à garder une certaine homogénéité, vous vous adaptez. Mais donc, là, dans ce cas-là, en période de crise, par exemple, les accords de coopération avec la zone grise dans tout ce qui concerne en amont le niveau ministériel, c'est un peu de l'adaptation et du dialogue plutôt informel qui prend place pour justement pallier ces contraintes plutôt institutionnelles ?

- Ou formel. Il peut nous arriver, pour certains dossiers, d'organiser des coordinations ad hoc. Et on peut en organiser une, on peut en organiser quatre, on peut en organiser dix s'il faut. Le meilleur exemple, c'est la santé où, à un moment, on faisait deux coordinations par semaine. Or, la santé au niveau européen, c'était 5 % de la législation européenne. Donc le système s'est adapté, évidemment, à l'impossible nul dévolu. Parfois, on règle ça par des structures plus informelles, un intercabinet, par des contacts politiques, voilà. On utilise aussi, par exemple, on

peut être créatif pour des papiers très rapides, on est en train d'en faire un sur la santé. On peut organiser des procédures écrites, on appelle ça le silence. C'est-à-dire que nous faisons en coordination avec, je ne sais pas si, le successeur de X me dit, j'aimerais soutenir tel papier de l'Italie sur tel sujet, sur la simplification. Ça me paraît bien, mais est-ce que les autres filières sont d'accord ?

Mais alors, nous allons, par exemple, dire : nous proposons de soutenir, mais nous mettons tous les cabinets dans la boucle et vous avez 24 heures pour réagir. Et je dis, qui ne dit mot consent. On ne l'utilise pas trop parce qu'on ne veut pas non plus mettre les cabinets sous pression et leur faire un coup dans le dos. Ou alors, moi-même, en lisant le papier, je dis attention, il pourrait y avoir un problème là-dessus, ou là-dessus, on n'aura pas d'accord, on aurait une difficulté, ou je concerne mes collègues en disant, qu'est-ce que vous en pensez ? Enfin, parfois, un petit mail au cabinet, ça suffit. Voilà, on essaie d'être, voilà, d'être... il faut une certaine flexibilité, c'est vraiment important.

- Et avant d'aborder les questions peut-être plus pratiques justement sur les comités de comitologie, etc. J'aimerais juste vous entendre : est-ce que, grâce aux accords de coopération (parce que c'était un des arguments que j'ai retrouvé dans la littérature), c'était que, comme par exemple la régionalisation de l'agriculture, c'est 2001, mais que certaines compétences avaient déjà été au fur et à mesure depuis 1980 déléguées aux Régions ; que la Belgique était parfois pénalisée par la Cour de justice et la Commission pour non-respect du droit européen (ce qui était une des raisons de créer les accords de coopération et la CIPA, etc.) pour la mise en œuvre ?

Est-ce qu'au niveau de la Commission et de la Cour de justice, vous n'avez pas de remarques spécifiques concernant l'agriculture par rapport au respect du droit européen une fois que la décision est prise ?

- Non, la seule chose qu'on a, et c'est transversal, c'est que parfois, de par notre structure, on est en retard de transposition. Mais c'est valable pour l'agriculture, comme pour toutes les autres filières.

- Donc ça ne se détache pas plus spécifiquement que pour d'autres secteurs ?

- Non, je dirais même moins pour l'agriculture que pour d'autres.

- D'accord Donc, dans ce cas-là, au niveau de la mise en œuvre du droit européen, c'est plutôt positif pour l'agriculture.

- C'est plutôt positif, d'autant plus que l'agriculture est une politique totalement intégrée pour beaucoup de choses, donc, contrairement à d'autres matières où on doit faire beaucoup de transpositions, ces règlements sont directement applicables, donc l'agriculture est avantagée de ce côté-là.

- Et alors, avant de parler un peu plus de la Commission et des comités de comitologie, des experts, voilà comment est-ce que vous définissez qui va à quelle réunion ?

J'aimerais juste vous entendre, on a parlé de beaucoup de zones grises avec des procédures parfois floues qui nécessitent de la flexibilité d'adaptation en amont pour préparer (surtout en ce qui concerne les groupes d'experts du Conseil, même le Coreper et ce genre de choses). Est-ce que, pour vous, il n'y a pas un déficit démocratique dans le sens où, parfois, il y a une certaine zone floue et peut-être une attente du public qui, pour les contestations agricoles, par exemple, en 2024, quand on écoutait les revendications du secteur, c'était plus de transparence, plus de compréhension avec une PAC qui était critiquée ?

Et donc, voilà ma question : est-ce que le système actuel, qui doit fonctionner par beaucoup de zones grises (voilà, les accords de 2003-2004 n'ont pas eu d'assentiment parlementaire, etc.), représente un déficit démocratique de par sa zone grise ?

- Déficit démocratique Bah voilà, le processus de décision européen, il est ce qu'il est, donc il n'est pas parfait. Il y a beaucoup de choses. Ce qu'on pourrait considérer comme le déficit démocratique, c'est que beaucoup de présidences et la Commission font passer des points en COREPER sans les passer au Conseil. Donc là, effectivement, il y a un risque. Là, il y a un risque. Pourquoi ? Parce que, d'une, l'accord de coopération ne prévoit pas de coordination en intra-belge. Et de deux, si le système d'alerte ne fonctionne pas, le point un peu... celui qui siège soit dans le groupe de travail, soit dans le Coreper, peut essayer de faire passer des points en douce.

- D'accord Et c'est déjà arrivé ? C'est déjà arrivé ?

- C'est déjà arrivé, c'est malheureusement déjà arrivé. On essaye d'éviter, c'est déjà arrivé, on rappelle à ce moment-là. Ce n'est jamais des grands drames, mais malheureusement, ça arrive.

Et parfois, ce n'est pas toujours de la mauvaise volonté ou de la stratégie, c'est parfois parce que l'expert, il est dans sa matière, il fait ça depuis 15 ans, il ne pense pas que ça pourrait avoir un impact politique ou un impact sociétal qui va au-delà de sa matière. Et donc, voilà, il n'y a pas pensé.

- D'accord Et avant de parler de cette définition de groupes d'experts, de comités de comitologie, etc., parce que je n'ai pas trouvé de liste, par exemple, avec les différents représentants belges.

J'aimerais juste vous entendre sur comment est-ce que ça se passe une fois qu'il y a une définition belge qui est actée dans le cadre de l'agriculture, par exemple, et qu'il y a une négociation au niveau ministériel, parce que c'est un point où il n'y a pas de consensus : quelle est la marge de manœuvre du ministre fédéral ou même, par exemple, de l'ambassadeur quand il s'agit du Coreper ?

Est-ce que, justement, ça peut parfois poser un problème, le fait qu'une position soit actée, mais sans souplesse, vais-je dire, ou est-ce que, vous, à la DGE, vous assurez une coordination qui permet de dire « on est prêt à accepter de ce point-là à ce point-là, avec telle marge » ?

Enfin, comment est-ce que vous anticipez, justement, plutôt le côté négociation politique, parce que la définition d'une position même n'est pas suffisante, étant donné que vous avez dit qu'on doit se mettre d'accord avec 27 pays ? Et comment est-ce que cela pose des difficultés ou est-ce que c'est prévu par la coordination des différentes entités ?

- Alors, c'est notre rôle. Ce n'est pas prévu, évidemment, dans l'accord de coopération, mais c'est notre rôle de donner un mandat qui est à la fois suffisant, mais pas trop rigide, pour la négociation dans les instances européennes. Donc on y est attentif, ce n'est pas toujours possible malheureusement, ce n'est pas toujours possible pour des sujets extrêmement sensibles politiquement. Il peut arriver qu'on aille extrêmement loin dans le mandat et qu'au niveau du Coreper on se retrouve coincé. Et donc avec le risque que la Belgique s'abstienne, alors que pourtant on a obtenu beaucoup de choses. C'est déjà arrivé dans certains dossiers.

- Et c'est l'ambassadeur qui s'en rend compte ou est-ce qu'il y a un coup de fil ? Comment est-ce que le temps de réactivité, quand il doit prendre une décision en réunion, se passe, quand il se rend compte que là, on s'éloigne de plus en plus du mandat, de la position ? Comment est-ce

qu'il peut agir ou est-ce qu'il demande plus de temps en réunion ? Comment ça se passe dans ce cas ?

- Ce qui est très classique, c'est que, quand ce sont des textes qui arrivent tard et que le mandat n'est pas suffisant, on met une réserve d'examen et on revient sur le point en DGE ou via les experts. Donc ça, on peut faire.

- Et donc la Belgique, si les autres pays se mettent d'accord, le vote se fait et la Belgique s'abstient et dit « en nous on se prononcera plus tard », comment est-ce que ça se passe ?

- Cela peut arriver. En général, on essaie d'éviter ça, donc on dit : « Écoutez, là, on a besoin de temps, on a besoin d'une réserve d'examen, voilà. » Mais il peut arriver effectivement que les choses aillent très vite et qu'on n'ait pas le temps de dégager un consensus en intra-belge, et voilà. Il y a une majorité qualifiée et tant pis pour nous. On essaie d'éviter. L'ambassadeur, les gens qui sont dans les instances, dans les grands groupes de travail ont normalement suffisamment de métier pour savoir dire les choses. Ce qui a été dit là est important, on est en train de faire l'exercice avec la représentation permanente (ça, ce n'est peut-être pas pour le rapport), mais on s'est rendu compte qu'on ne sait pas toujours qui va dans les Conseils, les experts, donc on aimerait au moins avoir une liste. On trouve que cela serait normal d'avoir une liste.

- Mais elle n'existe pas encore ? Mais je me demandais justement, j'avais envie d'interroger les experts belges de l'agriculture dans les comités, et en fait, je n'ai pas su trouver même de liste avec qui va dans quoi ou dans quel comité d'experts.

Et c'était ma question par rapport au déficit démocratique aussi : pouvoir identifier les parties prenantes pour avoir des interactions sur certains sujets, est-ce que ce n'est pas un besoin ? Ou alors est-ce que c'est une volonté aussi de garder un certain trouble autour de la commission et de son lobbying et de nos contacts avec... ?

- Je ne pense pas, c'est à nous, c'est à nous, à nous organiser en interne belge pour savoir qui va où et à quelle réunion.

- Et comment vous faites pour décider ça, du coup, s'il n'y a pas de calendrier et de fiches ?

- Justement, notre volonté est d'en établir un. Donc, avec notre représentation permanente, on va demander aux Régions de nous établir les listes de qui va au comité du lait. Bon, moi, je le sais parce que je viens de l'agriculture, mais j'imagine bien qu'un collègue diplomate qui devrait reprendre mon poste se demanderait bien où c'est et qui fait quoi.

On veut faire cette liste. Ce que nous allons faire aussi plus thématiquement, c'est des réunions avec la représentation permanente et leurs experts qui n'ont pas toujours l'habitude de venir aux réunions de coordination pour justement les sensibiliser. Si vous voyez un sujet qui n'est pas seulement là, si vous sentez qu'il peut y avoir un problème politique, si vous sentez en anticipation que nous devons faire quelque chose et ne pas vous laisser démuni, parce que c'est la position belle, alertez-nous ; enfin, il y a toute une série de choses à faire.

- Parce que, pour le moment, c'est une question : comme ils ne viennent pas beaucoup, est-ce qu'ils agissent plutôt, les experts de la représentation permanente, comme une fois qu'eux, ils attendent la position coordonnée par la DGE, et puis ils l'appliquent, mais ils n'y participent pas, ou ils ne se renseignent pas, ou ils ne viennent pas forcément aux réunions pour voir les sensibilités, à quel point la discussion a eu une souplesse sur tel ou tel point ? Est-ce qu'ils agissent simplement en application de votre position coordonnée ?

- Cela dépend vraiment des experts : certains, effectivement, sont dans l'attente et d'autres veulent parfois aller trop vite. Ils vont au-delà sans attendre la position ; ça dépend vraiment des experts, de leurs expertises, de leurs expériences, du processus européen, c'est très variable.

Et est-ce que, justement, il y a une vérification qui est mise en place concernant les positions de ces différents experts au sein des comités de cométologie ou des consultations de la... ?

-Non

- Donc on ne sait pas vérifier si oui ou non la position belge est respectée ?

- Donc, il y a quand même un minimum de confiance. On pourrait exiger les PV, les lire ; tout ce qui est Coreper et tout ce qui est working parties, ils doivent faire des rapports qui sont largement diffusés.

Donc, sur leur propre responsabilité, ils disent que la Belgique a dit ceci et d'autres États membres. Et donc, voilà, évidemment, il y a quand même une question de confiance et de

responsabilité entre ce qui va exprimer, ce qui va écrire. À l'heure d'aujourd'hui, avec les outils de communication moderne, on ne sait plus cacher grand-chose. Donc, si l'expert doit dire A et qu'il dit B, même s'il écrit dans son rapport qu'il a dit A, on finira toujours par le savoir.

Pourquoi ? Parce que, par exemple, le Danois qui aura attendu le B va peut-être trouver ça bizarre, il va contacter notre ambassade au Danemark et dire, tiens : pourquoi la Belgique a dit B ? Et on va dire non, il devait dire A.

Et donc, ce n'est ni dans l'intérêt de l'expert, voilà. Aujourd'hui, ça a pu se passer il y a 20-30 ans parce que, évidemment, il mettait ce qu'il voulait dans le rapport et le temps qu'on réagisse, aujourd'hui, ça me semble toujours faisable. Mais on a eu le cas, il n'y a pas longtemps, d'un expert qui avait mal compris, il était présent en réunion de coordination, avait mal compris les conclusions, et lui, il avait compris : on soutient sans réserve. Or, la conclusion, c'est qu'on s'oriente vers un soutien, mais avec une réserve. Mais tout de suite, effectivement, on a eu des réactions. Et donc, dans les deux heures, le téléphone a chauffé, et donc, qu'est-ce qui s'est passé ? C'est que notre ambassadeur était allé expliquer à l'ambassadeur de la présidence polonaise ce que l'expert avait dit ; ce n'était pas tout à fait ça qu'il devait dire.

- Donc globalement, vous vous mettez d'accord au cours du temps ? C'était une transmission avec des experts qui tournaient et c'était plutôt de l'informel sur qui va à quel endroit, à quel comité. C'étaient des accords entre experts pour savoir ?

- Cela dépend des compétences, donc voilà, les régions peuvent désigner qui elles veulent, on ne va pas intervenir dans qui la Région wallonne va envoyer au comité du lait.

- Mais vous pensez qu'il y a une pertinence aussi à avoir un fichier, même si, voilà, chacun désigne pour savoir juste qui va où... ?

- Il faut un fichier et il faut que les instances fonctionnent. Par exemple, au niveau de l'environnement, c'est très bien coordonné, on fait le tour chaque mois des dossiers, ça me permet, par exemple, de voir que, s'il y a un dossier à l'ordre du jour dont je n'étais pas au courant, je peux acter et lui dire : « Attention à ça, politiquement, il va falloir faire une coordination là-dessus. » Ou, moi, j'ai été alerté, ce n'est pas spécialement par les politiques, ça peut être les ONG qui nous écrivent, en disant : « Tiens, il y a ça dans la réglementation

européenne, c'est bizarre que la Belgique ne se soit pas positionnée ou ait pris telle position. »
Ça peut être une fédération, ça peut être...

- Donc, il y a des gardes d'efficacité possibles par le fait d'une meilleure compréhension justement des différentes positions par ce tour d'horizon des différents acteurs ?

- Oui, et les moyens aujourd'hui, certes, sont une complication, parce qu'on est noyé d'information et que le timing de travail, évidemment, est très différent. On a beaucoup de choses le week-end, à des heures, en dehors, donc ça complique l'organisation du travail. Par contre, un grand avantage, effectivement, c'est qu'on peut réagir beaucoup plus vite et que le processus dit de transparence, mais effectivement, de facto, se fait naturellement parce qu'il y aura toujours quelqu'un qui va apprendre ce qu'on a dit et qui va réagir.

- Merci beaucoup. Pour les dernières 3-4 minutes, ce que je vous demanderais, c'est quelles sont vos... On a évoqué une révision, donc je vous demanderai par e-mail si vous pourriez me transférer ce rapport.

Mais est-ce que vous avez des forces et des faiblesses personnellement en vous avec votre expérience, via ces accords, quelques recommandations, et aussi quelques recommandations pour mon travail, en plus des forces et faiblesses, des accords de coopération pour la suite ou des contacts avec qui je pourrais m'adresser ?

J'ai des contacts avec X et ses collègues que je suis censé rencontrer. Mais si vous avez d'autres recommandations pertinentes qui vous apparaissent, n'hésitez pas.

- Les forces et les faiblesses : la plus grande faiblesse de cet accord est qu'il n'est plus en lien avec la réalité de la Belgique et la réalité de la société et du monde politique qui ont fortement évolué. Pour moi, il est urgent de refaire un accord de coopération. Néanmoins, il faut veiller à ce que cet accord de coopération ne puisse pas tout prévoir. Et donc, il faut veiller à ce que cet accord de coopération puisse être applicable à la pratique : trop de rigidité va desservir les intérêts de la Belgique, y compris des régions qui voudraient avoir peut-être plus de leviers grâce à cet accord de coopération.

Donc il faudra bien mettre le curseur entre la réalité de la Belgique, la réalité de l'évolution des discussions, le Coreper. Pour moi, c'est essentiel, la répartition des groupes de travail, mais également de mettre une certaine souplesse : un ministre peut toujours être absent,

l'ambassadeur peut ne pas être dans la salle, il peut y avoir une réunion programmée comme cette semaine, un sommet européen en plein milieu des vacances. Voilà, je dirais que la faiblesse, c'est ça.

Les forces, c'est clairement que la Belgique est un acteur européen historique, que les gens qui travaillent dans nos administrations, nos représentations permanentes sont des gens qui connaissent bien les processus européens, qui sont très expérimentés, qui ont, malgré le fait que ce n'est pas toujours facile politiquement, entre experts et entre structures, toujours le sens du consensus, toujours le sens de vouloir avancer, des Européens convaincus pour la plupart, donc ça, c'est quand même notre force.

La Belgique reste quand même une mini-représentation de l'Europe, notre mode de fonctionnement inspire toujours et aide l'Europe à savoir comment on peut fonctionner à 27 ; si on y arrive en Belgique, on peut y arriver à 27, voilà. Et donc ça, je pense que c'est essentiel, et ça, c'est notre rôle. Ça, c'est ce que je dirais. C'est vrai qu'il faut garder ce rôle, le dire : la Belgique est un acteur essentiel, elle a une expertise à apporter à l'Europe, l'Europe reste au cœur de nos modes de fonctionnement et je ne vois pas très bien comment on pourrait fonctionner autrement hors de l'UE en tant que tout pays fédéral. Maintenant, voilà, les réalités sont celles-là.

- Ça va, merci beaucoup. Je ne sais pas si vous avez des recommandations. Je vous remercie beaucoup de m'avoir donné une heure de votre temps dans votre semaine chargée.

- Si je suis à disposition, s'il y a des questions plus spécifiques sur des chapitres, je suis toujours d'accord de relire ou de préciser certaines choses s'il y a besoin. C'est à remettre pour quand ?

- Bah écoutez, là je vais voir quand je fais mes entretiens, parce que Monsieur X me propose un entretien groupé avec ses homologues néerlandophones et bruxellois pour la CIPA. Donc voilà, je ne sais pas le temps, ils n'ont pas encore de date vu que c'est les vacances, donc voilà.

- Ce sera intéressant parce que Monsieur X, c'est vraiment la mémoire de ces plus de 30 ans et il est d'une transparence totale, il dira tout ce qui va et tout ce qui ne va pas.

- Mais en tout cas, je vous remercie énormément et je vous demanderai le petit mail pour les documents. Merci beaucoup encore une fois.

- Bonne chance, bon travail.

- Merci, Monsieur X. Je vous souhaite une bonne fin de semaine que je suppose bien agitée avec ces conseils et ces réunions. Je vous remercie.

- Il y en a trois qui s'occupent de la défense et moi je remplace les directeurs généraux aux autres réunions où ils ne savent pas. Voilà, toujours à disposition, vous avez mes coordonnées. Voilà.

- Merci beaucoup en tout cas, je vous remercie encore une fois, passez de bonnes journées, au revoir.

11.3.3) Entretien avec un conseiller de la ministre wallonne de l’agriculture

- Monsieur X : Bonjour,

- Moi (Brieuc) : Bonjour, merci beaucoup pour votre réponse très rapide et votre temps si précieux que vous acceptez de me donner un petit peu.

-Le répondant : Oui, pas de soucis. Enchanté, vous m’entendez bien ?

- Oui, je vous entends très bien, enchanté, enchanté. Merci beaucoup. Tout d'abord, pour être sûr, vous acceptez bien que j'enregistre notre appel ? J'aimerais bien l'enregistrer juste pour prendre mes notes et mes retranscriptions pour mon mémoire. C’était pour voir si vous étiez bien d’accord avec ça.

- Oui, oui, il n’y a pas de problème.

- Ça va, c'est gentil. Sinon, je vous ai envoyé un formulaire où j'explique ce que je vais faire des données. Voilà, si vous voulez, par exemple, être anonymisé ou ce genre de choses, n'hésitez pas à me le faire savoir. Et voilà, j’exaucerai vos demandes avec plaisir. Et merci beaucoup.

Je peux peut-être vous expliquer globalement mon projet. Si vous voulez, mon projet, c'est de travailler sur les accords de coopération. Surtout dans le cadre de l'agriculture, parce que dans mes cours, je me suis rendu compte que, finalement, on a par exemple 2 plans stratégiques différents pour la Flandre et la Wallonie. Or, les régions... Durant mes travaux, je me suis rendu compte que vous avez la majorité des compétences. Or, c'est toujours le fédéral qui, via l’accord de 1994, vous représente dans les réunions du Conseil de l'Union européenne (bien qu'il y ait toute une coordination qui doit justement être prévue et qui est encadrée par les accords de 2003 entre les Régions et le fédéral, mais aussi par l’accord régional de 2004). Et donc voilà, j'essaye d'analyser ça pour essayer d’évaluer ces accords.

Avant de commencer, pourriez-vous m’expliquer quelles sont vos missions pour la ministre Anne-Catherine Dalcq ? Quel est votre parcours et votre lien avec ces accords de coopération ?

- Vous êtes de quelle école, en fait ?

- Je suis de l’UCL. J’ai fait mon bachelier à l'université de Namur et là, je suis en administration publique, en master 2.

- Vous travaillez seul, ce n'est pas un travail de groupe ?

- Je travaille seul, c'est un mémoire. J'ai fait un stage de découverte pour m'insérer dans le monde agricole, que j'ai fait en septembre. Une fois le stage réalisé, j'ai eu envie de creuser un petit peu le monde agricole et je me suis attaqué aux accords de coopération, car je n'ai pas trouvé d'évaluation dans la littérature. Donc, j'avais envie de faire un petit travail d'évaluation sur ces accords-là et la coordination intrabelge pour défendre une position à l'Europe.

- Vous avez aussi un pied dans le monde agricole ou pas spécialement ?

- Pas spécialement. J'avais eu l'occasion de faire une simulation au Conseil de l'Union européenne avec l'université de Namur et on devait négocier la PAC. On avait chacun un pays, et c'est dans cet exercice que j'ai pris de l'intérêt pour le monde agricole, encore plus dans un monde aujourd'hui... Voilà où c'est la base de chaque société de se nourrir pour le futur également et dans un contexte géopolitique compliqué. J'ai encore eu plus d'intérêt pour le monde agricole. Donc voilà.

- Très bien ! Je suis ravi de pouvoir vous aider en tout cas. Bon succès dans la réalisation de ce mémoire. De mon côté, donc, je suis conseiller Europe au sein du cabinet. Eh... Vous avez eu comment mes coordonnées en fait, par hasard ?

- Sur le site internet d'Anne-Catherine Dalcq. Vous avez l'organigramme du cabinet et il était mis que vous étiez en charge dans la cellule transversale de l'Europe, et c'est comme ça que j'ai trouvé votre adresse mail.

- OK. Donc, en effet, je suis dans les matières européennes, donc tous les conseils des ministres européens en agriculture, tous les événements plus internationaux aussi. Ouais, tout le brassage des dossiers qui sont très particuliers, hein.

L'agriculture, c'est une filière très spécifique étant donné que c'est vraiment une politique qui est intégrée au niveau européen et qui est vraiment extrêmement différente des autres filières. Avec un budget commun, des règles communes. Il y a énormément d'intensité, de connexions et de relations entre les ministres européens de l'agriculture. Il y a des conseils des ministres européens chaque mois.

C'est très différent des autres filières étant donné que ce sont plutôt des contacts, je dirais, tous les 3 mois. Donc, il y a des conseils formels. Dans les autres filières, nous avons aussi 2 conseils informels comme les autres, mais ce sont des conseils qui prennent plus de temps, sont plus longs, donc les échanges sont beaucoup plus forts. J'ai ce sentiment pour la filière agricole par rapport aux autres filières. Donc voilà, c'est une thématique qui est très importante pour l'Union européenne. En tout cas, historiquement... les choses peuvent changer et changent. J'en suis parfaitement conscient.

Et alors, c'est une dynamique intra-belge, un travail qui est très spécifique, hein. Parce que, depuis les années 2000, de mémoire, l'agriculture est totalement régionalisée (en tout cas sa composante économique). Et donc, il y a vraiment 2 administrations totalement autonomes et, à vrai dire, il n'y a plus aucune administration fédérale à ce jour. Donc, il y a toujours un ministre fédéral de l'Agriculture, mais il est en charge en réalité de la sécurité alimentaire, des taxes liées à l'AFSCA. Il y a aussi le département, la DGO4. C'est la direction Santé animale au sein du SPF Santé publique. Alors évidemment, il y a toujours cette connexion, ces liens avec la concertation de chaîne. Et donc, la concertation de chaîne, c'est plutôt une plateforme qui est informelle, hein. On va être tous les acteurs de l'agro-alimentaire, en rassemblant tous les acteurs en passant de la fourche à la fourchette. Donc, c'est tout ce qui est du secteur agricole, la transformation, via COMEOS la distribution. Enfin voilà, on réunit l'ensemble de ces acteurs autour de ces trois maillons de la chaîne qui sont essentielles et associées.

Il y a beaucoup de dossiers qui sont définis intra-belges aujourd'hui. En fait, ce sont les Affaires étrangères qui coordonnent les positions belges dans l'enceinte que vous connaissez peut-être, la DGE.

- Oui, je vais rencontrer quelqu'un de la DGE, Monsieur X, je pense. Il a accepté de me rencontrer pour en discuter.

- Alors voilà. Vous l'avez déjà rencontré ?

- C'est prévu mardi.

Donc, c'est prévu mardi.

- OK. Eh bien, vous pouvez lui remettre mon bonjour alors. Et donc voilà, X joue vraiment un rôle très important parce que c'est vraiment la personne, avec son œil des Affaires étrangères,

qui doit essayer de définir une position belge, en fait. Donc, selon les points de vue des uns et des autres, en fonction des compétences. Donc, il y a parfois des divergences de position et cela peut arriver entre les entités fédérées. Ça peut être entre le fédéral et une entité fédérée. Mais ça peut être aussi entre les filières. Donc voilà, il y a un objectif des affaires étrangères, c'est d'essayer d'avoir une position commune au sein de toutes les filières. D'où l'importance, pour nous Belges, de communiquer les éléments qui sont tellement uniformes, peut-être avec des accents qui sont différents évidemment. Mais cela doit être en tout cas des éléments uniformes qui ne contredisent pas la position belge au sein des différentes filières. Et donc, l'agriculture est une matière très, très spéciale. Il y a énormément de liens avec la filière commerciale, par exemple. Là, l'agriculture est négociée au sein de la filière commerciale. Il peut y avoir aussi des liens avec l'environnement parce qu'il y a des dossiers communs. Évidemment, ce sont des filières totalement croisées, proches ou hybrides, on va dire. Mais alors, il y a aussi avec le climat l'énergie avec notamment tout ce qui se rapporte à la biométhanisation. Et alors, on a aussi beaucoup de liens qui vont être un peu plus forts ici entre l'agriculture et la filière ECOFIN. C'est eux qui prépareront le prochain budget européen. Donc, la voilà, c'est l'objectif des Affaires étrangères, du service DGE Europe, d'avoir une position commune. Pas uniquement pour l'agriculture, pour l'ensemble : une vision commune. Et l'agriculture est fortement liée à toutes ces autres filières.

- OK, ça va, merci beaucoup. Eh bien, justement, j'ai préparé quelques questions parce que j'avais l'impression que ce sont globalement les accords de coopération qui organisent justement un peu concrètement et ils essayent de clarifier les compétences pour justement permettre ces coordinations au sein de la DGE, par exemple. Et donc, pour commencer, je me demandais, selon votre expérience, dans quelle mesure les accords de coopération dans le milieu agricole clarifient justement la répartition des compétences et des responsabilités ?

- Eh... pour peut-être partir à la base, donc il y a l'accord de coopération de 1993. Il définit les relations de travail, on va dire, et de prises de parole au sein de toutes les filières. L'agriculture est une des composantes, mais c'est bien plus large que ça.

L'accord de coopération, il a été discuté à plusieurs reprises, alors, ces 20 dernières années, mais il n'a jamais été actualisé. Parce que voilà, dès qu'on touche un élément, évidemment, on touche à l'ensemble. Puis, ça dépend aussi peut-être de la dynamique politique à certains moments. Voilà, je pense que c'est la première fois depuis ces 20 dernières années qu'on a des

gouvernements miroirs au niveau du fédéral. En tout cas, en Flandre et en Wallonie. Et donc, c'est peut-être la première fois qu'on pourrait potentiellement déboucher sur un accord qui est peut-être plus facile ou plus aisé. Maintenant, évidemment, je ne parle pas de tout ce qui est bruxellois.

Probablement, cela ne sera pas un accord miroir parfait entre le fédéral et les entités fédérées. Mais, si j'évacue cette dimension de Bruxelloise, il y a quand même plus de liens, on va dire (certainement politiques), même si les positions ne sont pas toujours identiques. Même si les partis sont les mêmes au niveau des régions et du fédéral, il y a parfois des nuances différentes. On pourrait atteindre ou obtenir un accord sur certaines choses.

Donc, on a plusieurs catégories. Donc, la première catégorie de mémoire, bah, c'est la catégorie 1 ou 2 et c'est le fédéral qui est purement à la manœuvre. La catégorie 1 de mémoire, c'est tout ce qui est défense, coopération... sécuritaire. Donc, ce sont des choses qui sont purement fédérales, régaliennes. La catégorie 2, de mémoire (peut-être que vous allez me corriger), mais c'était le fédéral qui est titulaire (je ne sais plus comment on dit) et les entités qui peuvent être observatrices ou assesseurs. Là, il y a des choses qui peuvent être discutées... enfin, même des choses qui sont dans le fédéral maintenant, dans la catégorie 1, peuvent être discutées pour être davantage régionalisées. Enfin, je ne sais pas de quelles discussions... Par exemple, sur le digital, ce sont des choses qui ont fortement évolué par le passé dans le sens où il y a une approche quand même régionale qui est beaucoup plus forte avec des entreprises. Voilà, ce sont des choses qui pourraient être mises en discussion prochainement, dans les prochaines années où l'accord de coopération sera discuté. Ensuite, on a la catégorie 3. Donc ça, c'est vraiment de mémoire, c'est vraiment le fédéral... Hum, la catégorie 3, je pense que c'est vraiment... plutôt les régions qui font une tournante. Et le fédéral est assesseur ou il est derrière. C'est tout ce qui est matières : environnement, industrie, peut-être recherche aussi.

Donc ça, ce sont vraiment les régions qui ont un tour de rôle qui est défini entre elles. De mémoire, chaque année, elles tournent. Il y a peut-être une volonté d'allonger cette période-là pour avoir plus de connexions informelles avec les autres ministres de ces filières-là. Il y a vraiment une volonté d'avoir des contacts plus proches. Le problème de la Belgique, c'est que, quand tout le monde est compétent, il y a un tour de rôle qui est quand même assez important. Et donc, on a toujours du mal à savoir qui fait quoi en Belgique et qui est qui. Par exemple, pour certaines filières, comme la cohésion, c'est catégorie de 3. Ben, ça tourne chaque année.

Bah, c'est difficile d'avoir des contacts un peu plus informels, rapprochés. Notamment quand il y a des grosses négociations avec les collègues. C'est quelque chose qui pourrait être discuté s'il y a des nouvelles négociations sur les accords de coopération. Ensuite, catégorie 4, c'est une bonne question, je ne me souviens plus ce que c'est. Catégorie 5... Il faudrait que je regarde... En fait, j'aurais dû préparer davantage l'entretien.

- Mais ne vous inquiétez pas. De toute façon, je les ai lus, mais ce que j'avais surtout noté, et c'était une de mes questions pour plus tard, c'est : est-ce que les accords de coopération clarifient la répartition des compétences et des responsabilités ? Je me demandais également si, en fait, le fédéral, c'est un peu une exception, c'est la seule matière (l'agriculture) où il ne possède plus que quelques brides de compétences. Mais c'est lui qui représente (au niveau fédéral) la position belge au sein du Conseil de l'UE, assisté justement par les Régions qui sont plutôt assesseurs dans ce cas-là. C'est un peu la particularité de l'agriculture quand elle est présentée par les spécialistes des accords de coopération. Et donc, je me demandais si ça ne posait pas aussi des problèmes, si vous voulez, selon vous, le fait que le fédéral représente la Belgique alors que ce sont des matières quasiment intégralement régionalisées, comme vous l'avez dit au début de notre échange ?

- Oui... c'est bien, parce que l'accord de coopération, cela clarifie quand même les relations entre toutes les entités du pays.

La Belgique, c'est un État fédéral, avec les entités fédérées. Contrairement à tous les autres États peut-être dans le monde, il n'y a aucune hiérarchie entre un décret en Wallonie et une loi fédérale. Ça peut être une force pour les régions, des fois, ça peut être plus compliqué parce qu'il n'y a pas de hiérarchie. Et donc, quand il n'y a pas de consensus entre les entités (que cela soit entre entités fédérées ou entre une entité fédérée et le fédéral), bah, il n'y a pas de position belge, pas de consensus. Donc, en gros, les affaires étrangères, cela leur demande un effort parce qu'ils ne savent pas... allez... donner quand même des garanties sur un accord pour certaines matières. Très vite, on est très peu considéré dans des négociations pour des dossiers spécifiques, parce qu'on sait bien qu'il n'y aura pas de consensus belge à la fin des négociations. Le Président pourrait se dire, quand il négocie quelque chose, qu'il pourrait dire que cela ne sert à rien de demander l'avis de la Belgique parce que de toute façon on ne les aura pas à bord, ils vont quand même s'abstenir à la fin, quoi. Il n'y aura pas de... L'objectif d'une présidence, c'est d'atteindre une majorité qualifiée. En Belgique, enfin, il y a tellement de gens qui sont

compétents, il y a toujours un parti qui va dire non à quelque chose, mais peut-être qu'on est moins bien considéré dans un processus de négociation pour dégager la majorité qualifiée.

- Et justement, dans le milieu agricole, est-ce que vous avez des exemples concrets de succès ou d'échecs en matière de coopération institutionnelle ? Des experts me disaient aussi qu'une abstention au Conseil de l'agriculture de la Belgique, ça ne voulait pas forcément dire qu'on n'avait pas su se mettre d'accord ; il y a parfois des positions où, justement, une abstention pouvait aussi représenter un jeu politique dans le cadre de la construction d'une majorité ou que c'était aussi une interprétation. Ce n'était pas obligatoirement synonyme de non-accord entre les différents acteurs concernés en Belgique. Donc, est-ce que vous avez des exemples d'échecs ou de succès dans le domaine de l'agriculture où la coordination belge s'est bien déroulée ou pas bien déroulée ? Est-ce qu'il y a des évolutions au moment de négocier la PAC ? La PAC, il y a des réformes successives, elle change de plus en plus. Est-ce que vous avez observé des différences, des modifications dans la manière/de la pratique de mettre en œuvre ces accords de coopération ?

- Ah, donc en fait, il y a plusieurs filières au niveau du Conseil, il y a des groupes de travail au niveau européen. De mémoire, il y a 4 groupes de travail au plus haut niveau. Il y a le COREPER 1 et le COREPER 2. Il y a un truc de la sécurité de l'Union européenne (quelque chose comme ça). Et alors, il y a le CSA qui concerne le Conseil spécial de l'Agriculture. C'est là où siège une personne de la Wallonie et une personne de la Flandre avec un tour de rôle chaque année. C'est là où sont discutés tous les dossiers agricoles, économiques. Donc, ça, c'est vraiment quelque chose de totalement régionalisé. En tout cas, les experts qui participent à ça sont vraiment des experts régionaux. Dans cette enceinte, CSA, il peut y avoir des dossiers qui sont votés, mais c'est extrêmement rare. Au niveau agricole, économique, ça peut être, par exemple, sur le règlement du bio. Ça, c'était un dossier qui était un peu plus important. Ça peut être sur le règlement des engrais ou que sais-je. Mais le plus important, en tout cas, le plus important, c'est au niveau de la PAC évidemment (l'accord sur la nouvelle PAC). C'est là où c'est le plus important pour nous, là où il y a un vote. Sinon, il n'y a pas un vote tout le temps. C'est beaucoup de rapports de progrès, des discussions globales quoi. Il y a très peu de règlements qui sont discutés en fait sur la table du CSA (à part la PAC). Avec peut-être des nuances qui sont un peu différentes entre la Flandre et la Wallonie. Mais il y a toujours un consensus pour pouvoir exprimer des choses qui conviennent aux deux entités. En tout cas, à ma connaissance, je n'ai pas d'éléments qui indiquent qu'il y ait une divergence de vue sur

certaines éléments de position sur la future PAC. En tout cas, on souhaite... En tout cas, des discussions commencent. Et voilà, en tout cas, au sein de la filière agricole, je ne connais pas de dossier qui pose un problème. En tout cas, depuis le début de la législature, je n'en ai pas connaissance.

- C'est parce que j'ai effectué mes recherches, j'avais remarqué que la législature précédente... J'essayais aussi de voir si le système actuel construit autour des accords de coopération et d'autres structures permettait toujours de définir une position. Et j'avais trouvé (mais c'est un peu plus ancien) que, notamment sur la prolongation du glyphosate par la Commission européenne... Ça a été un peu plus tendu au niveau du Conseil des ministres, si je souviens bien, mais ça date de l'ancienne législature. Donc, j'essayais de voir si, selon votre expérience, il y a des domaines plus précis, par exemple les végétaux, les filières animales... Je ne sais pas qui explique que, parfois, dans certains domaines de l'agriculture qui est assez étendue, il y a des secteurs qui, oui ou non, rendent plus compliquée la définition d'une position belge au sein du CSA ou de la formation du Conseil de l'agriculture. Est-ce qu'il y a des tendances en fonction des filières de l'agriculture, même pour savoir si oui ou non il va être plus facile de trouver une position entre différents acteurs ?

- Donc, ce que j'expliquais, c'est qu'au sein de la filière agricole, le groupe de travail CSA (Conseil spécial de l'agriculture) est une des quatre enceintes historiques en fait de travail de l'Union européenne (depuis les années 60 que ça existe). Cela vaut la peine de l'indiquer dans votre rapport. Et à côté de ça, ce que je disais, il y a aussi la filière COREPER. Coreper I, Coreper II. Donc, il y a l'ambassadeur... Il y a deux ambassadeurs pour chaque pays qui représentent leur pays au sein de l'Union européenne. Il y en a un pour les matières un peu plus touchy, on va dire, tout ce qui est élargissement, sécurité, militaire. Et on a un deuxième ambassadeur, l'ambassadeur adjoint, qui a la charge du climat, de l'environnement, etc. Mais pas l'agriculture en tant que telle, juste ces éléments-là. Il y a aussi la santé et la sécurité sanitaire, ce genre de choses. Et là-dedans, dans cette filière Coreper, il y a parfois en effet des votes sur l'autorisation, le renouvellement de molécules, les produits phytosanitaires. Mais les régions en tant que telles peuvent se positionner, mais ceux qui sont vraiment à la manœuvre en tant que tels pour l'autorisation de molécules, c'est le fédéral, en fait. Fédéral et généralement, c'est une co-décision des ministres de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Santé.

- Ok, ça va, merci beaucoup.

- En fait, pour les produits photosynthétiques, c'est ça votre question, l'Union européenne est compétente pour l'autorisation d'une molécule. Ensuite, pour l'utilisation de produits, c'est le fédéral qui est compétent, donc le fédéral peut interdire un produit sur son territoire, et ensuite les régions sont compétentes pour l'application du produit. Savoir ce qui doit être à autant de distance de tel type de champ, de surface, de mesures tampons, voilà... ce genre de choses. La mise en culture, ou l'application pour les régions, l'autorisation du produit pour le fédéral et la molécule pour l'UE.

- D'accord, ça va, merci beaucoup. Mais donc, si je comprends bien, dans les accords de coopération, j'ai vu l'apparition (surtout dans celui qui lie les Régions et le fédéral) de différentes structures, comme : la CIPA (donc la Conférence interministérielle pour l'Agriculture), la CMI (donc là, c'est la concertation ministérielle interrégionale, etc.). Et donc, finalement, je me demandais si toutes ces structures-là... Il y a aussi la Commission Clip (qui est pour la Commission des carcasses) qui est évoquée dans les accords de coopération. Il y a toute une série de structures qui sont mises en place. Et donc, je me demandais si, en fait, il n'y avait pas des redondances ou des complexités par la multiplication de ces structures-là pour créer la coopération et la coordination ?

- En fait, j'ai eu un autre étudiant il y a deux mois, et j'avais listé toutes les enceintes qui existaient. Je vais reprendre ce que j'ai fait à l'époque. Mais donc, tout ce qui est DGE agriculture, avec lequel vous aurez le contact avec X. Le but de ces réunions-là, c'est vraiment de se concerter pour définir une position belge qui est relayée au niveau européen. Ça, c'est vraiment pour formaliser une position belge et la répliquer au niveau européen. Ensuite, il y a une autre série... Donc, on appelle ça les DGE agriculture. Ensuite, il peut y avoir deux types de concertation, qui sont soit dans l'accord de coopération, soit ne le sont pas. Il y a des réunions techniques entre experts pour définir, mais ça peut arriver aussi des positions administratives. Donc, chaque concertation n'est pas nécessairement en DGE avec des politiques. Il peut y avoir dès le départ des concertations entre administrations compétentes. Ensuite, nous avons les CIPA, comme vous le disiez. Ce sont des conférences interministérielles de la politique agricole. En théorie, elles réunissent des ministres, mais c'est toujours au niveau administratif, sauf vraiment quand un ministre demande formellement la réunion des ministres, parce qu'il y a une crise et un moment qui le nécessite. Ça, en fait, la CIPA, elle se réunit tous les mois également au niveau administratif. Le but, c'est de s'assurer qu'une directive, qui est un règlement européen, qui doit être transposée, qui doit être mise en œuvre au niveau belge, n'ait

aucune problématique entre entités ou entre le fédéral et les entités fédérées. C'est vraiment une plateforme de concertation pour être certain que le règlement est transposé sans overlap, sans vide, et que la directive est transposée correctement. Parfois, il peut y avoir des questions : est-ce que c'est le fédéral qui transpose, ou ce sont les régions ? Parfois, il peut y avoir des outils logistiques qui permettent de mettre en place l'application du règlement européen. Par exemple, il y a des règlements sous le bien-être animal au niveau européen qui obligent certains types de contrôles. Et je sais qu'en fait, il y a un accord de coopération entre les régions et l'AFSCA, pour que l'AFSCA exécute ces contrôles liés au bien-être animal. D'une part, ça diminue le nombre de contrôles dans les fermes, parce que c'est exécuté par l'AFSCA, mais le bien-être animal est une compétence régionale. C'est un accord de coopération, et on s'assure que le règlement européen soit le mieux exécuté possible. Et, idéalement, en facilitant la vie pour les opérateurs. Au lieu d'avoir deux contrôles, et même pour la Région, c'est lourd aussi de mettre en place un organisme de contrôles supplémentaires liés au bien-être animal, en sachant qu'il y a des vétérinaires qui sont chargés par l'AFSCA de certains types de contrôles.

Alors, on avait la CIPA. Autre chose aussi, on a aussi comme autre enceinte de concertation le CODECO. C'est donc le comité de concertation, il est vraiment l'organisme qui réunit tous les ministres-présidents et le premier ministre. Ça peut arriver, qu'il y ait des points liés à l'agriculture, parce que c'est l'objet d'un non-accord entre les ministres de l'agriculture, et donc ça remonte au niveau supérieur. En CIPA, j'aurais pu aussi vous donner un autre exemple. C'est par exemple la répartition de l'enveloppe PAC. Donc, on a une enveloppe PAC pour la Belgique et on se met d'accord aussi entre la Flandre et la Wallonie sur la répartition budgétaire, et on acte ça au rapport de la CIPA pour être certain qu'il n'y ait aucun problème pendant les sept années à venir. Donc, il y a une répartition sur le pilier 1, sur le pilier 2, sur le budget de la pêche, parce qu'on a aussi un budget de la pêche qui est alloué à la Wallonie. Mais voilà, ce sont aussi des choses qui sont discutées au sein de la CIPA. Autre plateforme de concertation, il y a la concertation chaîne, mais là, ce ne sont pas des relations de travail entre la Wallonie et le fédéral, ni avec la Flandre, mais c'est vraiment une concertation de tous les acteurs économiques (donc des trois maillons de la chaîne). Il y a les fédérations des agriculteurs, FEVIA et COMEOS. Et ça peut être réuni en cas de crise par le ministre fédéral de l'Agriculture. Généralement, pas tout le temps, mais les ministres régionaux sont également conviés. Ceci est aussi une plateforme de concertation qui existe. L'objectif, évidemment, c'est de garantir une représentation cohérente au niveau intra-belge. C'est des concertations, c'est quand même positif, pour être certains que tout le monde ait son mot à dire. Il y a des moments où ils ont été

consultés s'il y a des éléments problématiques. Donc on a plusieurs formats de concertation : entre experts, la DGE, la CIPA, le CODECO et la concertation chaîne.

- Et la concertation Chaîne, c'est encore différent du CMI (conférence ministérielle interrégionale), qui, elle, a été mise en place par les accords de coopération régionaux de 2004 ?

- CMI, je n'en ai jamais entendu parler. Je ne suis pas sûr que ça existe.

- C'est parce que je vais rencontrer Monsieur X, qui, avec des homologues bruxellois et néerlandophones, a accepté de me voir, et eux, ils me disent que c'est un peu l'équivalent de la CIPA, mais pour les points uniquement régionaux. Mais donc, ce n'est pas ça quand vous parlez de concertation de chaîne, parce que ça, je n'avais pas trouvé ça dans les accords de coopération ?

- Ça, c'est autre chose. C'est vraiment très informel, ça, mais c'est aussi la concertation en cas de crise : elle peut être réunie, elle est sous le patronage du ministre fédéral de l'Agriculture.

- Et donc, du coup, en vous entendant, ce qui est prévu dans les accords de coopération, dans la pratique, finalement, ils ne sont pas complètement à jour ? Je veux dire qu'il y a d'autres mécanismes, d'autres structures qui mettent en relation différents niveaux de pouvoir et différents acteurs de ce pays pour l'agriculture et qui sont réunis via des structures comme la concertation de chaîne. Donc la pratique n'est pas entièrement mise à jour dans les accords de coopération parce que, comme vous le soulignez, il y avait peut-être parfois des difficultés de modifier ces accords-là, vu qu'il fallait l'accord de plusieurs gouvernements ?

- Pour moi, l'accord de coopération de 1993, mais peut-être que je me plante, c'est peut-être CIPA. Mais ça, je n'ai jamais regardé là-dedans, je pense que ça fonctionne et il n'y a pas de problème. Moi, je suis vraiment au niveau politique. Tout ce qui est technique, je veux dire, en gros, c'est important, mais ce n'est pas ce que je vois, ce ne sont pas les mêmes problématiques, que s'il n'y a rien qui bouge, je veux dire. C'est plutôt au niveau administratif ; il faudra poser la question à X. Mais pour moi, en 1993, les accords de coopération, c'est vraiment pour la participation des ministres régionaux au Conseil européen de l'agriculture, voir qui fait quoi.

[Coupure de l'appel, problème technique avec la liaison de Monsieur X]

- Je vous avais perdu.

- Pas de soucis.

- Mais ce dont vous parliez, donc, c'était bien l'accord de 1993 qui parle de la représentation politique. Moi, je parle aussi de l'accord de 2003 et 2004 qui règlent justement les modalités, peut-être plus administratives. Mais c'est parce que j'avais vu dans ces accords de coopération que les cabinets, justement, des différents ministres étaient aussi représentés. Il était censé avoir les groupes de travail permanents, composés des fonctionnaires, et puis le niveau plus politique avec le niveau ministériel. Mais ça, si j'entends bien, c'est rare, le nombre de fois qu'ils sont réunis. Ça reste principalement au niveau du groupe de travail permanent de ces deux niveaux-là qui sont réunis. Le niveau politique se réunit assez rarement au niveau de la CIPA ou de la conférence interministérielle régionale.

- CIPA jamais, non. Moi, je n'ai jamais été, peut-être une seule fois dans ma vie, c'est tout. C'est très rare, ce sont les administrations qui y vont.

- Et du coup, on en a déjà parlé un peu, mais est-ce que la fragmentation institutionnelle, justement avec plusieurs niveaux de pouvoir qui sont impliqués au niveau agricole, a une influence sur l'efficacité de ces accords de coopération-là ?

- Au niveau européen, vous voulez dire ?

- Oui. Est-ce que le fait que la Belgique a beaucoup fragmenté, dispersé les compétences agricoles à divers niveaux de pouvoir et de ministres exerce une influence sur l'efficacité des accords ? Parce que ce sont les accords qui organisent si oui ou non, il y a finalement une répartition claire ou non des compétences, ou si on pourra définir une position ou respecter ses engagements.

- Mais ce qui est positif, c'est que les régions travaillent selon une réalité agricole qui leur est propre, donc ça, c'est plus de proximité peut-être avec le terrain. Cela double par contre le nombre de personnes à l'administration (peut-être que ça ne double pas), mais en tout cas ça augmente fortement parce qu'il faut un expert, je ne sais pas... un expert sur les viandes bovines en Wallonie, un expert en viandes bovines en Flandre, etc. Au niveau européen, comme j'ai dit, il n'y a plus de monde qui est compétent, donc il y a plus de chances que le dossier arrive avec un non-consensus, parce que s'il y a deux personnes ou même plus, si c'est multifilière, bien évidemment, ça complexifie le schmilblick. Et alors, c'est peu de visibilité. Quel est le ministre

compétent en fait s'il y a des tours de rôle au niveau européen au Conseil (formel et informel) ? Il y a peu de visibilité sur qui est vraiment le numéro un qu'il faut aller voir en Belgique pour négocier et avoir un accord sur un dossier.

- D'accord, je vois, merci beaucoup. Au niveau des accords, vous avez mentionné également le CODECO, parce que, dans les accords de coopération qui l'organisent, il y a également le comité de concertation ou les conférences interministérielles. Et c'est donc pour avoir l'affirmation ou non qu'il y a plusieurs mécanismes qui organisent la coordination et la coopération. C'est pour être sûr d'avoir bien compris vos propos que les accords de coopération ne sont qu'un des outils censés définir le partage des responsabilités et la coordination des différents nouveaux pouvoirs pour représenter une position à l'Europe et respecter ces engagements.

- Oui... enfin l'Europe s'en fout, de la CIPA et tout ça. C'est vraiment de la popote intra-belge. En fait, le CODECO, c'est comme le comité de concertation. C'est la même chose, c'est juste un autre nom, en fait. L'Europe respecte la constitution de la Belgique qui dit qu'on est un État fédéral avec des entités fédérées.

Et voilà... Généralement, ça, c'est pour tous les pays. L'Europe, elle, n'aime pas traiter avec des régions. Elle préfère traiter directement avec des États. Par contre, elles sont pleinement conscientes de la réalité belge. Il faut savoir aussi que, dans l'Europe, il y a pas mal de régions qui sont très autonomes, qui ont une très forte demande d'autonomie, notamment en Espagne, notamment en France. Donc, eux, parfois, viennent nous voir et ils ont vraiment envie d'avoir la même disposition que la Belgique, à savoir deux piliers complètement séparés, deux plans stratégiques. Et voilà... Donc, en même temps, nous, on doit avoir de bonnes relations avec les États voisins au niveau national parce qu'on est ensemble au niveau du Conseil. Donc voilà, c'est clair qu'un ministre régional peut être moins bien considéré lors d'un conseil formel, parce que c'est un tour de rôle et parce qu'ils représentent un sentiment... Enfin, peut-être que les voisins ont le sentiment qu'on représente qu'une seule Région et pas toute la Belgique, et que vous ne pouvez pas parler d'une seule voie. Mais c'est toujours compliqué aussi, si on a des négociations. Même pour le ministre fédéral, s'il doit négocier, par exemple, le règlement bio, il est coincé, parce qu'il y a toujours un expert wallon, un expert flamand qui est derrière, et il n'y a aucune marge de manœuvre possible, en fait, pour négocier et dégager une majorité qualifiée. Donc, même pour le ministre fédéral, ce n'est pas une mission très facile d'être appelé

pour négocier sur des thématiques très spécifiques quand ça arrive. C'est très rare que ça arrive, parce qu'il doit toujours se mettre d'accord et essayer d'avoir un accord entre les ministres régionaux. Mais c'est encore plus difficile quand ce sont des positions politiques, enfin des partis politiques différents.

- Mais ça dépend vraiment du coup des différentes homogénéités ou non des gouvernements en place. Si je vous entends, la plupart du temps, sur des dossiers pas trop techniques, la Belgique arrive souvent à se mettre d'accord et à défendre une position. C'est plutôt dans le cas de dossiers un peu plus techniques, comme le bio où il serait plus difficile d'établir une position commune au niveau de la Belgique pour l'agriculture.

- La position commune, au niveau de la Belgique, elle est facile à faire. Ce n'est pas un problème. C'est juste que la flexibilité pour atterrir sur un compromis ; il y aura peut-être des réunions bilatérales à un moment donné avec la présidence, et là, c'est difficile en live d'avoir de la marge de manœuvre, pour dire oui à quelque chose qu'une des entités fédérées refuse, sur certains paramètres. Par contre, voilà, pour faire une position belle, c'est facile, il y a quand même une... globalement une vision assez commune sur... On a des syndicats qui se parlent aussi fort, une... quand même une vision qui est relativement semblable entre la Flandre et la Wallonie, avec des territoires limitrophes qui sont très importants. Donc, faire une position...

- C'est plutôt dans la négociation, une fois qu'il faut trouver un compromis, qu'on se retrouve un peu plus en difficulté avec une marge de manœuvre plus réduite, étant donné qu'on n'a pas le temps de concerter les autres intervenants quand il faut négocier une majorité au Conseil, c'est ça ? C'est plutôt quand on est dans la vraie discussion que c'est un peu plus délicat d'avoir une marge de manœuvre en fonction de ce qui a été décidé préalablement et de ce que demandent les autres pays autour de la table ?

- C'est rare, mais ça arrive en effet qu'il y ait vraiment une demande de réunion bilatérale pour dégager un compromis sur un thème. Et là, alors là, c'est plus compliqué parce qu'il n'y a pas de discussion, enfin... Il y a peu de marge de flexibilité, en fait. Des régions avec l'État fédéral. Donc, souvent, c'est le ministre fédéral qui représente la Belgique, donc c'est ça qui est complexe. Parce que les ministres régionaux ne sont pas présents aux conseils, ou aux conseils informels. Voilà. Mais bon, le règlement, il n'a pas un différend tous les mois ; souvent, ce sont des choses de fond pour l'agriculture. Et quand c'est la PAC, de toute façon, les ministres

régionaux sont là, ils savent bien que c'est tellement important, et donc là, ils sont présents aux Conseils pour négocier la future PAC.

- Et donc, justement quand je vous écoute tout ce qui est CIPA etc, c'est vérifier à ce que les engagements européens soient respectés parce que avant 2002, avant la régionalisation officielle de l'agriculture, j'ai trouvé comme quoi les Régions avaient déjà eu des compétences et justement l'Europe et la Cour de justice pénalisaient souvent la Belgique dans l'agriculture mais dans d'autres domaines pour non-respect justement du droit européen parce que les entités à l'époque parfois s'accusaient mutuellement de ne pas respecter les engagements. Et donc, c'était pour voir si depuis les accords de coopération, depuis les structures comme la CIPA etc, est-ce que la Belgique respecte mieux et est moins condamnée par la Commission ou la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect du droit européen de ces engagements dans le cadre de l'agriculture pour ici mon mémoire ?

- Bon, là, je parle, mais en tout cas, pour ce qui nous concernent, on a deux directives à transposer absolument en 2025. Elles sont passées à la CIPA il y a très peu de temps. Il y a une volonté aussi du Ministre-Président, c'est d'avoir une vue sur toutes les directives, l'état des lieux, où ça en est, s'il y a un problème, pourquoi. Voilà, pour l'agriculture, je n'ai aucun problème. J'ai deux directives à transposer cette année, et elles seront faites sur des espèces nuisibles ou ce genre de choses. Mais voilà, ce n'est pas des thématiques très sensibles, et elles vont se poser. Je ne savais pas, en tout cas qu'il y a 20 ans, il y avait des problèmes de transposition de directive. Ce que je peux dire, c'est que en ce moment où on n'a aucun problème, nos directives sont transposées à temps. Alors peut-être que ça peut arriver qu'il y ait des infractions, ce genre de choses, mais je ne suis pas concerné par ça, parce que moi, je m'occupe de ce qui est plutôt européen. Ce sont plutôt mes collègues, s'il y a des infractions ou des volontés de la Commission, de dire que les directives sont peut-être mal transposées, d'une manière ou d'une autre, je ne suis pas au courant. En tout cas, pour ce qu'on doit transposer, je peux vous assurer qu'on est à jour, et ce qui doit être fait cette année sera fait.

- Donc globalement, vous estimez qu'autant la définition des positions européennes que le respect de ces engagements-là pris en fonction des positions, globalement, le système actuel de coordination et de coopération de différentes entités en Belgique, fonctionne assez bien dans le sens où des positions peuvent être prises et défendues et où les engagements prises dans le cas de ces discussions sont respectés. Si vous deviez donner les points forts et les faiblesses du

système actuel, par exemple, quel serait votre bilan, votre évaluation à vous en étant un acteur quotidien de ce système, quel serait votre avis sur le système et les accords de coopération en matière agricole ?

- Bah globalement, j'ai dit que, enfin...cela dépend toujours de la situation ou du moment, du momentum. Ça dépend énormément de l'aspect informel, de collaboration des ministres. Il peut avoir des ententes qui sont peut-être plus difficiles que d'autres, et donc évidemment, ça se sent dans les relations. Évidemment, il faut que tout le monde joue le jeu, il faut que l'entente soit cordiale entre les ministres. Ce n'est pas toujours le cas. Ça, c'est comme partout, comme des relations de travail. Pour le moment, les relations sont bonnes, il y a quand même un alignement très fort, parce que les partis sont tels qu'ils sont au niveau fédéral, au niveau flamand, il y a quand même une entente de longue date, parce que au-delà des ministres... Enfin, au-delà des ministres qui changent, les collaborateurs sont toujours les mêmes. Donc, il y a une façon de faire qui fonctionne. Donc voilà, on a quand même assez d'expérience. Moi, ça fait 10 ans que je suis dans la filière agricole. Donc voilà, il n'y a pas vraiment de secret. Après tout, l'accord de coopération sera discuté. Est-ce qu'une des questions qu'on peut se poser, est-ce qu'on a toujours besoin d'un ministre fédéral de l'agriculture ? Enfin voilà, c'est quand même très particulier catégorie 6. On est les seuls dans cette configuration-là. Il y a du plus, il y a du moins. Voilà. A voir ce qu'il en sera. Ce que je voulais ajouter aussi, c'était que... Il y a quand même certaines Régions aussi qui sont favorables à la situation actuelle, tel que Bruxelles. Ils préfèrent avoir une coupole fédérale qui représente les intérêts de tout le monde, y compris les leurs. Alors, en sachant qu'ils n'ont pas d'administration agricole parce qu'ils ont 5-6 agriculteurs. Donc tout ça fait en sorte que c'est toujours un jeu d'équilibriste de réformer cet accord de coopération. C'est pour ça qu'il n'a jamais été réformé depuis 1993. Donc voilà, c'est tout un débat qui va être amorcé. Généralement, c'est la Communauté Germanophone qui amorce le sujet. Et voilà, à voir ce qu'il en sera, voir ce qui est dans le... Allez, dans la volonté du gouvernement fédéral. En tout cas, je pense qu'il y a...si on regarde bien dans l'accord du gouvernement du fédéral qui est une volonté d'en rediscuter. Et ce sera le cas.

- D'accord. Et alors, moi je me demandais...Bah voilà, il y a eu les contestations agricoles, la Belgique a demandé des simplifications administratives au Conseil, est-ce que le système actuel avec autant d'intervenants dans des contextes de crise permet d'être assez rapide dans la prise de décision ? Comment est-ce que le fait que ces responsabilités diffusent, les contacts intenses qui doivent être nécessaires entre différents intervenants permettent néanmoins quand même

d'être assez réactifs ? Ou est-ce que justement, en cas de situation crise comme l'année 2024 a pu l'être au niveau agricole où il y a eu beaucoup plus de réunions, ça pose des difficultés d'avoir autant de parties prenantes autour de la table ? Quelle est votre opinion sur la réactivité et la vitesse du système comme il est conçu maintenant ?

- La vitesse du système, elle est ... C'était quand même facile, le ministre fédéral en fait, il ne fait que lire la position concertée entre les Régions. En fait, en gros, c'est comme ça que ça se passe. Donc, en fait, il suffit que j'envoie un courriel avec mon homologue en Flandre sur tel ou tel dossier, je regarde s'ils sont d'accord ou pas. Si on a un accord, on va faire un courrier, on mettra toujours le ministre fédéral dans la boucle pour qu'il signe. On peut relayer une position au Conseil agri, mais voilà c'est toujours concerté, le ministre fédéral ne peut pas s'exprimer sans l'accord des Régions pour les matières agricoles, économiques, filière CSA et tout ce qui est matière sécurité, COREPER, santé, ça c'est lui qui est libre totalement de la position belge. Et donc, chacun est compétent dans ces matières mais pour l'agriculture économique il y a toujours cette coupole fédérale de porte-parole. Donc ce n'est pas... on dit ministre de l'Agriculture mais pour l'accord de coopération c'est vraiment le porte-parole de l'agriculture au niveau européen. Et voilà, mais je veux dire en termes de réactivité il n'y a aucun problème, c'est juste un mail ou un coup de téléphone avec mon homologue et la position elle est établie. Et voilà, on essaie de trouver toujours quand même de la flexibilité si des choses sont moins, enfin, ont des accents particuliers s'il y a une volonté qui est plus forte dans un sens ou moins forte dans l'autre. C'est toujours du langage politique, diplomatique, et on arrive à se retrouver en tout cas dans la manière. Ça peut arriver aussi que certaines entités veulent soutenir un point au Conseil, l'autre pas. Mais voilà, on trouve de la marge, on peut soutenir sans soutenir aussi. Si on peut dire en langage diplomatique : on soutient l'esprit du texte, ça permet quand même aux ministres de s'exprimer au conseil. On ne soutient pas formellement le texte mais on soutient quand même, mais voilà ce sont des types d'exemples. S'il y a des choses qui ne nous plaisent pas ou qu'on trouve que ça manque de cohérence, au lieu de dire que l'autre entité n'est absolument pas pour qu'on mentionne ça, on reposera la question, mais qui induit quand même un certain élément de réflexion. Voilà, ce sont des éléments de code, de langage qu'on utilise pour que tout le monde s'y retrouve. En sachant généralement que ce ne sont pas des problèmes en niveau agricole...Généralement, ce sont des problèmes de positionnement entre les filières, au niveau commerce, agriculture, environnement, agriculture. Enfin voilà surtout ça le problème, enfin l'élément où il y a plus de négociation.

- D'accord. Et alors, quand je vous écoute donc ça veut dire parfois dans l'urgence, on envoie des mails, donc on ne passe pas à chaque fois par si vous voulez la procédure prévue (réunir la DGE tout le monde autour de la DGE formellement) enfin parfois, ça peut aller un peu plus vite par des contacts par mails. Vous ne vous réunissez pas par exemple à chaque fois qu'il faut prendre une position officielle en cas d'urgence voilà au sein de la DGE avec monsieur X.

- Ça c'est vraiment chaque mois, donc la DGE Agri se tient trois jours ou deux jours avant un Conseil de l'agriculture. Ça peut arriver qu'il y ait des produits de silence pour le fait de soutenir une déclaration, de soutenir ou faire un courrier ou des choses qui ne se tiennent pas lors d'un Conseil des Ministres européens de l'agriculture. Ça peut arriver mais voilà, en théorie tout devrait passer par la DGE mais tout n'est pas toujours réaliste et faisable. A titre d'exemple, on était à Berlin, il y avait un dossier c'était sur la bio-économie mais voilà on n'est pas passé par une DGE pour fixer une position belge. Voilà, on s'est juste mis d'accord par mail avec l'autre versant et ça s'est bien passé.

- Et alors, j'avais justement une dernière question. Vu la place de l'informel et de garder une certaine flexibilité, est-ce que vous pensez qu'il est possible de mettre à jour les accords de coopération pour que par exemple, la pratique quotidienne soit incluse dedans ou est-ce que ça semble difficile ? Et deuxième question, est-ce que du coup il y a un certain déficit selon vous démocratique ou non ? Par le fait que justement il y a une grande place de l'informel dans le système actuel.

- Est-ce que vous pouvez répéter la première sous-question ?

- C'est : est-ce que vous pensez... on parle de remettre à jour l'accord 1993 dans l'accord fédéral comme vous l'avez mentionné. Mais, il y a aussi les accords qui concernent purement la politique agricole en 2002 entre les Régions et le fédéral. Et juste entre les Régions en 2003. Est-ce que par exemple, ces accords-là où on mentionne encore des institutions comme le BIRP qui a été supprimé par la dernière réforme de l'État, etc... Est-ce qu'un toilettage juridique ou une mise à jour si vous voulez, je ne sais pas s'il y a encore une commission des Carcasses, la Commission Clip qui est par exemple inscrite dans l'accord de 2003 entre les Régions et le fédéral. Est-ce que toutes ces structures-là qui sont encore prévues et qui sont peut-être plus réunies aujourd'hui ou le Conseil national de l'agriculture par exemple, je ne sais pas, il y a plein de structures qui sont mentionnées dans ces accords-là... Ma question est : est-ce qu'il serait envisageable de mettre à jour ces accords-là dans le sens ou peut-être qu'il y ait encore des

structures mentionnées qui en fait n'ont plus d'existence réelle ? Et, deuxième volet, est-ce que le fait que ces accords ne soient pas à jour, qu'il y ait une grande place de l'informel et de la flexibilité, est-ce qu'il peut avoir aussi du coup un déficit démocratique dans ces accords de coopération ?

- Bon, la deuxième non. Je ne vois pas de déficit démocratique. À ma connaissance, il n'y a plus aucun organisme fédéral liée à l'agriculture économique. Donc il y a le Birb en effet qui était là, mais qui était restitution à l'exportation, quelque chose comme ça. Je n'ai jamais connu ça. Vous pourrez poser la question à X. Lui, je pense qu'il travaillait au Birb avant, donc peut-être qu'il a plus d'informations. Mais, à mon sens, au niveau politique, je vais être franc, je ne suis pas administratif. Je n'ai aucun problème avec ces trucs qui ont existé depuis 20 ans, en tout cas on ne m'en a jamais parlé, je n'ai jamais entendu que c'était un problème. Donc, je ne sais vraiment pas répondre à cette question et à mon sens, si ce n'est pas problématique, enfin, si on ne me dit rien, c'est-à-dire que ce n'est pas problématique. Et donc, j'imagine mal qu'il faut réformer des choses qui ne posent pas problème. Mais voilà, ça c'est un avis plutôt personnel.

- D'accord. Bah écoutez, merci beaucoup. Je ne sais pas si vous voulez rajouter quelque chose auquel je n'aurais pas pensé, rajouter un élément ou... peut-être que vous avez des contacts à la Commission européenne, parce que je serais intéressé de voir leur avis justement sur le respect au nom des engagements belges dans l'agriculture. Je ne sais pas si vous avez des intermédiaires qui justement vous font du monitoring des transpositions, des directives ou des règlements européens par la Belgique ou la Wallonie dans le cadre de l'agriculture.

- Non, au niveau européen certainement pas. Cependant, il y a un gars qui s'appelle Nicolas Lolo et qui est à WBI et lui a la charge de tout suivi de transposition de directive, mais pas que pour l'agriculture. C'est pour l'ensemble de la WBI, voilà c'est peut-être la peine d'avoir un contact avec lui. Vous trouverez Nicola sans S à la fin de mémoire, et lui il pourrait peut-être vous dire, enfin confirmé j'espère qu'il n'y a pas aucun problème pour l'agriculture. Ça serait très bien mais je pense que oui. Et alors, de dire voilà je crois qu'il y a beaucoup...peut-être qu'il faut faire l'inventaire faire de tout ce qui est mis en garde ou problème de transposition de directive. Cela pourrait permettre de comparer que l'agriculture en termes de transposition de directive est plutôt positive par rapport aux autres filières, parce que je pense qu'il y a beaucoup plus de problèmes dans d'autres filières, pour diverses raisons parfois. Mais donc voilà. Et alors, il est aussi en charge des mises en demeure, ce genre de choses. Donc ça permettrait de... en

tout cas, ça passe par lui. Donc, après lui il dirige ça vers l'organisme compétent, ça peut être l'organisme payeur pour l'agriculture, ça peut être le SPW ARNE, etc. Donc je pense que ça peut être un point de contact important parce que c'est monsieur Directive pour la Wallonie et lui il est basé à WBI, à Bruxelles.

Et alors, par rapport à la catégorie 6 pour l'agriculture, non je n'ai pas plus de remarque que ce que je n'ai déjà mentionné. Ce sera à discuter, mais cela fera partie d'une discussion globale, ce n'est pas que l'agriculture qui sera à discuter. Et voilà, il faudrait qu'il y ait un consensus entre toutes les entités, parce que cela n'est jamais arrivé en gros, donc voilà. Et de toute façon, je pense que s'il y a des changements aussi dans l'accord de coopération, ça ne sera pas pendant la législature. On mettra tout en place pour qu'il y ait un suivi, pour que ce soit effectif lors de la prochaine législature, donc je ne crois pas qu'il faille... A mon sens, il ne faut pas de révision de la constitution, d'article de la constitution, c'est juste un accord de coopération.

- Effectivement, si je me souviens bien, c'est d'avoir un accord entre des gouvernements. Je ne sais même pas si les parlements doivent l'approuver ou pas. Je pense que théoriquement oui, mais quand je vois souvent les considérations des accords de coopération, il n'est jamais indiqué que chaque parlement a donné son assentiment. Donc je ne pense même pas que dans la pratique, je pense que c'est juste au niveau ministériel gouvernemental qu'il faut un accord de chaque signateur en fait. Je ne pense même pas que les parlements doivent valider ou non ces accords de coopération.

- Mais c'est toujours très touchy, parce que ça dépend vraiment de sentiments des uns et des autres. En tout cas, à mon sens, si une discussion sur la révision de l'accord de coopération, il n'y aura rien d'effectif avant 2030, parce qu'il faut laisser du temps à se préparer, s'il y a des changements en termes administratifs, les nouvelles structures. Enfin voilà, ce n'est pas quelque chose qui peut être changé du jour au lendemain. Alors on peut peut-être discuter, c'est de la représentation. Donc pour le moment, c'est le fédéral et ensuite un assesseur, et ça c'est une rotation entre les ministres régionaux, Flandre et Wallonie, chaque mois. On pourrait discuter de faire l'assesseur six mois, puis l'autre assesseur six mois. Et ça peut être possible pour d'autres filières. Pour l'industrie, on pourrait imaginer de faire... Je crois que c'est un an par Région, on pourrait un an et demi ou deux ans. Cela étant, deux ans c'est compliqué parce que ça ferait à six ans au total et il y a trois Région. Mais, on pourrait peut-être un peu allonger d'un an à un

an et demi, le tour de rôle entre les Régions. Ce sont des choses qui sont sur la table, ça peut être discuté, mais bon, c'est en fonction des Ministres compétents évidemment.

- D'accord, mais écoutez, merci beaucoup. Et alors, au niveau par exemple des experts belges au comité Comitologie qui dans l'agriculture, il peut avoir un certain niveau d'influence. Qui est-ce qui désigne les représentants belges au sein des comités de comitologie etc (notamment dans l'agriculture) ? Parce qu'en fait, je n'ai jamais trouvé d'infos. J'ai demandé à mes professeurs aussi qui trouvaient que c'était assez difficile. Parce que finalement, j'essaye aussi de voir, hormis ces accords, comment est-ce qu'on désigne à chaque fois... On a parlé du CSA, mais aussi des groupes techniques plus spécifiques. Comment est-ce que s'organise la répartition des experts, des uns et des autres pour représenter la Belgique au sein de ces différentes réunions ou comités ?

- Donc dans les groupes de travail, ça ce sont toujours des discussions très administratives, c'est vrai. Par exemple, les forêts, ce sont des choses qui nous intéressent fort, parce qu'on en a plus que la Flandre et donc ce sont toujours des wallons. Bon, il faut trouver un peu des synergies et faire en sorte d'avoir des gens crédibles, bons et experts dans leur domaine. Ça dépend vraiment des sujets à traiter. Le bien-être animal, par exemple je pense que ce sont plus des experts wallons qui sont à la manœuvre aussi, bien que ça dépend vraiment des thématiques. Et voilà, il ne génère pas tout le temps, ça peut arriver qu'il y ait deux experts qui sont présents en groupes de travail, un flamand et un wallon. Par contre, cela peut être qu'un wallon qui fait rapport, ils se mettent d'accord. C'est vraiment en fonction de la nature du sujet, de l'importance du sujet, que chaque région au niveau d'administration accorde, voire au niveau politique. Et donc voilà, ça fait partie d'un ensemble mais c'est vrai que ça peut être intéressant de voir qui est maître, qui est pilote, parce qu'il y a toujours un pilote intra belge. Il y a un pilote wallon à chaque fois et parfois, c'est peut-être aussi possible que le pilote d'une entité fédérée soit le pilote pour la Belgique.

- C'est pour cela que je me demandais s'il y avait un listing, parce que comme il y a pleins de groupe de travail... Voir si c'étaient vraiment des contacts entre administrations, au niveau de cabinets, afin de voir qui va aller. Ou, est-ce qu'on donne des dates et l'on dit : pendant deux ans, ça sera un expert wallon, puis deux ans, un expert néerlandophone. Voilà, comment est-ce que ça se passait, comme c'est possible ?

- Au niveau administration, c'est pas du tout dans l'accord de coopération. Et ça, généralement le pilote, il reste pilote jusqu'à la fin et la conclusion du dossier. On ne s'amuse pas à changer mais voilà, ce sont des acteurs présents. Mais bon, c'est plutôt une question à poser à X. Mais comitologie, je pense qu'il y a aussi une attachée pour tout ce qu'est sécurité alimentaire, produits phytos. Il y a une experte aussi du fédéral qui s'occupe de tous ces produits phytos sanitaires et les votes etc quoi par exemple. Son nom, c'est Marie Baerts.

- Ok, merci beaucoup. Je ne vais pas abuser de votre temps. Je vous remercie énormément de m'avoir donné une grosse heure de votre temps pour m'aider dans mon mémoire.

- Avec plaisir, je vous souhaite beaucoup de succès, aurevoir.

- Au revoir.

11.3.4) Entretien avec un expert retraité (ancien responsable au BCA, ancien membre du CSA...)

- Brieuc (moi) : Bonjour Monsieur X. Merci d'avoir accepté de venir me rencontrer ici à Louvain-la-Neuve pour parler de l'agriculture et des accords de coopération dans le cadre de l'agriculture.

- Monsieur X : Bonjour, mais avec plaisir. Je n'habite pas loin d'ici, à Eghezée.

[Reprise d'une discussion entamée à l'entrée du bâtiment pour apprendre à se connaître]

- Monsieur X : Les accords de coopération si on prend 2003 et 2004 qui sont focus sur l'agriculture, ils visent essentiellement la mise en œuvre.

- Brieuc (moi) : Oui, c'est ce que je me suis rendu compte.

- Monsieur X : Et donc, je pense qu'il faudra distinguer aussi la mise en œuvre que... la définition d'une position.

Comment vous êtes-vous intéressé à cette thématique ?

- Comme il y a une crise agricole et que j'ai une ferme dans mon village, avec qui je m'entends bien, j'ai tissé des liens avec les agriculteurs dans mon village. Parfois, je donne un coup de main quand ils font parfois des activités. Et voilà, j'ai suivi via eux, via les médias aussi évidemment la crise agricole. Et puis avec la guerre en Ukraine, je me suis rendu compte aussi de l'importance plus que jamais vitale de l'agriculture. C'est la base de la nourriture. Et puis bon, les notions de réchauffement climatique, de CETA à l'époque parce que j'étais déjà en train de m'intéresser à la politique et le MERCOSUR maintenant.

- Le MERCOSUR, c'est un bel exemple. Et en même temps, si on regarde... C'est déjà peut-être une petite incise.

- Non mais il n'y a pas de soucis

- Une incise spécifiquement agricole. Donc les organisations professionnelles agricoles du nord, du pays et du sud du pays, je pense les administrations agricoles sont plutôt réticentes. Eh...peut-être un peu moins du côté flamand que du côté wallon. Après, le pouvoir politique,

les autres administrations, là je pense qu'il y a vraiment une grosse différence entre Wallonie et Flandre.

- Et donc voilà, ça attisé ma curiosité et puis, j'ai fait mon stage à la FWA pour mettre un premier pas, voir si ça me plaisait. Et voilà, ce sont des questions où mon stage s'est très bien passé. J'ai vu différents acteurs aussi. A chaque fois que j'allais en réunion, je voyais que là, le SPW, les homologues syndicaux du côté germanophone, enfin je voyais vraiment... J'ai pu aller à quelques réunions du COPA. Et donc tout ça, ça m'a convaincu surtout que la contestation agricole continue, encore plus avec l'Ukraine, et puis l'enjeu de l'autonomie stratégique, un grand mot qui passe aussi par la nourriture et la chaîne alimentaire.

Et donc voilà, peut-être pour commencer, est-ce que vous pouvez m'expliquer un peu votre parcours jusqu'ici ? Qu'est-ce que vous avez fait ? Quels sont vos liens avec les accords de coopération ?

- Je vais dire que maintenant, c'est assez simple puisque comme je l'ai écrit, je suis à la retraite depuis le 1er septembre. Voilà, je suis entré, je suis ingénieur agronome de formation. Je suis entré à l'époque au ministère national de l'agriculture, en 1988. J'ai été affecté dans un service qui avait justement comme mission les aspects horizontaux de la PAC, dont on disait à l'époque. C'était vraiment la préparation. Tout ce qui était commun, il faut se souvenir qu'à l'époque, la PAC était basée sur les prix, sur les marchés, est très sectorialisée. Donc, on avait des marchés du lait, des céréales, de la viande bovine. Il y avait des experts, il y avait deux directions très spécialisées et moi, je travaillais dans une direction qui était beaucoup plus transversale.

Donc, cela m'a emmené d'entrée de jeu à être un peu impliqué aussi bien dans l'élaboration de la PAC que dans toutes les prémices de la régionalisation. Les premiers frémissements de la régionalisation ont commencé bien avant 2001 et l'année officielle de la régionalisation. Donc la loi avec le fameux article 6, je ne sais plus le paragraphe exact, mais c'est dans l'article 6 de la loi de réformes institutionnelles. Donc il y a cette obligation de concertation souvent comprise comme une obligation de concertation pour le fédéral de concerter les Régions dans toutes ces décisions de mise en œuvre. Mais ça vaut aussi pour les Régions et donc les Régions normalement doivent se concerter entre elles d'abord et avec le fédéral ensuite pour toutes décisions susceptibles d'impacter la politique de nos autres niveaux de pouvoir. Donc, voilà, j'ai déjà été impliqué là-dedans. C'est à ce moment-là qu'on a mis en place la Conférence interministérielle de l'Agriculture et son groupe de travail. L'évolution, c'est la dénomination...

c'est devenu une conférence interministérielle de politiques agricoles. Et l'autre évolution, on a déjà parlé, c'est qu'il y a un très très très gros travail au niveau de l'administration et finalement il y a très peu de travail, très peu de réunions au niveau politique. Conséquences de cela, le Conseil d'État a exigé qu'il y ait une preuve formelle de la concertation au niveau ministérielle et donc on a mis en place une procédure écrite. Une procédure écrite qui consiste à envoyer les PV des groupes de travail qui ont d'abord été approuvés au niveau du groupe de travail. Le PV a été approuvé, on l'envoie à tous les ministres membres de la CIPA et avec un délai de réaction, s'il n'y a pas de réaction, le PV est considéré comme approuvé et donc le point est en fait l'objet d'une concertation formelle. Donc ça je pense que c'est par exemple un élément qui montre aussi qu'on trouve des solutions, on va pouvoir discuter peut-être d'autres solutions.

Donc pour revenir à mon parcours, entre 1988 et 2001, on a demandé l'évolution administrative. Je suis toujours resté un peu dans le même type de travail avec deux grands axes, la PAC, la PAC dans son élaboration. En participant systématiquement au Comité Spécial Agriculture, qui est aussi un peu une construction sui-généris puisque en 1960 les ministres des affaires étrangères se rendent en compte de la difficulté de la PAC et ont délégué ça à un groupe particulier d'experts. Finalement, ils ont continué à vivre leur vie et ils la vivent je crois pas mal depuis 64 ans, probablement ça, je suis devenu aussi un des porte-paroles mais on y reviendra. Donc moi je vais aller dans un premier temps comme un peu assistant de notre porte-parole, note-taker, celui qui dispatche les choses à faire, il cherche à avoir les positions des experts, etc. Ça, c'était un volet. L'autre volet, ça a été effectivement toute cette concertation entre les différents niveaux de pouvoir.

- Au sein du bureau agricole, c'est ça du BCA ?

- Le BCA est venu après. Donc ça, je veux dire, c'est un peu l'époque 88 pour ce qui me concerne, 88-2001. Alors en 2001, pour faire court, entre 88 et 2001, il y a eu quelques étapes, quelques morceaux qui ont été régionalisés, notamment la politique des structures agricoles. Ce qu'on appelait la politique des structures agricoles, en 1992, quelques volets aussi de la réforme Machari de 1992 qui relevait des compétences régionales. On avait aussi l'introduction de plus en plus dans la politique des structures agricoles, d'éléments environnementaux, caractères volontaires bien sûr, déjà commençait l'idée de payer les agriculteurs pour des actions environnementales. Et donc, oui, il fallait un peu coordonner tout cela. En plus, on a vécu une période un peu nébuleuse, puisque le fédéral (c'était encore le national) avait des compétences,

les Régions, on avait d'autres. On a passé beaucoup de temps aussi à essayer de voir qui était complétant, pourquoi. J'arrive à 2001, donc 2001, loi, si je me souviens bien, du 13 juillet 2001. Donc ça c'est le transfert de tout aux Régions à l'exception des politiques de sécurité de la chaîne alimentaire tant animal que végétale. Et donc là, il y a vraiment eu un gros, gros, gros, gros, gros travail dont un des résultats a été la constitution du Bureau de coordination agricole, le BCA. Pourquoi ? pour répondre à une question simple, et vous l'avez déjà évoqué, c'est-à-dire, les Régions sont totalement compétents pour une grosse partie de la politique agricole, et au niveau européen, on admet que l'État membre Belgique. Comment va-t-on s'organiser ? Et donc c'est là, un autre des produits des discussions de cette époque a été ce Vademecum, mais qui est aussi un rassemblement de toute une série de dispositions visant la mise en œuvre. Comment va-t-on faire ? Il y a toutes sortes de chapitres, je ne vais pas entrer dans le détail, mais si vous pouviez vous le procurer. Mais vraiment, c'était très rétrospectivement comment va-t-on assurer la continuité. C'était ça l'objectif premier.

Et dans un travail qui a pris finalement un an et demi, je pense, et même plus... pour aboutir aussi sur deux accords de coopération. Il y a donc le premier accord qui est un accord entre l'État fédéral et les Régions, qui est aussi une construction très particulière parce qu'il n'a pas été... c'est un accord de coopération qui n'a pas été soumis à l'assentiment parlementaire. Donc, pour des étudiants en sciences politiques, ça vaut la peine de se creuser. L'argument, avec deux arguments, le premier argument étant que les dispositions financières étaient réglées dans la loi spéciale de financement, qui est accompagnée de la loi spéciale de régionalisation. Et l'autre étant que cet accord de coopération ne créait aucune obligation nouvelle, mais visait, au risque de me répéter, assurer la continuité, donc pour qu'un agriculteur situé à Bastogne, sache à qui il devrait s'adresser, qu'un agriculteur situé à Ternate s'adresse à quelqu'un d'autre. Donc, le but est de régler toutes les situations, des exploitations avec des terrains de part et d'autre de la frontière linguistique, d'assurer aussi comment va-t-on assurer la représentation de la Belgique, parce que l'expertise n'était pas présente partout.

On avait un expert pour la viande porcine, il était flamand, il y avait un expert pour les céréales qui était francophone, un expert pour le sucre qui était francophone. Et donc, les Régions n'avaient... Les deux Régions essentiellement... quand je parlerai des Régions, ça sera Région wallonne et Région flamande. On parlera très peu de la Région bruxelloise. Les deux Régions n'avaient pas l'entière expertise, et donc comment va-t-on faire ? Qui va être porte-parole dans des groupes d'experts ? Qui va être porte-parole ? Parce que ça aussi c'est une particularité

de la politique agricole, parce qu'on appelait ça à l'époque les comités de gestion. Aujourd'hui, ça ne s'appelle plus comme ça, on est toujours dans des modalités d'exécution déléguées à la Commission avec les Etats membres, des experts qui vont siéger une fois, deux fois, trois fois par mois, à Bruxelles, fort heureusement, pour assister et contrôler la Commission. Au sein des Comités de Comitologie.

- Par exemple, j'ai demandé lors de mon moment de rencontre d'un membre du cabinet de Madame Dalcq, il ne savait pas me dire forcément qui était au sein de ces Comités.

- Pour ça, il faut demander à X ou à X Je pense qu'ils ont tous les deux la liste. Donc, on a fini, une des modalités pratiques, mais voilà, on a repris la liste existante au niveau européen, d'une part dans le Conseil : les groupes de travail, les groupes d'experts, et des comités de comitologie. Et puis, on a mis Région wallonne un tel, Région flamande une tel. Et encore en disant : en 2025, c'est telle Région qui est pour porte-parole. Donc ça a été une des dispositions du vademecum, avec des choix qui ont été faits. Bah parfois le temps de se constituer un peu l'expertise, comme je disais tout à l'heure. Mais cette liste, il y a une liste qui existe et qui est validée chaque année en CIPA.

Donc j'étais dans l'accord de coopération, donc cet accord de coopération très... adopté de façon très particulière, sans un assentiment parlementaire.

- Pour les deux ?

- Pour les deux. Ce qui a amené, mais là j'étais déjà un peu parti... Après de fréquentes observations du Conseil d'Etat, il disait que : « vous ne pouvez pas baser une nouvelle politique sur l'accord de coopération dès lors qu'il n'a pas fait l'objet de l'assentiment parlementaire ». Donc il a fallu réécrire les accords de coopération, les actualiser, et les adopter selon la procédure prescrite. Cela, je pense et ce que Thierry et Emmanuel seront mieux l'expliquer que moi. Et donc voilà, il y a un accord Régions/ fédéral avec beaucoup de choses, notamment aussi la CIPA sur le groupe de travail permanent. Et pourquoi un accord de coopération interrégionale ? Tout simplement parce qu'à un certain moment, il y a des matières qui concernent exclusivement les Régions dans lesquelles le fédérale n'a pas. Donc nous devons être entre en Régions suffisamment grands pour nous entendre entre nous et avoir le même type de dispositions. Je citais, je crois que c'est l'exemple quand même le plus flagrant la gestion des

aides PAC pour les agriculteurs qui ont des terrains dans les deux Régions. Voilà, ça c'était un peu les modalités.

Peut-être pour revenir encore une fois sur la CIPA (je suis un peu désordonné quand vous aurez l'enregistrement, ça se remettra peut-être).

- Ne vous inquiétez pas.

- Donc la CIPA...initialement, elle était présidée toujours par le Ministre fédéral qui à l'agriculture en charge de ses attributions. Et puis par le grand mystère de la politique, un jour quelqu'un dit, mais on devrait faire une présidence tournante. Et voilà, il n'y a pratiquement plus de CIPA. Alors qu'à un moment donné, les ministres se voyaient très très fréquemment, y compris pour préparer les positions au Conseil, les positions qui seraient défendues au Conseil, ce qui posait aussi quelques problèmes de procédure.

- Par rapport à la DGE ?

- Par rapport à l'accord de coopération de 1994 qui prévoit la DGE, avec des positions qui sont finalisées en DGE, puis finalement, le lendemain, il y a des discussions entre ministres et on modifie. C'est peut-être un peu délicat, ça se passe.

- Et comment est-ce que ça se passait justement ? Quelle année donneriez-vous pour momentum où la CIPA arrêtaient de se réunir régulièrement avec la présidence tournante ? Et comment ça se passait ?

- C'était à mon avis déjà quand même en 2004, 2005, quelque chose comme ça.

- Et comment est-ce que ça se passait quand il y avait des doublons comme ça entre la DGE et la CIPA ?

- Il n'y en a pas eu beaucoup. Heureusement, il n'y en a pas eu beaucoup. Mais enfin, quand on est entre ministres dans une discussion plus libre, pour faire ce... Et sans compter qu'en DGE, il y a aussi d'autres SPF qui sont représentés, d'autres ministres, ministres du budget, ministres du commerce extérieur. Donc, il y a tous ces ministres-là qui peuvent aussi avoir leur mot à dire.

- Et par exemple, selon vous, avec votre expérience, dans quelle mesure est-ce que les accords de coopération clarifient la répartition des compétences et des responsabilités ?

- Je pense que, en tout cas, on parlera peut-être plus tard du volet de préparation des décisions européennes et internationales. Je pense que s'agissant de la mise en œuvre, ça découle assez clairement... On n'a pas beaucoup de... Je ne souviens pas de beaucoup de discussions quant à la répartition des compétences et des responsabilités.

Ils sont globalement clairs. Mais parfois, il y a des évolutions. J'ai précisément en tête une évolution. Donc on l'a dit, le fédéral reste compétent pour la politique de sécurité de la chaîne alimentaire. Mais en même temps renvoie les conséquences économiques des mesures prises pour sauvegarder la sécurité de la chaîne alimentaire vers les Régions. Le fédéral pousse parfois le bouchon un peu plus loin en disant mais la lutte contre ce type de maladies n'est pas une priorité, c'est une maladie économique mais pas une maladie qui nous impacte sur la santé publique donc débrouillez-vous. On a eu un peu le même problème aussi avec des impacts dans la faune sauvage, maladies qui sont détectées dans la faune sauvage, il y a eu la peste porcine africaine, une grippe aviaire, peuvent avoir des conséquences d'abord pour nos élevages, voire parfois même pour la santé humaine, mais toutes les mesures, le fédéral et l'AFSCA en particulier les renvoient assez vite vers les Régions.

- Et justement vous parlez d'évolution dans la pratique, est-ce que vous avez des exemples de secteurs en particulier dans le secteur animal, végétal, etc. qui sont des échecs ou des succès au niveau de la coopération ? Est-ce qu'il y a des différences entre secteurs du domaine agricole pour déterminer s'il va s'agir plutôt de succès ou d'échecs en termes de coordination, coopération entre différents niveaux de pouvoir ? Est-ce que aussi vous avez vu des évolutions dans la pratique par exemple au fil des réformes de la PAC ou notamment sur des thèmes de plus en plus sensibles comme les phytos qui sont plus sensibles ?

- Oui, c'est clair que là, si on prend les phytos, on a une évolution forte je pense, avec une administration fédérale, en l'occurrence le SPF santé publique qui est très protecteur, au sens le moins de phytos possible. Le ministre de l'Agriculture, parfois un peu plus proche du monde agricole, mais ça peut être vrai aussi pour les OGM, c'est un bel exemple, mais qui est aussi lié, je dirais aux partis politiques, aux idéologies. Donc, à une époque où Groen avait le ministère de l'Agriculture en Flandre, ils étaient plutôt contre les OGM alors que la Wallonie était, avec José Happart plutôt pour. Avec le changement de gouvernement, ça a été l'inverse.

Et je pense que globalement, j'aurais envie de dire, du côté flamand, on est plus dans des positions, quand elles sont étayées, défendues par le monde scientifique. En Wallonie, on est quand même parfois plus dans des positions plus idéologiques, si je peux employer ces termes.

- Et du coup, est-ce qu'en fonction de ces deux approches différentes pour défendre des positions, est-ce que du coup il y a des domaines qui se détachent plus que d'autres, parce qu'ils vont peut-être être plus source de tensions ?

- Je prends l'exemple des OGM. C'est un des exemples, où là aussi, on a des instances qui préparent la position belge, et on voit que c'est très difficile d'arriver à des résultats, parce que pour certains, il faut tout interdire, pour d'autres, il faut tout autoriser. Et puis, ceux qui disent : « on se fie aux avis des experts, aux scientifiques ». Donc, je trouve qu'au niveau des OGM, des secteurs, des phytos, c'est un bel exemple.

- Et sinon en général, est-ce que vous pensez que globalement, au niveau des autres secteurs, le secteur animalier, ou le secteur des végétaux, il n'y a pas vraiment de courant propice ou désaccords, ou justement à l'alignement des positions ? Est-ce que globalement, vous trouvez que généralement, la Belgique, grâce à sa coopération, sa coordination interne, arrive à...

- Je pense que tant qu'on est dans la mise en œuvre, pour moi, ça ne marche pas trop mal. Mais c'est clair que les intérêts économiques peuvent varier très forts. On a vécu (et moi je l'ai vécu de l'intérieur) avec la surveillance ou la détection de cas de peste porcine africaine chez les sangliers en Gaume. Si on avait écouté les milieux économiques flamands, il n'y aurait plus un seul porc en Wallonie, jusqu'à La Meuse, au sud de La Meuse. Tellement, eux avaient la crainte que les marchés restent fermés, malgré tous les efforts faits par la Wallonie pour éradiquer, mais avec tellement de craintes que les marchés restent fermés, et qu'ils veulent prendre des positions très très radicales.

Et donc, jusqu'à maintenant, j'ai beaucoup insisté sur la mise en œuvre. J'ai aussi un autre exemple où on a eu quelques difficultés, mais là, c'était parce qu'on avait laissé passer... Et ça recoupe, avec ce qu'on disait, sur les deux plans stratégiques. C'était un tout petit secteur, c'étaient les semences, les aides aux producteurs de semences. Ce sont les semences végétales, on s'entend, où la Commission demandait une position, par Etat membre. Et les attentes... je ne sais plus exactement dans quel terme, mais les attentes wallonnes et flamandes étaient différentes parce que les grands producteurs de semences sont aussi en Flandre. Ça, c'était...

Alors, peut-être tant que j'y pense, pourquoi deux plans stratégiques pour la PAC ? Ce qui est une particularité européenne, ce qui est une particularité qui pose quelques difficultés à nos amis espagnols et allemands, puisqu'ils ont aussi des communautés autonomes, des landers, qui revendiquent de plus en plus l'autonomie et de capacité, sans compter les Régions en France. Donc, ça a vraiment été un accord politique, avec la Commission.

Pourquoi est-ce qu'on a voulu pouvoir introduire deux plans séparés ? D'abord, parce que l'agriculture a évolué différemment. Les structures agricoles ont évolué différemment. Certains accents ont évolué différemment. Et donc, on ne voyait vraiment pas la valeur ajoutée d'avoir des services qui travaillent sur un plan en Wallonie et sur un plan en Flandre, et puis de passer des heures et des heures à essayer de coordonner, de structurer. Il n'y avait aucune valeur ajoutée à cela. Et dans les faits, s'agissant des plans stratégiques de développement rural dans les programmations précédentes, la Commission avait déjà admis un plan Wallonie et un plan Flandre. Dès lors que toutes les missions de l'État membre par rapport au financement sont assurées, sont garanties.

Et c'est une des raisons pour lesquelles, dans la régionalisation de 2001, on a prévu un organe de coordination des organismes payeurs, Région Wallonne et Région flamande ayant leurs propres organismes payeurs. Il y avait une assurance de coordination en charge de rassembler, de mettre les données des uns et des autres avec des tableaux, etc. Ce qui n'empêche pas aussi la Commission, quand elle sanctionne un organisme payeur pour mauvaises applications, pour contrôles insuffisants de dire ce sont les mesures de la Wallonie, ce sont les mesures de la Flandre. La sixième réforme a fait disparaître d'un côté le BIRB qui restait un organisme fédéral, qui a finalement, paradoxalement, n'avait pratiquement plus rien à faire. Certains y ont vu une source de moyens possibles. Quelques mois après la régionalisation, après le transfert du BIRB, on s'est retrouvé avec une nouvelle crise du secteur laitier et la constitution de stock public, particulièrement en Wallonie, de poudre de lait, ce qui a demandé beaucoup d'énergie, beaucoup de travail pour remettre en place tout cela.

J'ai beaucoup parlé de mise en œuvre donc je vais peut-être parler du reste sauf si vous avez encore quelques questions.

- Je ne sais pas si vous avez le temps, mais tout ce que vous dites m'intéresse.

J'ai le temps, oui.

-Vous parliez du BIRB. Le BIRB est encore mentionné dans l'accord de coopération, on parle aussi de la Commission Clip, donc des carcasses. Même à la FWA, au sein des cabinets que j'ai déjà pu interroger, on n'était pas toujours au courant de ce qu'il se passe avec ces structures. On parle encore du Conseil national de l'agriculture.

Donc je me demande si les accords sont mis à jour, finalement, au point de vue de la pratique. Alors ma question : est-ce que la pratique est retranscrite dans les accords de coopération ? Est-ce qu'il y a une évolution et donc une différence entre la pratique et le contenu de ces accords-là ?

- Je dirais le BIRB a priori...

- Il a été supprimé par Sabine Laruelle, si je me souviens bien. C'est ce que j'ai retrouvé est-ce que j'ai retrouvé dans un arrêté quand elle était ministre.

- Il a été supprimé par la sixième réforme de l'Etat.

- Mais il est toujours dans les accords qu'on peut trouver dans les bases légales ou sur les sites de a priori.

- A priori, sauf s'il reste des dossiers, parce qu'une appellation un peu malheureuse qui était charge du passé, des dossiers contentieux prennent parfois du temps. A priori, s'il n'y a plus...si tous les dossiers sont fermés, il n'y aurait plus aucune raison de mentionner ces structures-là. Le Conseil national de l'agriculture, c'est beaucoup plus subtil. C'est un vieux truc qui sert à...je ne vais pas dire rien, mais presque. Il a quelques compétences assez intéressantes et attractives. Le Conseil national de l'agriculture désigne un membre du Conseil de Régence de la Banque nationale. Il est prévu dans certaines lois vétérinaires, un avis conforme du Conseil national de l'agriculture.

Donc, tout cela demanderait un gros travail, peut-être pas de codification, mais un gros travail de mise à jour qu'on préfère, d'autant, qu'on ne voit pas très bien la valeur ajoutée, sauf à dire que comme ça, on aura quelque chose de clair, de net. Si on était au Danemark, probablement que ce serait fait depuis longtemps, mais on le garde voilà. Par contre, dans la représentation de l'agriculture, il y avait aussi les chambres d'agriculture qui sont en train de disparaître de leurs belles morts, un peu par épuisement des troupes et par rapport à leurs missions qui étaient reprises par les Régions globalement. Mais voilà, je pense que la vraie raison pour laquelle le

Conseil national de l'agriculture est toujours existant, c'est plutôt celle-là. Ils aiment le service vétérinaire, eux ne voient pas la valeur ajoutée, qu'ils auraient à revoir toute leur législation pour supprimer, là où on prévoit des avis conformes du Conseil national de l'agriculture. Ce qu'il faudrait faire effectivement, mais ça peut être une des difficultés quand on procède au transfert de compétences, ou encore plus en allant dans la loi de transfert de compétences, on n'a pas nécessairement la vue exhaustive la plus complète possible de toutes les conséquences que ça implique parce que le Conseil national de l'agriculture reprend cet exemple-là.

Effectivement, il devrait être disparu. Et d'autant plus qu'on a que les Régions et le fédéral ont mis en place des systèmes de reconnaissance des organisations agricoles et de concertation avec les organisations agricoles.

- C'est ce qu'on m'avait dit un peu précédemment, qui ne se réunissait même parfois que par mail. C'était encore rare, la fait de se réunir en présentiel.

- La dernière fois que j'ai entendu parler du Conseil national de l'agriculture, le président était toujours la personne qui a présidé la FWA jusqu'à 2019, donc ça ne bouge pas beaucoup. Je sais que le Boerenbond a repris un peu le secrétariat, parce qu'évidemment, le régent de la Banque nationale, cela les intéresse. Voilà, mais ça, ils ne l'ont jamais dit, ils ne l'ont jamais écrit, donc c'est difficile de le mettre dans un travail de fin d'études, mais on sait que c'est ça.

- Et toutes ces structures, par exemple la CIPA, surtout les groupes de travail, la conférence ministérielle interrégionale (CMI) avec aussi son groupe de travail, le Conseil national... Tout ça, cela ne fait-il pas finalement des redondances ou des complexités dans ce paysage ?

- La CIPA et la conférence interrégionale ne regroupent que des ministères et administrations. Le Conseil national de l'agriculture a priori, c'est une instance de concertation entre les autorités qui à l'époque étaient représentées par le seul ministre national de l'agriculture et les organisations agricoles. Mais, ça a été remplacé par les structures qui ont le même objectif, créés par les Régions, avec aussi des particularités. C'est qu'on a vu notamment en Wallonie, il y a le Code Wallon de l'agriculture qui a un chapitre créé consacré à la reconnaissance des organisations agricoles. À ma connaissance, il y en cinq qui sont reconnus et on voit arriver dans les concertations d'autres acteurs, en particulier le MIG, sur dès lors que l'on parle du lait. Donc, c'est parfois un peu étonnant comme mode de fonctionnement.

- D'accord. Et avant de parler plutôt aussi de tout ce qui est l'aspect démocratique, j'aimerais aussi vous entendre là-dessus, vu qu'il y a plusieurs aspects : au niveau de l'assentiment, parlementaire, il y a une difficulté de trouver des informations, j'aimerais parler aussi de plus de la définition même d'une position belge, pour clôturer un petit peu la partie mise en œuvre.

Pensez-vous que la fragmentation des compétences agricoles en Belgique a un impact négatif sur l'efficacité des accords de coopération ? Ou justement, est-ce que cet accord prévoit-il une mise en œuvre efficace, malgré cette fragmentation ?

- De nouveau, s'agissant de mise en œuvre, je pense que les accords de coopération et des protocoles annexés, etc., ont été quand même très loin dans le détail, justement, pour éviter qu'on ne perde son temps, à se dire, tiens, qui est compétent, qu'est ce qu'on doit faire...eh se poser des questions. Et donc, là, je pense que c'est encore, globalement...avoir peut-être une remarque générale qui fera partie d'une de mes craintes, qui m'amène à une de mes craintes. Donc, j'ai dit tout cela débouche ou découle de la cinquième réforme, je pense que c'est la cinquième ou la quatrième. Enfin, la loi de juillet 2001, transfert de la politique agricole, et a été mise en œuvre majoritairement par des gens qui se connaissaient et qui avaient l'habitude de travailler ensemble.

Bureau de coordination, on a juste remis un endroit, des personnes dont j'étais le responsable wallon. On a mis ensemble, enfin, on a regroupé un endroit, des personnes désignées chacun par leur niveau de pouvoir, mais qu'il y avait l'habitude de travailler ensemble, de travailler ensemble, qui se faisaient confiance, qui connaissaient les matières. Première évolution qu'on a vu arriver, c'est la Flandre, qui a dit : « Finalement, moi j'ai mes bureaux à Bruxelles, pourquoi est-ce que j'irai louer des bureaux dans un autre immeuble pour respecter quelque chose ». On sent bien que la Flandre a parfois plus tendance à dire que je vais rester maître chez moi, et le risque, à terme, c'est de se retrouver avec des gens qui n'ont plus cette habitude de travailler ensemble et d'une autre mentalité. Pour moi, c'est vraiment une crainte pour le futur.

- Et justement, en cas de blocage, il y a d'autres mécanismes qui sont prévus, en plus des accords de coopération, notamment le CODECO, ou alors la possibilité que prévoient les accords de créer des Comités ADHOC, en cas de conflit.

- En général, c'est plutôt quand le problème se produit, on préfère commissionner plutôt que de sortir la grosse artillerie pour aller au CODECO.

- Les deux mécanismes sont rarement mis en œuvre ? Cela reste principalement... parce que ce sont trois outils, finalement, qui sont là pour s'assurer de la mise en œuvre, et donc c'était pour voir...

- Je ne me souviens pas qu'on ait dû aller au CODECO, sauf peut-être... Non je ne pense pas.

- C'est peut-être alors une preuve d'efficacité. En tout cas, les Commissions ADHOC, je n'en ai trouvé aucune mentionnée.

- De toute façon, c'est très temporaire. On se dit qu'on va faire du travail, un groupe de travail, du groupe de travail de la CIPA... Et finalement, quand vous regardez un peu tous les PV, année après année, il y a très peu de points qui posent problèmes.

- Et ça, ce sont les Ministres qui ont accès à ce genre de document qui m'intéressaient les PV ?

- Oui, tout ça est archivé au secrétariat du CODECO. D'accord. Et ça, il faudrait peut-être voir avec X, parce que lui, il a continué... C'est vraiment le permanent du permanent. Ou, X, qui est au fédéral. Mais donc, les ministres reçoivent les PV avec l'approbation formelle. Donc, on leur transmet le PV dans les deux langues, etc.

Il y a vraiment des procédures qui sont claires, elles sont lues ou pas lues mais normalement, c'est le rôle des attachés de cabinet de lire. Et en général, quand il y a des... imaginons que le fédéral vient ou la Région wallonne vient avec un projet d'arrêté, peu importe la matière, et le fédéral et/ou la Région flamande fait des remarques, on note les remarques. On va étudier ça, on revient la semaine prochaine, celle-là c'est pertinent, celle-là c'est pertinent, celle-là ce n'est pas pertinent. Et en général, ça se termine très vite par une approbation. J'ai constaté parfois qu'il faut convaincre les collègues qui disaient oui mais nous on ne fait pas comme ça. Et ça ce n'est pas grave. Ce n'est pas grave que l'autre Région ne fasse pas comme ça. Ce qu'il faut vérifier, c'est ce qui est en projet ne nuit pas à nos objectifs. Et donc globalement, je pense qu'il y a très peu de points de blocage. Il y en a un qui est resté un peu célèbre dans les histoires mais c'était un projet de reconnaissance d'une appellation d'origine pour la fraise de Wépion. Et le projet avait été très très mal torché par la Wallonie et il avait été descendu en flèche en Flandre. On avait découvert aussi que les producteurs n'étaient même pas d'accord entre eux.

- Est-ce qu'il y a aussi des mécanismes informels qui ne sont pas prévus dans les accords de coopération ? On me parlait jeudi, d'un conseil mené par le Ministre fédéral de l'agriculture les

trois... Vous savez, je n'ai plus la dénomination exacte en tête, c'est pour ça que j'étais en train de regarder dans mes notes. Mais, il y aurait encore, en plus de la CIPA, etc., un autre mécanisme plutôt informel dirigé par le ministre de l'Agriculture fédérale. Mais ça ne vous dit rien ? C'est le mécanisme de concertation. C'est pour voir si tout ce que je voulais trouver dans la concertation était connu dans les accords ou s'il y avait dans la pratique des structures plutôt officielles.

- Il y a toujours de structures officielles. Je veux dire, le front vert, parce qu'on appelle le front vert, par exemple, qui est le ministre fédéral de l'agriculture avec les organisations agricoles. Non...ça, c'est l'agro front. Ça reste des structures plus ou moins informelles. La structure formelle étant la CIPA. Le ministre fédéral de l'agriculture peut décider de réunir ses deux collègues hors contexte CIPA. Mais alors, c'est vraiment pour un point très particulier.

- Ça s'appelle la concertation chaîne (la concertation informelle que j'évoquais tout à l'heure).

- Donc, la concertation chaîne, au départ, c'est un mécanisme mis en place par les acteurs, et pas par les acteurs politiques, par les acteurs économiques de la chaîne alimentaire. Et donc, en vue d'avoir des positions communes. Donc on a la production, on a la transformation, donc la production, ce sont les organisations agricoles : la FWA, le Boerenbond, pour une bonne ABS. La transformation, c'est la FEVIA ce sont des fédérations à chaque fois, le commerce avec COMEOS, puis il y a vraiment parfois des organisations syndicales pour les travailleurs pour des problèmes spécifiques à la chaîne alimentaire. La crise en Ukraine, c'est clair qu'il y a les impacts sur les matières premières.

Alors, c'est vrai que le ministre fédéral, et en l'occurrence, le ministre Clarinval en particulier, a beaucoup compté sur la concertation de chaîne au moment des piques de crise en Ukraine, ou avec le SPF économie, pour travailler à des plans d'urgence.

Et ça, vous pensez que ça serait pertinent, que ça se retrouve dans les accords, même si à la base, ça commence par les acteurs économiques si finalement, le politique s'en occupe beaucoup, pour donner des traces pour le suiveur externe ?

Il y a pas mal d'acteurs qui sont communs. SPF d'économie, les Régions. Je veux dire, les fédérations, quelles qu'elles soient, ne font pas partie des concertations. C'est peut-être un peu délicat d'ouvrir la porte, depuis tout à fait librement constater que, de temps en temps, on

va ouvrir la porte à certains, pour la refermer, et après, c'est difficile. Donc, peut-être mieux que chaque structure, mais que chaque structure garde sa vie parce que les objectifs, même s'ils se recoupent, ne sont pas nécessaires.

- Et donc là, on a beaucoup parlé de la mise en œuvre, peut-être parler un peu plus de l'aspect européen/définition de la position. Pour ça, je vais vous lancer avec une grosse question.

Est-ce que les accords de coopération dans le domaine de l'agriculture ont permis à la Belgique d'améliorer son respect des obligations européennes ? Parce qu'avant les accords, par exemple, l'accord de 1994, la Belgique était régulièrement condamnée, notamment pour non-respect du droit européen.

- Oui. Là, je boucle, avec tout ce que je disais, sur la mise en œuvre. Si on regarde les plans stratégiques PAC, qu'elles ont été les deux derniers plans à avoir été approuvés ? Ce sont le plan wallon et plan flamand. On ne peut pas dire que d'avoir des accords qui prévoient que chaque Région fera toute seule de son côté et soit ainsi complet d'efficacité. Quand vous parliez de condamnation pour non-respect du droit européen, c'est essentiellement pour non-transpositions dans les délais impartis de directives européennes. Je travaillais un peu dans ce côté-là aussi. Parfois, il était impossible de respecter le délai. Pourquoi ? Parce que c'est au moment où on commence à travailler où on se dit : « attention, ici, il y a des compétences fédérales et des compétences régionales. On va devoir faire un accord de coopération ». On sait qu'un accord de coopération, avec un assentiment parlementaire, c'est 18 à 24 mois de procédure. À l'extrême de non-respect du délai, c'est aussi simplement parce que le délai est trop court. Quand je disais à des vétérinaires, ils disaient qu'ils savaient que le délai était trop court. Oui, mais quand le reste nous convient, on ne va pas bloquer. Si, il faut bloquer. Et ça, c'était un point aussi de divergences, avec les affaires étrangères.

Donc, on a eu aussi des exemples où la Commission elle-même ne respectait pas ses engagements. Et donc, on avait une transposition qui était formelle. Mais, ce qui m'interpelle le plus c'est, est-ce que les accords de coopération et en particulier celui de 94 sur la représentation de la Belgique avec ce tableau, où il y a 7 ou 8 catégories de Conseils. Oui, l'agriculture est une catégorie sui-genérís. Est-ce que ces accords de coopération ont permis à la Belgique d'être plus efficaces dans la définition de sa position ou dans la définition d'une position pertinente ? Pour moi non clairement.

- Pourquoi ?

- Ah, pourquoi ? Il y a quand même beaucoup de cas, il faut reconnaître, les deux Régions sont d'accord. Puisque là, on dit, dans les évolutions de l'accord de 94 en matière agricole, on dit que les positions sont préparées par les Régions et défendu par le Ministre fédéral. Donc, la position de départ est déjà un compromis entre les deux Régions, pour beaucoup de dossiers. Premier point, l'accord de 94 dit que quand les Régions ne sont pas d'accord entre elles, la Belgique s'abstient. A partir du moment où on s'abstient, où on n'intervient pas, parce qu'on ne peut pas faire valoir sa position. Ça je pense que c'est vraiment un gros point.

- Mais on m'a dit que ça arrivait, peut-être que j'aimerais voir votre avis, que ça arrivait assez rarement.

- Ça arrive assez rarement, mais si je prends un exemple qui était les quotas-laitiers, éventuellement, reconduction ou pas, les deux Régions avaient une position radicalement différente. La Flandre étant arrivée à la conclusion que l'accès au quotas-laitiers avait un coût pour les producteurs, représentait quand même un pourcentage tout à fait significatif du prix de revient du lait. Donc si on pouvait notre supprimer, cette acquisition immatérielle, ils allaient pouvoir en profiter. La Wallonie étant plutôt dans une position conservatrice, maîtriser les productions pour sauvegarder les prix. Donc là on a quand même eu quelques moments de tension. Ça arrive parfois aussi dans la comitologie. Je ne sais plus sur cause. Je reçois l'agriculture biologique. Ça arrive. Personnellement, je dirais que c'est aussi quelque chose qui va freiner dans, vu l'évolution du mode décisionnel européen. C'est vrai qu'on est devenu très transparent en position commune du Conseil, position du Parlement, trilogue. Ce qui est important, ce n'est pas ce qu'il se dit en réunion, on sait tout ce qui se passe avant. Donc on est dans un système où pour dire, j'ai un gros problème, je veux aller voir le commissaire, il faut réunir trois ministres. La réactivité du système, elle est très faible.

- C'était une de mes questions. Si le système actuel permet, par exemple en période de crise, comme l'a été 2024, est-ce que le système permet d'être assez rapide pour justement...

- Non, je dirais que la réactivité est particulièrement faible parce qu'elle nécessite aussi de déplacer toujours six personnes, quatre ministres, trois conseillers, chaque fois. Avec le commissaire en face, il y a un de ses conseillers.

C'est très lourd, c'est très lourd. Je trouve que c'est un frein par rapport aussi à une évolution du mode décisionnel où beaucoup de choses se passent, se déroulent en contact face-à-face, en coups de téléphone, même si, par après, ça doit être formalisé.

- Et que pensez-vous quand, justement, on me disait, par exemple, que les ministres régionaux belges étaient avec leurs conseillers à Berlin, ou en tout cas leurs conseillers, ils étaient à Berlin dernièrement, et que, par exemple, ils étaient d'accord sur une position et, vu le délai qui était très court, ils n'ont pas réuni une CIPA ou la DGE avec Monsieur X ? Ils se sont arrangés, c'est ce qu'on m'a dit, une confiance entre eux.

Est-ce que ça, par exemple, ça peut... le fait qu'on ne passe pas formellement à chaque fois par Monsieur X et la DGE, est-ce que ça, ça peut poser un problème ou c'est une des réponses, justement ?

- C'est une des réponses pour être réactif, mais... En tant que fonctionnaire, j'aurais envie de dire, à partir du moment où on court-circuite, si ça devient une habitude, ce n'est pas bon. Si ça devient une habitude, ce n'est pas bon. Et donc... Puis on ne doit pas, fin c'est un jeu dangereux, de dire... Enfin, si les deux ministres sont là... Ok, ils s'entendent, ça va. Mais s'il y en a qu'un, et ça s'est déjà arrivé aussi qu'on ait un ministre flamand, qui va voir le commissaire ou qui prend des positions sans en référer à l'autre. Je vais dire, la lourdeur, ça fait partie de la loyauté fédérale.

- Et, est-il possible de revenir en arrière, par exemple quand un ministre a une attitude comme celle-ci, que l'autre Région n'est pas..., ou est-ce que quand quelqu'un commet ce genre d'actes, c'est irrémédiable et la position belge est actée ?

- Évidemment, ça dépend dans quel cénacle que l'on se trouve, il n'y a aucun ministre qui voit d'un bon œil de se faire déshabiller, ou d'accepter de dire que je me suis trompé, ou un autre qui nous dit qu'il n'était pas mandaté pour le faire. Et ça décrédibilise l'ensemble, très clairement. Donc voilà, pour que l'ensemble reste crédible, il faut marcher tous ensemble, le même rythme, et donc on perd de la réactivité.

- Et pour synthétiser, avec ce que vous m'avez dit depuis tout à l'heure, et ce qu'on m'avait déjà dit, au niveau européen, il y a les groupes de travail. Au Conseil, là souvent les Régions se mettent d'accord sur les experts, etc. Au CSA, c'est un de la Région flamande, un de la Région

wallonne, avec une présidence tournante de six mois où on s'alterne. Au niveau des COREPER, c'est plutôt le fédéral qui agit. Donc voilà. Et donc je me demandais avec tout ce système, et ces parties prenantes, et les comités de cométologie, où je vous entends ça aussi... La DGE, en tout cas, qui sait qu'il y a une liste de quel expert, de quelle Région va représenter la Belgique, avec peut-être aussi une alternance (je n'en sais rien), ou une répartition.

Mais comment est-ce que du coup tout ce système-là fait que pour le moment, ça fonctionne, ou est-ce qu'il y a des domaines particuliers, vous avez parlé du lait tout à l'heure, ou des phytos qui sont plus problématiques, des points de friction ?

- Enfin, le lait maintenant, c'est fini, il n'y a plus de quota laitier.

- Mais pour évaluer un peu tout ce système...

- Parfois, on a des approches différentes hein. C'est clair que la Flandre est plus influencée par les Pays-Bas, donc va être plus libre marché. À certains moments, laisser développer l'entreprise, éviter les contraintes, et aussi, être moins interventionniste sur les marchés. La Wallonie n'est peut-être pas plus interventionniste, mais enfin, regarde plus la protection aussi, parce qu'historiquement, dans la PAC de 1962 jusqu'à 1992, il y avait quatre grosses organisations de marché, le lait, la viande bovine, le sucre et les céréales, majoritairement présentes en Wallonie. La Flandre, s'étant déjà tournée, vers ce qu'on appelait les OCM plus légères, de fruits et légumes, où on a plus l'habitude de gérer les fluctuations de prix, la volatilité des prix. Donc, pour répondre et revenir à votre question, globalement, je répète que ça se passe bien, parce que les experts s'entendent bien entre eux, parce qu'en général, les intérêts en cause sont les mêmes. Je n'ai pas connaissance qu'il y a eu des divergences au niveau du CSA. En tout cas, de mon temps, il n'y en avait pas.

- Ce n'est pas non plus l'écho que j'ai eu dernièrement, en tout cas.

- On fonctionne bien. Quelque part, je dois dire que en tant que Région, c'est aussi une fierté, parce que si on regarde 20 ans en arrière, pour certains, ça va être la grande catastrophe. Les Régions ne sont pas à même de s'exprimer. Il faut quelqu'un des affaires étrangères. Et les Régions ont montré qu'elles étaient capables de s'exprimer, capables d'analyser, capables de défendre une position commune.

- Et par exemple, le fait que...parce que souvent voilà, le COREPER, c'est le fédéral, même avec des grandes implications économiques...Parce que, on me disait la difficulté ce n'est peut-être pas de trouver une position pour l'agriculture, mais c'est de se mettre d'accord avec la filière économique etc.

Mais du coup est-ce que ça ne pose pas un problème aussi de légitimité dans le sens où pour l'agriculture avec des compétences essentiellement régionales, ça reste le fédéral qui s'exprime et notamment au Coreper alors que parfois, il y a des grandes implications pour l'agriculture ?

- Oui, je pense que c'est inhérent au mode de fonctionnement du COREPER où l'ambassadeur ou l'ambassadeur adjoint, selon les cas, est alimenté par les attachés qui sont présents à la représentation permanente. Maintenant il y a des attachés pour l'agriculture tant flamand que wallon à la représentation permanente, donc ils peuvent aussi alimenter l'ambassadeur. Où c'est peut-être plus délicat, c'est sur le volet finance. J'ai connu un temps où l'agriculture ne s'occupait pas beaucoup de ce que ça coûtait. C'est plus du tout vrai aujourd'hui et on voit que des gens qui veulent aussi réduire le budget agricole pour financer l'Europe.

- Globalement, on disait que la politique agricole c'était un tiers du budget de l'UE et là, pour le moment, il y a une tendance à la diminution.

C'est vrai dans tout ce qui est ... on a parlé de la politique commerciale parce que oui, voiture contre viande bovine ou l'agriculture pour caricaturer mais ce n'est pas tout à fait ça.

Mais enfin, voilà, il y a d'autres intérêts économiques qui sont en jeu. J'ai le souvenir d'un petit dossier de rien du tout. L'Argentine avait un contingent de 50 000 tonnes de viande bovine exporté à tarifs préférentiels vers l'Union européenne. Pour des raisons sanitaires, elle n'arrive pas à exporter l'entièreté de son contingent. Donc à un moment donné, sur la table vient la question politique, demande de l'Argentine de reporter la partie non exportée sur le contingent de l'année suivante et de l'augmenter d'autant. La Région wallonne fait de la viande bovine de qualité chez nous. Pourquoi ferait-on une concession à l'Argentine tant qu'on y est ? On s'est pris une tartine de 4-5 pages d'arguments d'autres secteurs économiques pour justifier qu'il fallait être souple vis-à-vis de l'Argentine parce qu'il y avait des intérêts offensifs.

Et c'est par exemple... vous parliez tout à l'heure de la consultation de chaîne, c'est une de nos difficultés des organisations agricoles vis-à-vis de la FEVIA, FEVIA qui va vouloir exporter

des produits transformés vers d'autres pays. Si en même temps les organisations agricoles bloquent ces accords commerciaux...

- Et pour terminer avant ma petite question transversale de conclusion. On a parlé justement que les accords de coopération agricole de 2003 et 2004 n'ont pas eu d'assentiment parlementaire alors que normalement, c'est demandé dans l'article de la loi spéciale de 1980.

Est-ce que du coup, et le fait aussi qu'on n'ait pas facilement des traces des PV de certaines réunions, de groupes de travail où que les accords ne soient pas mis à jour en fonction des réformes de l'État...

- Je pense que les accords de 2003 et 2004 ont été remplacés.

- Ils ont été mis à jour en 2006 et en 2009 avec notamment Bruxelles, etc. Mais globalement il y a encore des structures surtout pour l'accord qui concerne le fédéral et les Régions (donc surtout celui de 2003) où par exemple on mentionne encore des structures comme le BIRB qui quand on regarde d'autres législations ont été supprimées.

- Et donc, ça veut dire qu'il faudrait un travail de toilettage de textes pour mettre à jour. Je crois qu'on l'a déjà évoqué. Ça c'est pour la beauté juridique des textes, c'est pour la transparence. *Mais voilà, écoute, je n'en vois pas la valeur ajoutée.*

- C'est ce qu'on m'a dit dernièrement avec l'argument qui était avancé, que si on en parle plus c'est que ça n'existe plus alors pourquoi est-ce qu'on devrait modifier si juste on n'utilise plus ces structures-là, qu'il n'y a pas de soucis engendrés par le fait que c'était encore dans les textes.

Et alors, moi je voulais vous poser... Le fait surtout que l'assentiment parlementaire n'a pas eu lieu. On parle d'une révision de l'accord de 1994, c'est dans les projets du gouvernement Arizona et on me dit, on m'a confié que c'est une vraie volonté politique. Mais donc, est-ce que selon vous les accords de coopération qui sont un peu le ciment de la coordination, de la mise en œuvre et de la définition de position, représente un déficit démocratique sur base notamment du non-assentiment parlementaire ou de la vétusté de son contenu ?

- Je crois qu'il faut quand même nuancer en disant l'absence d'assentiment parlementaire spécifiquement pour ces deux accords de 2003 et 2004 a été motivé d'une part par le contenu et d'autre part, par les implications budgétaires. Là, il existait une interprétation de la chancellerie

du Premier Ministre, je pense. Par ailleurs le Conseil d'État de pratique constante a refusé systématiquement de considérer ces deux accords de coopération n'ayant pas fait l'objet de l'assentiment parlementaire. Et du fait, comme n'étant pas une base juridique appropriée pour de nouvelles dispositions. Raison pour laquelle il a fallu réécrire ses accords et respecter les procédures d'assentiment parlementaire. Donc oui c'est quelque chose de...

- Et justement, vous savez quand ça a lieu justement ces réécritures-là ? Parce que souvent je tombe sur les versions avec le non-assentiment...

- Je ne serais plus dire... En tout cas c'était l'intention et je sais qu'à certains moments on faisait régulièrement l'état des lieux à vérifier puisque on se faisait... Systématiquement, il était recalé vers le Conseil d'État. Voilà, ou alors, je trompe complètement et que ces procédures n'ont pas abouti mais j'ai en tête qu'elles ont abouti. Oui, j'aurais envie de dire le déficit démocratique, plutôt déficit de transparence. Oui, parce que ça doit être discuté dans une commission spéciale, une commission parlementaire qui n'est pas une commission technique, une commission transversale, commission des affaires générales, quelque chose comme ça, des différents parlements. Ce ne sont pas les points qui vont donner lieu à de grands débats donc il y a très peu de médiatisation. Ça je pense que oui, il y a ce manque de transparence. Mais est-ce que ça intéresse beaucoup le citoyen, ça c'est une question. Ça intéresse probablement le chercheur, celui qui fait un travail, qui aimerait avoir accès à toutes les infos et c'est vrai que de voir aller chez un, puis chez l'autre...

- Mais, si vous voulez ça, ça vient plutôt en perspective avec les revendications agricoles de 2024 où j'avais envie de m'intéresser à ce sujet-là parce que j'avais l'impression... on ne sait peut-être pas, voilà une assurance scientifique, mais qu'en entendant certains reportages d'agricultrices, d'agriculteurs, qu'il y avait une volonté de comprendre en tout cas avec une PAC qui est assez compliquée, une lourdeur administrative et donc qu'il y avait une volonté de mieux comprendre le système et des décisions qu'on leur imposait. Et donc c'est de là que vient un peu de la réflexion, j'avais l'impression qu'il y avait une volonté de clarification du secteur pour comprendre justement les enjeux, les aboutissements et les points de la définition.

- Oui, énorme revendication agricole concernant la simplification administrative. Si on regarde le plan stratégique PAC, pour certaines mesures, c'est quand même de la haute technologie. Et alors, ici, je vais donner des opinions très personnelles, je n'ai jamais compris que les collègues

des administrations, par exemple, ils n'arrivent pas à harmoniser des dates pour des mesures assez identiques.

On parle de couvert végétal. Donc, la récolte principale, en juillet et août, septembre. On met un autre couvert pour l'hiver. Selon que le couvert est pour se protéger de l'azote, on peut le garder jusqu'à telle date. Si c'est pour une autre disposition, c'est une autre date. Voilà, c'est des exemples et ce qui a amené d'être dans une des revendications agricoles qui était de dire stop à l'agriculture de date, parce qu'une année n'est pas l'autre. Quelle année était-ce ? 2022 sècheresses. Question d'implantation des couverts hivernaux. Non, il y a des gens, c'était : « si on a dit que c'était le 15 septembre, au 1er octobre, quelque soit la solution, si on maintient la date, c'est du mauvais travail ». Parce que soit on va jeter des semences, c'est le gaspillage, parce qu'elles ne vont pas germer, pas d'eau, ou alors on n'arrivera pas dans les bonnes conditions, donc c'était... Mais c'est difficile à faire comprendre, c'est plus facile à contrôler une date. Et ça, c'est une grosse revendication des agriculteurs, mais je pense que la principale revendication agricole, c'est celle de la formation des prix, et donc on revient sur les discussions de concertation chaîne et sur la transparence, sur le partage de la valeur ajoutée, du partage des marges.

- C'est aussi une des raisons, je crois de l'intérêt, c'est quand même... Pour beaucoup, c'est fort technocratique, bah finalement, ça rejoint certaines revendications du système, et ça va m'amener à ma dernière question.

On a parlé de l'efficacité, peut-être que le système fonctionne assez bien, mais parce que c'est des personnes qui ont eu l'habitude de travailler ensemble, que peut-être, même en tant de crise, on a des réponses, mais on peut mettre, si je reformule ce que vous avez dit, des doutes par rapport à la réactivité du système. Alors tout ça va m'amener, et qu'il n'y a pas vraiment de domaines spécifiques où ça fonctionne mieux que d'autres.

Mais ma dernière question sera plutôt, comment voyez-vous l'évolution du système de coordination de coopération dans le futur avec peut-être des effectifs et des personnes qui auront moins l'habitude de travailler ensemble, quels sont les points forts et les faiblesses du système actuel de coopération pour définir et les appliquer, et comment voyez-vous l'évolution pour conclure cet entretien des systèmes ?

- Les forces faiblesses. J'aurais envie de dire, un des résultats, c'est contrairement à l'Irlande du Nord, on ne se tape pas dessus. Mais ça c'est global, ce n'est pas spécifique à l'agriculture. Je veux dire, même s'il y a eu un certain moment des sourires, je pense notamment à la présence ministérielle aux Conseils, parfois un peu compliqué, on est quand même, en tant que belge, on est resté crédibles. Et ça c'est important. On n'a jamais eu de situation où la Région porte-parole disait je suis pour et que le collègue de l'autre Région qui est à côté, se lève et commence à crier en disant mais non, j'étais contre.

Ça on n'a jamais eu. Donc on est restés quand même avec des positions crédibles. Donc quand je disais sourire sur la représentation aux Conseils, pour l'anecdote, donc on a cet accord de coopération qui dit le ministre fédéral siège, expose la position préparée par les Régions. Donc lis une speaking note préparée par les Régions validée un petit peu par son cabinet. Mais, il y a quand même, là aussi...

- Il est en policy-taker, c'est plus lui qui crée la politique. Il est là pour faire le messenger.

- Oui et donc a priori la speaking note doit être l'exact reflet de ce qui est convenu discuter en coordination DGE. Donc il a deux dimensions. C'est le plus anecdotique c'est que le ministre fédéral il lit. Je suis un lecteur. Je lis bien. Et plus un élément de loyauté, c'est éventuellement la tentation de la part de collaborateurs/collaboratrices du ministre fédéral de réécrire certaines choses ou peut-être du ministre fédéral, après de dire qu'il reçoit son dossier le vendredi, le Conseil est lundi, dire non ça je ne vais quand même pas le dire ou ça je voudrais dire ça. Dans beaucoup de cas ça se règle sur place et ça marche. Et s'il le fait sans transparence ce n'est pas bon. Donc on est dans des questions de relation entre personnes.

- Et comme il lit principalement, qu'est-ce que ça veut dire si on a une définition belge mais qu'il y a la marge de négociation nécessaire, quand il y a des discussions au Conseil, qu'il y a des désaccords ? Comment est-ce que le système fonctionne assez bien pour permettre au ministre fédéral d'avoir une marge de négociation ou de ne pas sortir de ce qui est acceptable ou non pour les deux autres Régions ?

- Ça ce n'est pas évident.

- Est-ce que ce n'était pas ça la faiblesse en fait du système ?

- Ça ce n'est pas évident, c'est... Disons quand on est dans la phase de dramatisation de la prise de décision où ça arrive, les Ministres sont seuls, parfois plusieurs heures, quelle est sa marge de négociation ? Je pense que vous avez tout à fait raison, c'est une des grosses questions. Les positions sont tellement préparées, bétonnées, ciselées, en amont, quelle est la marge de manœuvre ? En tout cas, s'il était seul. S'il était seul, ça, c'est... Effectivement. Par rapport à tout ce que je disais. Mais juste pour l'anecdote aussi. L'accord de coopération, du ministre siégeant, les deux ministres siègent à côté. On a un problème physique. Depuis l'élargissement, les salles sont trop petites et il n'y a que 2 places. Il n'y a que 2 places. Comment est-ce qu'on fait ? Une tournante. C'est ce qu'on a fait. Et ça, c'est peut-être aussi sur le long terme. C'est-à-dire qu'on peut évoluer pour s'adapter. Mais on a fait un tableau, aussi, en disant : Janvier 2025, c'est la Région wallonne, en février, c'est la Région flamande. Parce qu'il y a à peu près un Conseil par mois.

Donc, voilà. On trouve, on trouve, quand même, souvent des solutions. Aujourd'hui, ça doit être frustrant quand même pour un ministre de se dire, il y a 2 places devant mais ce n'est pas mon tour, je vais m'asseoir derrière.

- Et ils le font ou non ?

- Certains le font ou alors ils ne viennent pas.

- Et la pêche, par exemple, c'était à part, il était une représentation exclusive de la Flandre, seulement j'ai l'impression que, dans la pratique, finalement, les Conseils de l'agriculture et de la pêche ont de nouveaux lieux ensemble.

- Ils sont ensemble, mais en général, enfin, ils sont ce qu'on appelle en back-to-back, donc ils se suivent. On fait une partie de la réunion avec l'agriculture, et une autre partie avec la pêche. On a dit lundi de 11 à 13 heures, c'est les points agricoles. Et on recommence à 15 heures, jusqu'à 18, avec les points pêches.

- Donc, dans la pratique, la Flandre a gardé sa représentation exclusive.

- Oui, oui, oui. Ce qui est aussi un peu fou, c'est que a priori, si le ministre n'est pas là, c'est l'ambassadeur adjoint. Parce que le Conseil pêche est préparé par le COREPER 1. Donc ça, c'est le fédéral.

- Donc, il y a quand même des éléments du système qui mériteraient peut-être d'être....

- Idéalement, il faudrait pouvoir faire ça à froid, calmement, et lister toutes ces incongruités. Comme, ben, le Conseil, il y a des programmes pêche, on a déjà changé plus d'une fois. La Wallonie, il y a quelques moyens. Elle a du mal à dépenser. Pour l'aqua culture. Et c'est aussi quelque chose de très lourd, parce qu'il y a tous les contrôles, alors qu'elle n'est pas payée. Ce qui fait qu'à un moment donné, la Région bruxelloise qui était revendicatrice, on peut tenir le nombre des obligations. Alors, sur la base de nos clés, vous auriez droit à autant. Et voilà les obligations que vous devriez mettre en œuvre pour gérer tout cela.

- D'accord. Mais écoutez, merci beaucoup. Moi, j'ai fait le tour. Je ne sais pas si vous voulez rajouter quelque chose auquel je n'aurais pas pensé.

- Je pense que j'ai dit pas mal de choses.

Mais en tout cas, si à un moment où vous retravaillez tout cela, vous avez besoin d'explications complémentaires, il n'y a pas de problème. Je ne sais pas comment vous allez le présenter.

- Mais ce que je compte faire, c'est donc j'essaie un peu de remonter la chaîne avec différents acteurs, avec des points de vue différents. Vous qui avez un profil assez complet par votre expérience et un certain recul. Monsieur X, je vais peut-être plutôt aborder là où avec vous, on a fait aussi la mise en œuvre des accords européens avec les GT et la définition. Mais peut-être, Monsieur X, je vais me focaliser sur la définition belge avec les comités de cométologie, etc.

- Les comités de cométologie, si je peux vous interrompre, ne font pas l'objet de préparation. Enfin, de préparation type DGE. Il y a peut-être les comités qui s'occupent d'OGM, mais il y a un organisme spécifique, je ne sais plus comment il s'appelle. Il y a un organisme spécifique de DGE.

- Et avec Monsieur X et ses collègues, je vais essayer de voir un peu si, avec le même type de questions que je vous ai posées, il y a des divergences de points de vue sur l'efficacité du système, est-ce qu'on a la même vision sur ce que le système fonctionne bien ou mal, parce qu'il y a aussi Bruxelles, qui sera présent à la réunion, alors qu'ils ont essentiellement, dans l'accord de 2004, revu en 2006 délégué, l'organisme spécifique...

- Oui, mais en même temps, pour la CIPA, ils participent. Ils président à leur tour, ils assurent le secrétariat. Ce sont des structures qui fonctionnent, qui sont lourdes.

Fin de l'enregistrement (avec formules de politesse en off).