

FORMER DES COALITIONS APRÈS LE BREXIT

ALLIANCES POUR UNE UNION EUROPÉENNE

QUI SE MODERNISE ET PROTÈGE

N° 108, juillet 2018

Composition du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	J. de Hoop Scheffer
Vice-président	J. Voorhoeve
Membres	M ^{me} C. Cleiren M ^{me} J. Gupta E. Hirsch Ballin L. van Middelaar M ^{me} M. van Reisen M ^{me} M. Sie Dhian Ho Général de Corps d'armée (e.r.) M. Urlings
Secrétaire	M ^{me} M. Kwast-van Duursen

Boîte postale 20061
2500 EB La Haye
Téléphone: +31 (0)70 - 348 6060/5108
aiv@minbuza.nl
www.aiv-advice.nl

Membres de la commission former des coalitions après le Brexit

Président M^{me} M. Sie Dhian Ho

Membres M^{me} M. Hosli
A. Korteweg
M. Krop
C. van Paridon
A. Schout
M. Segers
M^{me} L. Senden
A. van Staden
C. Trojan
M^{me} M. Visser
N. van Zutphen

Secrétaire A. Westerink

Table des matières

Avant-propos

Introduction	6	
I	Le contexte : coalitions au sein de l'Union européenne	11
	I.1	L'importance des coalitions 11
	I.2	Types de coalitions au sein de l'UE 14
II	Coalitions envisageables par domaine politique	22
	II.1	Marché intérieur et modernisation économique 23
	II.2	Politique commerciale commune 25
	II.3	Dimension sociale 27
	II.4	Politique climatique 30
	II.5	Recherche et innovation 32
	II.6	L'union monétaire 33
	II.7	Politique étrangère et défense 36
	II.8	Maintien de l'ordre et sécurité intérieure 42
	II.9	Frontières et politique d'asile 43
III	Le Brexit et le Cadre financier pluriannuel	48
	III.1	Introduction 48
	III.2	Le budget européen : recettes 49
	III.3	Le budget européen : dépenses 51
	III.4	Le budget de l'UE : structure et pouvoir décisionnel 52
	III.5	L'échiquier des forces : qu'est-ce qui change ? 53
	III.6	Recommandations relatives à la stratégie néerlandaise 55
IV	Conclusions et recommandations	58
	IV.1	Remarques générales 58
	IV.2	Recommandations spécifiques à certains domaines politiques 60
	IV.3	Recommandations concernant la formation de coalitions avec des pays ou groupes de pays 62
Annexe I	Demande d'avis	
Annexe II	Conséquences du Brexit pour la prise de décision à la majorité qualifiée	
Annexe III	Liste des abréviations utilisées	

Avant-propos

Le 9 mai 2017, les députés Mulder, Omzigt et Voordewind ont déposé une motion demandant au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) d'émettre un avis additionnel qui complète son rapport *Brexit means Brexit*¹. Dans cette motion, adoptée le 16 mai 2017, la Chambre des représentants considère qu'avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne les Pays-Bas perdent un allié majeur et que ce départ modifie les rapports de force sur l'échiquier européen. Elle constate aussi que dans son récent avis sur le Brexit, l'AIV conclut que les Pays-Bas doivent rechercher une coordination et une coopération étroite non seulement avec l'Allemagne, mais aussi avec les pays nord-européens. La Chambre demande à l'AIV d'émettre un avis complémentaire précisant avec qui et comment former de telles coalitions, ainsi que les moyens nécessaires à cette fin².

L'AIV a pris pour point de départ du présent avis le texte de cette motion, inclus dans la demande d'avis que lui a adressée la Chambre des représentants le 4 juillet 2017 et jointe en annexe 1. L'AIV a examiné la question de la formation de coalitions par les Pays-Bas dans le contexte plus large des profonds changements conjoncturels, internes et externes, qu'a connus l'UE ces dernières années. Ces changements ont des répercussions sur les priorités européennes, sur l'engagement néerlandais, sur le nouvel élan potentiel et la capacité d'action de l'UE et sur les rapports de force en son sein. Tous les signaux vont dans le sens d'une importance accrue des coalitions pour les Pays-Bas.

En vue de la préparation du présent avis, l'AIV a mis en place une commission présidée par M. Sie Dhian Ho et composée des membres suivants : M. Hosli, M. Krop, C. van Paridon, A. Schout, M. Segers, L. Senden, A. van Staden, C. Trojan, M. Visser et N. van Zutphen (tous membres de la Commission de l'intégration européenne), ainsi que A. Korteweg (membre de la Commission sur la paix et la sécurité). Le secrétariat de la commission a été assuré par A. Westerink, assisté par B. van der Kroon et N. Bagga, stagiaires. La fonction de personne de contact au sein du ministère des Affaires étrangères a été remplie par C. Devillers et W. Slagter. La dernière phase de l'élaboration de l'avis a bénéficié des compétences de L. van Middelaar, nouveau président de la Commission de l'intégration européenne.

L'AIV remercie les nombreux d'experts qu'il a consultés durant ses travaux.

Le présent avis a été adopté par l'AIV le 6 juillet 2018.

1 AIV, avis n° 103, *Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK* [Brexit means Brexit. Vers une nouvelle relation avec le Royaume-Uni], La Haye, mars 2017.

2 Documents parlementaires 21 501, n° 1229.

Introduction

Les implications du retrait britannique

Le prochain retrait du Royaume-Uni de l'UE n'est pas sans conséquences pour les Pays-Bas. Outre le préjudice économique des nouvelles barrières commerciales, il affectera surtout la position néerlandaise au sein de l'UE. Même si les attentes néerlandaises à l'égard de l'adhésion britannique à la communauté européenne, en 1973, n'ont pas été concrétisées, le Brexit est un revers douloureux pour notre pays. Sur un certain nombre de questions européennes importantes, le Royaume-Uni et les Pays-Bas font en effet les mêmes choix. Cela vaut en particulier concernant la libéralisation du commerce mondial grâce à de larges accords commerciaux, l'édification d'un marché unique européen équitablement accessible à tous, la coopération policière au sein d'Europol et la promotion d'une Union bien gouvernée et dotée d'une gestion budgétaire et d'une réglementation efficaces. La contribution britannique est aussi importante pour l'orientation atlantique de l'intégration et de la coopération européennes. Le Brexit constituera donc une perte géopolitique. C'est également vrai pour les relations intra-européennes : après le départ du Royaume-Uni, les Pays-Bas perdront leur position stratégique de maillon entre celui-ci, l'Allemagne et la France. Il est donc clair que pour les Pays-Bas, l'UE ne sera plus la même sans le Royaume-Uni. Quelles en sont les implications pour leur politique européenne ?

L'AIV estime qu'il faut ramener le préjudice attendu à ses justes proportions. Tout d'abord, le Royaume-Uni ne partageait que partiellement les vues néerlandaises concernant l'Europe. Les Britanniques n'ont jamais considéré l'intégration européenne que d'un point de vue économique, et même dans ce cas avec réserve. L'Europe comme projet politique de paix et de réconciliation ne les ayant jamais attirés, leurs ambitions européennes ont toujours été moindres que celles des Pays-Bas, même lorsque ceux-ci se sont montrés plus réticents sur l'intégration européenne. À la différence des Pays-Bas, le Royaume-Uni s'est activement opposé à l'approfondissement de l'UE tant du point de vue institutionnel que de celui du contenu. Il est par exemple resté en dehors de la zone euro et de l'espace Schengen et a obtenu des clauses de non-participation, comme initialement pour le protocole social, ou d'autres dérogations, comme pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En matière de protection des droits fondamentaux aussi, le Royaume-Uni a négocié, de même que la Pologne, un statut d'exception qui touche les ressortissants d'autres États membres de l'UE concernés par les mesures britanniques ou polonaises³. Le Royaume-Uni ne s'est pas tout à fait avéré être le partenaire qu'escomptaient les Pays-Bas au début des années 1970 : s'il les a aidés à tempérer au besoin l'intégration européenne, il n'a pas contribué à renforcer leur position sur le continent, encore moins à approfondir l'intégration européenne. Concernant ce dernier point, il a davantage fallu compter sur d'autres États membres et partenariats, en particulier les coopérations Benelux et franco-allemande, outre la Commission européenne. Cela semble s'être encore accentué au cours des dernières années. Pour ce qui est de la place des Pays-Bas dans le processus décisionnel, l'AIV estime donc que le Brexit est regrettable mais ne constitue pas un écueil insurmontable.

3 Cf. le Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni, qui exclut le contrôle juridictionnel de la compatibilité des lois et des décrets du Royaume-Uni et de la Pologne avec ladite charte.

Développements internes et externes relatifs à l'UE

Le départ du Royaume-Uni coïncide en outre avec d'autres développements qui demandent plutôt un renforcement qu'un amoindrissement de l'intégration européenne : réponse à la pression aux frontières extérieures de l'UE due à l'instabilité du Moyen-Orient et à l'expansion démographique en Afrique, adaptation des relations avec des pays voisins offensifs et autoritaires comme la Russie et la Turquie, et réponse aux conséquences socioéconomiques de la mondialisation et de la numérisation pour nos États-providences.

L'AIV juge plus radicale la remise en cause actuelle de l'ordre multilatéral international par les États-Unis, un ordre que ce même pays a construit, garanti et piloté depuis 1945 et auquel l'Europe doit sa sécurité et sa prospérité. Depuis son entrée en fonction début 2017, le président Trump sape systématiquement toute forme de coopération internationale (retrait de l'accord sur le climat, dénonciation de l'accord nucléaire avec l'Iran, hésitation à confirmer la solidarité de l'OTAN, affronts envers les alliés du G7) ; il s'en prend en particulier à l'UE, en tant que bloc économiquement trop important de pays dont la contribution en matière de défense est insuffisante. Alors que depuis 1950 l'intégration européenne s'est toujours développée avec la protection militaire et l'aval politique de l'Amérique, Washington soutient aujourd'hui de façon inédite des forces et des parties cherchant à défaire et affaiblir l'Union, dans la ligne du Brexit admiré par le président Trump⁴.

Ce contexte transatlantique perturbé force les Pays-Bas à revoir leurs choix. C'est sur le terrain de l'intégration économique du marché puis de la monnaie, découlant du projet de paix européen, que les Pays-Bas se sont toujours sentis le plus à l'aise ; ils se sont engagés en sa faveur et ont eu une attitude constructive. Ils ont au contraire hésité à donner aux structures politiques européennes un contenu ou un mandat géopolitique international, dans la mesure où ils font totalement dépendre leur sécurité de l'Amérique – à la différence de la France par exemple. C'est justement sur cette « répartition des tâches » que les Pays-Bas et le Royaume-Uni se retrouvaient au sein de l'UE. La contribution britannique a toujours été axée sur une intégration « négative », surtout sur la libéralisation des marchés. Le Royaume-Uni a beaucoup œuvré en ce sens, y compris après l'élargissement de l'UE. Il s'est par contre moins engagé concernant l'intégration « positive », la construction d'une cohésion et d'une protection européennes sur d'autres terrains que celui du marché intérieur, la capacité d'agir en tant qu'Union – des questions plus pertinentes que jamais dans le contexte géopolitique actuel. Sur ce plan, son départ pourrait même s'avérer avantageux.

Il n'est donc pas étonnant que l'UE soit le théâtre d'un débat animé, non seulement sur l'avenir de l'Europe sans le Royaume-Uni, mais aussi sur l'avenir de l'Europe tout court. La crise de l'euro et la crise migratoire ont mis les relations à rude épreuve, opposant partisans et adversaires de l'intégration européenne tant au niveau national qu'entre États membres, ceux du nord face à ceux du sud, et ceux de l'est à ceux de l'ouest. Malgré ces tensions, la prise de conscience avance sur le fait que les préoccupations des citoyens concernant les conséquences de la mondialisation et de la migration clandestine ou massive – préoccupations exprimées dans le référendum sur le Brexit – demandent une UE qui ne soit pas uniquement axée sur la libéralisation des marchés mais aussi sur la protection, qui ne soit pas un jouet mais le maître du jeu. Une UE qui aide les

4 Pour une analyse plus approfondie des changements dans les circonstances externes, en particulier dans le domaine de la sécurité, voir l'avis n° 106 de l'AIV, *De Toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa* [L'avenir de l'OTAN et la sécurité de l'Europe], La Haye, octobre 2017.

États membres à gérer les menaces et à affronter les défis, de sorte qu'ils n'aient pas à revenir à des solutions nationales unilatérales. Une UE qui contribue, au lieu de le saper, au sentiment des citoyens d'avoir prise sur leur vie. Sur tous ces aspects, le Royaume-Uni, replié sur lui-même, ne serait pas le bon allié des Pays-Bas. Il leur faut d'autres partenaires.

Développements politiques récents

Dans quelques pays de l'UE, en particulier la France, les partis politiques du centre ont une force électorale suffisante pour pouvoir concrétiser un nouvel élan européen. Sur le continent, le modèle du Brexit n'a pas séduit, même si les élections en Autriche et en Italie témoignent d'un mécontentement persistant à l'égard de l'UE. Les institutions de l'UE – le Conseil européen, le Conseil, la Commission et le Parlement – font entretemps de leur mieux pour aiguiller la nouvelle détermination européenne. Le Conseil européen joue un rôle de plus en plus central, les grands domaines politiques tels que la question migratoire devenant des enjeux prépondérants. Les élections européennes de mai 2019 constituent aussi un moment de vérité pour la capacité d'action européenne.

L'élection d'Emmanuel Macron à la présidence française en mai 2017 a créé les conditions indispensables à un renouvellement du moteur franco-allemand qui peut réorienter et relancer le projet européen. Le président Macron s'est attelé à la réforme d'une économie sociale stagnante, permettant ainsi à la France de revendiquer de façon crédible le rôle d'aiguillon de l'intégration européenne en faveur de laquelle il a par ailleurs présenté ses initiatives et propositions. Au terme du long processus de formation qui a suivi les élections législatives de septembre 2017, le nouveau gouvernement allemand, renforcé par un accord de coalition très ambitieux sur le plan européen, a réagi à ces propositions par la voix de la chancelière Merkel en juin 2018. Le dialogue européen ainsi lancé doit aussi se nourrir du débat avec les voix contradictoires.

Compte tenu de ces évolutions, les Pays-Bas doivent s'impliquer afin de soutenir et, le cas échéant, d'orienter autant que possible dans le sens souhaité les décisions européennes portant sur des questions qui revêtent pour eux aussi une grande importance, comme la politique étrangère, la modernisation de l'économie, le climat et les migrations. Le Premier ministre Mark Rutte a lancé à ce propos un signe fort dans son discours de Berlin le 2 mars 2018 et son intervention devant le Parlement européen le 13 juin 2018⁵. Soulignant que dans le nouveau contexte l'Europe n'est pas seulement une affaire d'économie mais aussi de valeurs et de sécurité, il a déclaré : « Pour déterminer nous-mêmes notre avenir, nous devons nous unir. »

Importance des coalitions

Pour exercer une influence, les Pays-Bas devront forger des coalitions. Tout d'abord, parce que les États membres de l'UE sont plus nombreux et qu'il faut négocier avec davantage de partenaires potentiels ayant chacun un moindre poids électoral. Ensuite, parce qu'avec le traité de Lisbonne la procédure législative est entrée en vigueur dans un nombre accru de domaines politiques, une majorité qualifiée ou une minorité de blocage devenant ainsi nécessaire à l'adoption de la voie souhaitée. À ceci va maintenant s'ajouter l'effet du retrait britannique. Pour divers États membres de taille plus modeste (pays scandinaves

5 Cf. : <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/03/02/toespraak-van-minister-president-mark-rutte-bij-de-bertelsmann-stiftung>> et <<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/documenten/toespraken/2018/06/13/toespraak-minister-president-rutte-over-de-toekomst-van-de-europese-unie-europees-parlement-straatsburg>>.

et baltes, Irlande et Pays-Bas), le Royaume-Uni a longtemps été le partenaire désigné pour former assez facilement une majorité qualifiée ou une minorité de blocage. La formation active d'autres coalitions sera nécessaire pour compenser la perte de cet allié de poids.

Si un noyau dur de coopération franco-allemande semble indispensable à la pugnacité européenne, les pays nordiques et baltes craignent que dans les dossiers sensibles la France et l'Allemagne les placent dans une situation de fait accompli, vu le changement des rapports de force induit par le Brexit. Dans ce contexte, une alliance non contraignante baptisée la nouvelle Hanse – du nom de l'association des villes marchandes d'Europe du nord au Moyen Âge – a montré l'exemple en adoptant des principes communs dans le débat sur l'architecture de l'UEM. La presse a présenté les Pays-Bas comme le chef de file officieux de cette coalition, qui montre une unanimité de vues sur les questions relatives à la zone euro mais aussi concernant le nouveau budget de l'UE. Entretemps, les dirigeants polonais et hongrois s'activent aussi. Ils essaient d'obtenir le soutien du groupe de Visegrád, d'autres pays d'Europe de l'est comme la Roumanie, la Bulgarie et (sur certains points) celui des États baltes pour s'opposer aux réductions des fonds européens, à une clé de répartition automatique des réfugiés dans l'UE et à la pression qu'exerce cette dernière sur la Pologne et la Hongrie pour qu'elles abrogent leurs dispositions visant à contrôler le pouvoir judiciaire, les médias et la société civile. La bataille a commencé. La formation des coalitions sera encore une fois cruciale pour le devenir de l'Europe. Les Pays-Bas devront tenir le cap tout en naviguant entre le nécessaire dynamisme politique franco-allemand d'un côté et un processus décisionnel soutenu par un nombre suffisant d'États membres de l'autre, entre la capacité d'action européenne face aux défis sociaux et économiques et la volonté de rigueur et de modernisation du budget européen. Alliances pour une Union européenne qui se modernise et protège.

Structure de l'avis de l'AIV

Les grands défis et changements dans le cadre extérieur et intérieur de l'UE, l'étroit lien entre la question de l'après-Brexit et celle de l'avenir de l'Europe nécessitaient selon l'AIV de répondre par une analyse contextuelle approfondie à la demande d'avis de la Chambre des représentants. L'AIV ne s'est donc pas limité à la question de départ de la Chambre des représentants : indiquer avec qui et comment former des coalitions après le Brexit, ainsi que les moyens nécessaires à cette fin.

L'avis est structuré de la façon suivante. Le chapitre I traite de l'importance accrue des coalitions pour les Pays-Bas et des conséquences du Brexit sur les rapports de force. Il examine aussi les différents types de coalitions. Les suites du Brexit n'étant pas les mêmes dans tous les domaines, le chapitre II analyse les diverses coalitions possibles pour les Pays-Bas dans des champs politiques importants. L'AIV a axé son avis sur les domaines politiques dans lesquels le retrait britannique devrait avoir un effet marqué, qui revêtent une grande importance pour les Pays-Bas et où la dynamique devrait être forte. Il n'a donc pas refait d'analyse approfondie des domaines politiques dans lesquels il estime que l'impact du Brexit sera faible, comme certains volets de la coopération judiciaire ne concernant pas le Royaume-Uni.

Le départ du Royaume-Uni a de lourdes conséquences pour les prochaines négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP). Alors que l'UE doit affronter des défis croissants, nous voyons partir un allié, important contributeur net. Le chapitre III est consacré aux questions sensibles autour du CFP, à l'engagement néerlandais et aux éventuels nouveaux partenaires. Le chapitre IV présente les conclusions générales de l'AIV et ses recommandations concernant certains domaines politiques et diverses coalitions.

Le rapport est axé sur les conséquences du Brexit sur les rapports de force au sein de l'UE et la formation de coalitions entre les 27 États membres restants. L'AIV a déjà analysé les conséquences du Brexit pour les relations de l'UE et des Pays-Bas avec le Royaume-Uni dans son avis sur le départ britannique⁶ et n'aborde donc plus cette question dans le présent avis.

6 AIV, avis n° 103, *Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK* [Brexit means Brexit. Vers une nouvelle relation avec le Royaume-Uni], La Haye, mars 2017.

I Le contexte : coalitions au sein de l'Union européenne

I.1 L'importance des coalitions

L'UE a toujours été le théâtre de coalitions qui rassemblent des groupes d'États membres entretenant une relation plus ou moins structurée ; elles visent à influencer sur le processus décisionnel européen grâce à la concertation, l'harmonisation informelle et la coopération entre représentants, avant et pendant les négociations officielles. Ces dernières années, ce processus a suscité beaucoup d'attention⁷.

Au cours de la dernière décennie, deux évolutions ont renforcé l'importance des coalitions : l'élargissement de l'UE et le système de décision majoritaire. L'augmentation du nombre d'États membres – passé de 15 à 25 en 2004, et actuellement de 28 – a entraîné la diminution du poids de chacun dans le processus décisionnel. Certes il y a davantage de pays avec lesquels les Pays-Bas sont susceptibles de former des coalitions mais aussi davantage de pays avec lesquels il faut négocier. Établir des relations et former des coalitions avec une multiplicité de partenaires potentiels demande plus de temps et d'implication. En outre, les réunions laissent moins le loisir de participer à un échange de vues. C'est pourquoi les coalitions se constituent à un stade précoce, dans le processus informel précédant les négociations officielles au sein des différentes formations du Conseil.

Les coalitions ont aussi gagné en importance du fait de l'augmentation du nombre de domaines politiques soumis à la règle de la majorité qualifiée, consacrée par le traité de Lisbonne (2007). Lorsque les États membres ne disposent plus d'un droit de veto, la seule façon qu'ils aient de bloquer une proposition est de se regrouper en minorité de blocage. Inversement, obtenir une décision nécessite de rallier un grand nombre de partisans.

Dans toutes les institutions européennes, la pression politique informelle exercée par le biais des canaux nationaux est perceptible, y compris au sein de la Commission européenne et du Parlement européen, sans conduire toutefois dans ces institutions à la formation de coalitions au sens précité. Nous remarquons cependant que jusqu'ici ce sont souvent des eurodéputés britanniques qui président les comités revêtant une importance pour les Pays-Bas, par exemple dans le domaine commercial ou du marché intérieur. Dans la Commission, les fonctionnaires britanniques occupent aussi des positions clés dans ces domaines. Compte tenu du prochain départ de ces « influenceurs » partageant les

7 La présente introduction repose en grande partie sur les informations tirées des documents suivants : Hedwich van der Bij et Jan Rood, *Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie, Nederland op de Europese politieke assen* [Coopération et modèles de coalitions dans l'Union européenne – Les Pays-Bas et les axes politiques européens], Clingendael, La Haye (2016) ; Évaluation de l'IOB *Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming* [Calculs stratégiques. La formation de coalitions par les Pays-Bas et l'approche multilatérale dans le cadre du processus décisionnel européen] (2014), ainsi que les publications du Conseil européen pour les relations internationales, notamment sa base de données, *EU Coalition Explorer*, cf. : <<https://www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer>>. Dans ce cadre, le récent numéro thématique *Het Europese Coalitiespel* [Le jeu européen des coalitions] publié par Clingendael Spectator (2018, année 72, n° 3) est également intéressant.

vues néerlandaises, l'AIV plaide pour une stratégie active de placement de Néerlandais au sein des institutions européennes et de la Commission en particulier.

Les coalitions entre les 28 États membres de l'UE se forgent dans la lice des deux institutions où ils sont tous représentés : le Conseil européen (qui réunit les chefs d'État et de gouvernement) et le Conseil de l'UE (qui réunit les ministres). C'est ce dont traitera notamment le présent avis. Les deux institutions ont chacune leurs rôles et règles propres ; le prochain retrait britannique ne les affectera pas non plus de la même façon.

Le Conseil européen est devenu au sein de l'UE le lieu des grandes décisions stratégiques et, comme l'ont montré la crise de l'euro et celle des migrations, de la gestion de crise. Les membres ont récemment souligné ce rôle central en soutenant le programme des dirigeants de Donald Tusk⁸. Au niveau des chefs d'État et de gouvernement, les coalitions se constituent principalement autour de grandes questions politiques, telles que l'avenir de l'euro, les migrations, l'élargissement ou le budget européen. Les relations personnelles jouent un rôle important. Depuis 2010, le Premier ministre Mark Rutte a renforcé sa position (et partant celle des Pays-Bas), grâce notamment au succès de la présidence néerlandaise du Conseil de l'UE, à sa longue expérience dans sa fonction et à son entente avec Angela Merkel et Emmanuel Macron. Ses rencontres, seul ou en groupe, avec les dirigeants des pays nordiques, baltes et du Visegrád ont aussi contribué à la compréhension et au soutien du point de vue néerlandais.

Après le départ britannique, le Conseil européen ne comptera plus que 27 membres votants⁹. Les décisions étant à quelques exceptions près prises par consensus, la répartition des voix restera en principe inchangée. C'est pourquoi certains observateurs estiment que, dans la nouvelle Union de l'après-Brexit, le Premier ministre néerlandais pourrait jouer un rôle de leader en tant que porte-parole du libéralisme économique et de l'atlantisme, un rôle précédemment rempli par son homologue britannique. Cependant, un Premier ministre néerlandais, aussi talentueux soit-il, ne saurait compenser à lui seul la perte de la voix britannique. Ici aussi, les coalitions sont nécessaires.

Le départ des Britanniques aura un impact encore plus marqué sur les rapports au sein du Conseil de l'UE, qui n'est pas une institution consacrée aux grandes orientations politiques publiques, mais plutôt à la législation sur des dossiers majeurs mais souvent techniques. En conséquence, les alliances entre les 28 ministres ont plus souvent un caractère variable et thématique, et voient le jour lors de la préparation des réunions par leurs fonctionnaires dans les capitales et à Bruxelles.

Le système de vote est déterminant pour l'impact du Brexit sur les rapports de force au sein du Conseil¹⁰. Bien que les ministres visent le consensus, ils ont toujours à l'esprit

8 Cf. : <https://www.consilium.europa.eu/media/35340/leadersagenda_fr02.pdf>.

9 Sont membres du Conseil européen, outre les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, le président dudit Conseil et celui de la Commission ; ces deux derniers ne disposent toutefois pas du droit de vote.

10 Ce passage sur le Conseil est en grande partie basé sur une présentation de H. Würzner, du ministère des Affaires étrangères, lors du colloque organisé pour les quarante ans d'existence de l'IOB, le 14 décembre 2017. Cf. le compte rendu du colloque : <<https://english.iob-evaluatie.nl/publications/publications/2017/12/14/report-iob-lustrum-symposium-14-december-2017>>, p. 46-47.

le nombre de voix nécessaires pour une majorité qualifiée ou une minorité de blocage. Le Conseil connaît trois systèmes de vote :

1. **Vote à l'unanimité** : la règle de l'unanimité s'applique à certaines décisions dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI), à l'harmonisation de la législation nationale en matière de fiscalité directe et aux moyens financiers de l'UE. Elle s'applique aussi aux décisions relatives à la conclusion d'accords internationaux.

Chaque État membre pouvant bloquer la décision dans les domaines susnommés, rien ne changera en principe dans la répartition de voix après le départ du Royaume-Uni, si ce n'est qu'un petit État membre est plus vulnérable et a moins d'influence qu'un État de la stature du Royaume-Uni lorsqu'il veut bloquer une décision. Ce point a notamment son importance dans le cadre des négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) (cf. chapitre III).

2. **Vote à la majorité simple** : ce mode de vote relativement peu usité s'applique aux décisions ayant pour objet de statuer sur des questions de procédure ou d'inviter la Commission à réaliser des études ou présenter des propositions. La majorité simple est atteinte si au moins 15 des 28 membres du Conseil expriment un vote favorable, l'abstention valant vote négatif. Le départ du Royaume-Uni n'entraînera qu'un léger changement : la majorité simple sera atteinte avec 14 des 27 voix. Le Brexit n'aura donc ici qu'un faible impact, en raison aussi du type de décisions concernées.
3. **Majorité qualifiée** : c'est dans ce mode de vote – aujourd'hui le plus largement utilisé¹¹, notamment dans la procédure législative ordinaire¹² – que l'impact du Brexit se fera le plus fortement sentir. La majorité qualifiée est atteinte lorsque 55 % des voix sont réunies par au moins 15 États membres du Conseil représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE¹³. Il y a une minorité de blocage lorsqu'un vote négatif est exprimé par 13 États membres ou par au moins quatre représentant plus de 35 % de la population de l'UE. Il arrive aussi que la pression politique informelle d'un groupe d'États membres ne disposant pas d'une minorité de blocage suffisante à la présidence du Conseil pour renoncer à un vote ou le reporter¹⁴. Tout droit de veto ne se traduit pas systématiquement dans la pratique et, à l'inverse, une minorité a priori insuffisante peut parfois dans les faits réussir à bloquer une décision.

Les règles de la majorité qualifiée demeurant les mêmes, le Brexit change les rapports de force. La décision devra certes toujours être soutenue par 15 des 27 États membres. Mais pour ce qui est du pourcentage de la population européenne totale, le poids démographique de pays tels que l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et la Pologne augmentera par rapport à celui des petits États membres tels que les Pays-Bas.

11 Article 16, paragraphe 3, du TUE.

12 Article 294 du TFUE.

13 Article 16, paragraphe 4 du TUE.

14 C'est ce qui s'est par exemple passé avec la proposition de directive sur l'instauration de quotas en vue d'un meilleur équilibre hommes-femmes, bloquée par une minorité comprenant notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Avec le départ du Royaume-Uni, cette minorité de blocage disparaît. Reste à savoir si la proposition sera à nouveau soumise au vote.

L'annexe II contient un aperçu de ces conséquences pour les 27 États membres restants.

Sans le Royaume-Uni, mettre en place une minorité de blocage devient plus compliqué pour certains groupes de pays, comme le montrent les exemples suivants :

- Une coalition regroupant l'Allemagne, l'Irlande, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas, soit 5 des 27 États membres, correspond à 26,64 % de la population totale de l'UE. Il lui manque 8,36 % pour constituer une minorité de blocage.
- Le Benelux, les États nordiques, les États baltes et l'Irlande, soit 10 des 27 États membres, ne correspondent qu'à 13,67 % de la population européenne. Il manque donc à ce groupe 21,33 % pour constituer une minorité de blocage.

Pour d'autres groupes de pays, l'exercice devient au contraire plus facile :

- Après le départ du Royaume-Uni, le duo franco-allemand représentera automatiquement 33,2 % de la population totale de l'UE et s'approchera ainsi d'emblée d'une minorité de blocage.
- La France, l'Italie et l'Espagne représenteront ensemble 39,24 % de la population européenne et pourront donc facilement constituer une telle minorité.

Il ressort de ce qui précède que sans la participation du poids lourd allemand il sera quasiment impossible aux Pays-Bas de mettre en place une minorité de blocage sur la base démographique. S'ils ne parviennent pas à mobiliser de grands États membres, ils devront rallier 12 petits États pour former une minorité de blocage. L'Allemagne n'étant pas toujours sur la même longueur d'ondes, les Pays-Bas doivent aussi chercher à coopérer avec des pays partageant les mêmes vues, dont plusieurs s'alignent traditionnellement sur le Royaume-Uni. Le paragraphe et les chapitres suivants sont consacrés aux groupes et aux domaines politiques devant selon l'AIV être privilégiés dans le cadre d'une telle coopération.

1.2 Types de coalitions au sein de l'UE

Une distinction pertinente peut être faite entre les coalitions ponctuelles ou ad hoc et les coalitions structurelles. Les premières ne durent pas et ont un faible niveau d'institutionnalisation. La coopération est axée sur des questions particulières et prend fin dès lors que le sujet concerné a été traité. On peut ainsi penser, dans le cas des négociations en cours sur le Brexit, à l'approche parfois commune de l'Irlande, du Danemark et des Pays-Bas, trois pays dont les économies sont touchées de façon relativement forte par le départ britannique. De telles coopérations relativement contingentes ou ponctuelles peuvent aussi permettre de coopérer sur la base d'affinités politiques entre gouvernements ou de l'entente entre chefs de gouvernement.

Les coalitions structurelles sont plus stables et davantage institutionnalisées. La concertation régulière entre les États membres en est un indicateur, de même que le fait de donner un nom au groupe. Un contexte commun – géographique, linguistique ou culturel, politique ou administratif – ou des intérêts partagés jouent souvent un rôle¹⁵.

¹⁵ Ruse, Ilze, *(Why) do neighbours cooperate? Institutionalised coalitions and bargaining power in the EU Council negotiations*, Opladen: Budrich UniPress Ltd., 2013, p. 86.

Les coalitions structurelles, sur lesquelles l'analyse sera maintenant axée, peuvent être divisées en coalitions territoriales et thématiques.

1.2.1 Coalitions territoriales

Les coalitions territoriales sont basées sur la proximité géographique. Les pays concernés partagent souvent un destin politique¹⁶, une culture, une identité ou une histoire. Au sein de l'UE, plusieurs coalitions territoriales existantes présentent un intérêt pour les Pays-Bas, soit en tant que membre, soit du point de vue de la stratégie à adopter à leur égard. Certaines d'entre elles sont brièvement étudiées ci-après, à commencer par la principale en matière d'intégration européenne : la coalition franco-allemande.

La coopération franco-allemande

La coopération franco-allemande est unique et a été le moteur de l'intégration européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, les deux pays ont opté pour une forte interdépendance économique et industrielle afin qu'une nouvelle guerre devienne inenvisageable. Ils ont ainsi jeté les bases de l'intégration européenne. Cette coopération cadrait avec l'ambition de la France, qui souhaitait retrouver un rôle de leader international, comme avec celle de l'Allemagne qui, dans un esprit de pénitence, cherchait à se réancrer dans un cadre européen qui l'empêche de constituer une menace pour ses voisins (ou pour elle-même). Ce lien géopolitique unique entre les deux États ne repose pas sur une culture, une identité ou des intérêts partagés ; il est au contraire l'expression de leur volonté politique commune de tirer un trait sur le passé des guerres ayant résulté de leur antagonisme et de leur rivalité. Cela donne à la coopération franco-allemande une vocation profondément existentielle que dans leur pragmatisme les Pays-Bas sous-estiment souvent, avec à la clé des faux-pas diplomatiques ou des malentendus.

Concrètement, la coopération franco-allemande repose sur une concertation suivie, menée à divers niveaux et sur une large palette de thèmes. Le traité d'amitié franco-allemand, dit traité de l'Élysée, signé en 1963 par de Gaulle et Adenauer, a marqué le début de l'institutionnalisation et reste aujourd'hui encore le symbole de la réconciliation entre les deux pays. Outre l'intensification des relations dans nombre de domaines politiques, les dispositions du traité prévoient que les deux gouvernements doivent mutuellement s'avertir de toute décision importante en matière de politique étrangère. Depuis 2003, un conseil des ministres franco-allemand se réunit tous les deux ans¹⁷ ; le président français et le chancelier allemand, leurs ministres des Affaires étrangères et des Finances se rencontrent très régulièrement, notamment pour préparer les décisions européennes¹⁸.

La coopération franco-allemande peut redevenir le moteur de l'Union. L'accord de coalition allemand du printemps 2018, entre la CDU/CSU et le SPD, vise clairement un nouveau

16 Uilenreef, Arjan, *Adieu Benelux, Välkommen Norden? Nederland en regionale allianties in de Europese Unie* [Adieu Benelux, Välkommen Norden ? Les Pays-Bas et les alliances régionales au sein de l'Union européenne], *Internationale Spectator*, janvier 2014, année 68, n° 1.

17 Cf. : <<https://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/12/rutte-en-merkel-verenigen-kabinetten-duitse-en-nederlandse-ministers-om-tafel-a1435631>>.

18 Cf. : <www.deutschland-frankreich.diplo.de/Blaesheim-Treffen,1224.html>.

partenariat avec la France, en réponse à l'appel du président Macron¹⁹, et entend notamment rendre la zone euro résistante aux chocs. La déclaration de Meseberg du 19 juin 2018 souligne les ambitions communes des deux pays dans plusieurs domaines politiques abordés dans la suite du présent avis²⁰.

La façon dont les Pays-Bas doivent se positionner face à cette puissante coalition est l'une des principales questions auxquelles tente de répondre le présent avis. Traditionnellement, les Pays-Bas et d'autres petits États membres de l'UE considèrent avec une certaine défiance les accords ayant une dimension européenne conclus entre Paris et Berlin (ou auparavant Bonn), ce qui est d'autant plus compréhensible que les deux grands pays peuvent parfois opérer de façon brusque et placer les autres devant le fait accompli. Il n'en demeure pas moins que sans la coopération franco-allemande notre environnement direct serait plus précaire et que peu d'initiatives européennes aboutiraient dans les domaines qui, du marché intérieur aux frontières extérieures, servent directement la prospérité et la sécurité néerlandaises. Il est donc aussi dans l'intérêt des Pays-Bas que l'Allemagne et la France se fassent confiance, surmontent les difficultés de leur relation et la pérennisent dans le cadre européen. Le rôle que peuvent jouer les Pays-Bas consiste à améliorer le cas échéant les accords des deux partenaires et à leur rappeler que leur entente est une condition *nécessaire mais non suffisante* aux accords européens. Après le Brexit, ce rôle de médiateur sera encore plus important.

Le Benelux

La coopération entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas est l'une des plus anciennes coalitions territoriales, à laquelle une place est explicitement accordée par le traité de l'UE²¹. Depuis 2008, la coopération est essentiellement axée sur le marché intérieur et l'union économique, la durabilité, la justice et les affaires intérieures²². Les consultations politiques au plus haut niveau précèdent le Conseil européen. Les trois Premiers ministres se réunissent également chaque année lors du sommet Benelux pour des discussions axées sur la politique étrangère et de sécurité et sur des questions institutionnelles.

Par le passé, le Benelux a souvent servi d'incubateur à des initiatives reprises suite dans un cadre européen plus large, telles que le marché intérieur et la coopération policière. Cela lui a valu au sein de l'UE une autorité restée sans égale. Pourtant les trois pays du Benelux ne partagent pas toujours les mêmes vues. Ainsi la Belgique est-elle favorable à un approfondissement fédéral de l'Union tandis que les Pays-Bas sont devenus plus circonspects à cet égard. Les façons d'envisager le fonctionnement du marché, la

19 Cf. notamment : <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1>.

20 Cf. : <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>>. À propos de la déclaration de Meseberg, voir aussi : <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/21/merkel-is-om-en-dat-is-best-bijzonder-a1607422>>.

21 En vertu de l'article 350 du TFUE, le Benelux est considéré comme une union régionale dont les pays membres peuvent coopérer de façon intensive « dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application des traités ».

22 Comme établi dans le nouveau traité Benelux : <<http://www.benelux.int/fr/benelux-unie/nouveau-traite-benelux/>>.

politique agricole et les affaires sociales divergent également²³.

Si le partage d'informations est en soi déjà utile, l'harmonisation des points de vue donne au Benelux le moyen de peser au bon moment sur le processus décisionnel européen. Il y parvient parfois en publiant des documents de réflexion ou des mémorandums communs avant un sommet européen, ces dernières années notamment à propos de questions institutionnelles, de la PESC ou de la coopération JAI²⁴.

Les six anciens

L'expression désigne les six pays fondateurs de l'Union européenne : la France, l'Allemagne, l'Italie et les trois membres du Benelux²⁵. De ces six pays, les Pays-Bas se sont montrés au cours des dernières années les plus critiques quant à l'intégration européenne²⁶, même si la victoire électorale du Mouvement 5 étoiles et de la Ligue du Nord a montré qu'en Italie aussi les voix critiques gagnaient du terrain. Si les six anciens n'ont pas d'approche commune structurelle, ils partagent toutefois le sentiment d'une responsabilité particulière vis-à-vis de l'avenir l'Union. Ainsi, deux jours après le référendum du 23 juin 2016 sur le Brexit, leurs ministres des Affaires étrangères se sont réunis pour éviter que d'autres États membres suivent l'exemple britannique et tournent le dos à l'Union²⁷.

Les pays nordiques et les pays baltes

Après leur indépendance au début des années 1990, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont mis en œuvre un cadre de coopération avec le Danemark, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande. Ces cinq pays nordiques et les trois pays baltes forment le groupe « NB8 ». Outre des liens d'ordre culturel, historique, politique et économique, ils partagent les mêmes intérêts en matière de stabilité et de prospérité dans la région balte.

Les six pays du groupe membres de l'UE (le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) coopèrent au niveau politique. Les Premiers ministres se rencontrent avant la tenue du Conseil européen, de même que les ministres des Affaires étrangères avant le Conseil Affaires générales et le Conseil Affaires étrangères. Pour ce qui est des thèmes, le groupe est principalement axé sur les politiques environnementale, énergétique, sécuritaire et sociale.

En juin 2017, le Premier ministre, Mark Rutte, et ses collègues du Benelux ont rencontré les dirigeants des pays baltes et nordiques. Mark Rutte a indiqué souhaiter une étroite coopération en matière d'immigration clandestine, de politique étrangère et de défense – compte tenu pour ce dernier point du poids géopolitique de la Russie dans la région balte.

23 Clingendael, 2016, p. 20.

24 Évaluation de l'IOB, 2014, p. 25.

25 Fraser Cameron, *The Future of Europe: Integration and enlargement*, Taylor and Friends Ltd. 2004, p. 2.

26 Cf. : <http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_coalition_building_in_the_eu_7289>.

27 Cf. : <www.parool.nl/buitenland/oprichters-eu-beraden-zich-over-brexit~a4327660/>.

Les trois pays nordiques membres de l'UE ont une certaine proximité culturelle et sociale avec les Pays-Bas. Ce sont des alliés européens fiables concernant le respect des règles, la discipline économique, le marché intérieur, l'innovation et le budget ; ils sont eux aussi quelque peu déconcertés par le départ britannique. Selon une étude du Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), la Suède et les Pays-Bas sont parmi les pays qui votent le plus souvent avec le Royaume-Uni au sein du Conseil²⁸.

Le groupe de Visegrád

Le groupe de Visegrád, le V4, rassemble les quatre États d'Europe centrale membres de l'UE : la Pologne, la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie. Attachés à l'Europe de l'ouest sur les plans culturel, religieux et historique, ces pays se sont cependant retrouvés durant la Guerre froide du côté est, soviétique, du rideau de fer²⁹.

La coopération Visegrád se caractérise par des réunions régulières des représentants, avec une présidence tournante. Les quatre chefs de gouvernement se réunissent ainsi chaque année³⁰. Les membres du groupe ont des points de vue communs sur la politique migratoire et d'asile, le climat et l'énergie. Ils s'efforcent d'améliorer les contacts avec les pays voisins et d'autres partenaires. Si les Pays-Bas ne partagent pas les vues du V4 en matière de migrations, les questions économiques offrent des possibilités de coalition. L'évolution préoccupante de l'État de droit démocratique en Pologne et en Hongrie, fermement dénoncée par la Commission et le Parlement européen, pourrait cependant entraver une possible coopération³¹. L'AIV a lui aussi exprimé dans un récent avis ses préoccupations concernant l'érosion de l'État de droit démocratique dans les deux pays³².

1.2.2 Coalitions thématiques

Les coalitions thématiques se forment autour de questions et de domaines politiques particuliers. Le groupe n'est pas constamment actif mais, à la différence des coalitions ad hoc, ses membres mènent une coopération structurée sur un dossier spécifique³³. Un aperçu de quelques coalitions thématiques dont font partie les Pays-Bas est donné ci-après. Certaines sont aussi évoquées dans les chapitres consacrés aux divers domaines politiques et au budget pluriannuel.

Les contributeurs nets

La coalition thématique des contributeurs nets regroupe l'Allemagne, la Suède, la Belgique, le Luxembourg, le Danemark, la France, l'Autriche, le Royaume-Uni et les

28 Cf. : <www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_coalition_building_in_the_eu_7289>.

29 Pour une analyse de la Guerre froide, voir l'essai de Milan Kundera « Un Occident kidnappé, ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, 1983, n° 27.

30 Cf. : <www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure>.

31 Dans un récent arrêt (ECLI:EU:C:2018:586), la Cour de justice a jugé que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen pouvait être refusée en raison du risque de déni de justice découlant des atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne.

32 À ce propos, voir aussi l'avis n° 104 de AIV *De wil van het volk: Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa* [La volonté du peuple : l'érosion de l'État de droit démocratique en Europe], La Haye, juin 2017.

33 Évaluation de l'IOB, 2014, p. 44.

Pays-Bas³⁴. Son nom renvoie au montant relativement élevé de leur contribution au budget européen³⁵. Le départ du Royaume-Uni et les possibles modifications budgétaires auront sans doute un impact sur la composition du groupe. Les membres partagent des vues identiques concernant le budget européen, axées sur la limitation des contributions nettes et une répartition plus équilibrée des contributions. Des concertations régulières ont lieu entre les fonctionnaires des capitales et les agents des représentations permanentes des contributeurs nets³⁶. Par ailleurs, le groupe de Noordwijk réunit régulièrement des représentants des services des ministères des Finances danois, suédois, britannique, allemand et néerlandais.

Le groupe de Copenhague

Le groupe de Copenhague est un cadre de coopération en matière de politique financière et de la concurrence qui plaide pour la réduction de l'intervention de l'État et de la régulation du marché et pour une libéralisation accrue. Il réunit le Royaume-Uni, la Finlande, la Suède, le Danemark, l'Estonie, la Lituanie, la Tchéquie, l'Irlande et les Pays-Bas. Des concertations administratives ont lieu deux à trois fois par an, souvent en marge de réunions européennes³⁷.

Politique commerciale

Les Pays-Bas font partie d'un groupe informel d'États membres promoteurs du libre-échange, comprenant la Suède, le Royaume-Uni, la Finlande, le Danemark, l'Allemagne, la Tchéquie et l'Estonie, parfois rejoints par l'Autriche, la Pologne et l'Irlande. Ce groupe fait contrepoids à des pays plus favorables au protectionnisme comme les pays méridionaux et (encore récemment) la France.

Coopération au développement

Dans le domaine de la coopération au développement, le Danemark, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas collaborent fréquemment. L'Allemagne, l'Autriche et l'Irlande se joignent régulièrement à leur groupe. La collaboration s'officialise au sein du groupe de travail du Conseil pour la coopération au développement et par des petits-déjeuners de travail des ministres en charge de ce domaine, en préalable à leurs réunions semestrielles.

Amélioration de la législation

Les Pays-Bas sont favorables à l'amélioration et à la simplification de la législation européenne, un objectif que partagent également le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et les États baltes. Les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires économiques de ces États membres ont adressé à plusieurs reprises des lettres communes aux présidents de la Commission et du Conseil européen afin que cette question reste une priorité de l'agenda politique.

34 Cf. : <www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/nederland-deze-eeuw-grootste-nettobetaler-van-de-eu>.

35 Cf. : <http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_fr.cfm>.

36 Évaluation de l'IOB, 2014, p. 119 ; Ruse, 2013, p. 115-116.

37 Évaluation de l'IOB, 2014, p. 119.

Politique agricole

Concernant la politique agricole commune (PAC), les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie et la Suède partagent en grande partie les mêmes vues. Ce cadre de coopération ponctuelle est axé sur la modernisation et la simplification de la politique agricole commune³⁸. Les chargés de mission des divers pays se réunissent trois fois par an³⁹.

Northern Lights

Outre les coalitions structurelles, les Pays-Bas participent à des concertations régulières sur le programme politique de l'UE avec le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne et l'Estonie, qui constituent le groupe *Northern Lights*. Ce cadre est axé sur l'échange d'informations préalablement au Conseil européen, avec une concertation au niveau des « sherpas » des chefs de gouvernement.

En résumé

Il ressort de ce qui précède que les Pays-Bas participent avec divers pays à des formes variées de coalitions ad hoc, structurelles, territoriales et thématiques. Dans plusieurs de ces dernières, ils se trouvent aux côtés du Royaume-Uni. Le chapitre II détaille un certain nombre de domaines politiques dans lesquels le départ des Britanniques aura des conséquences marquées.

1.2.3 Relations bilatérales des Pays-Bas avec l'Allemagne et avec la France

Pour terminer le tour d'horizon des forces en lice, un mot sur les relations bilatérales avec l'Allemagne et avec la France. S'il ne s'agit pas de coalitions au sens strict, ne serait-ce que parce que ces deux grands États membres entretiennent des contacts étroits avec tous leurs voisins, ces relations revêtent cependant une grande importance pour le positionnement des Pays-Bas après le Brexit.

Pays-Bas – Allemagne

La coopération entre les Pays-Bas et l'Allemagne est intensive et englobe plusieurs terrains tels que l'enseignement, le commerce, l'économie, la défense et l'échange de diplomates. Après la Seconde Guerre mondiale, les deux pays ont développé des vues identiques dans de nombreux domaines. Le fait de ne pas avoir l'histoire chargée de l'Allemagne a permis aux Pays-Bas de prendre l'initiative ou d'être plus explicites sur certains sujets tels que l'euro, la Banque centrale européenne ou le pacte de stabilité et de croissance, et d'avancer des points de vue que l'Allemagne aurait difficilement pu présenter elle-même sans froisser certains pays.

Après les frictions du début des années 1990 – causées tant par la réaction mitigée de La Haye à la réunification allemande que par certains incidents (attentat de Solingen) – les deux gouvernements décident de lancer une vaste campagne afin de corriger l'image négative. Sont ainsi créés le *Duitsland Instituut Amsterdam*, un programme d'échange de journalistes et, en 2005, la Conférence germano-néerlandaise, rebaptisée depuis Forum germano-néerlandais. La création en 1995 du corps d'armée germano-néerlandais revêt elle aussi une grande importance. Ces initiatives ont sensiblement amélioré la relation avec l'Allemagne.

38 Cf. : <www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vwhlf299q0sr/vinn8zj588xd?ctx=vihfckxm9ut9&start_tab0=20>.

39 Évaluation de l'IOB, 2014, p. 120 ; Ruse, 2013, p. 118.

Les plaidoyers en faveur d'une étroite coopération avec l'Allemagne et l'axe franco-allemand ne sont pas nouveaux. En 1994, le Conseil consultatif pour la paix et la sécurité (AVV), prédécesseur de l'AIV, recommande dans son rapport *Duitsland als partner* [Le partenaire allemand] de se tourner davantage vers l'Allemagne⁴⁰. Un an plus tard, le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR) préconise plus précisément de rallier l'axe franco-allemand ; selon lui, l'engagement renforcé en faveur d'une UE dirigée par le couple franco-allemand ne permet pas d'envisager d'autre solution satisfaisante pour développer les capacités d'action européennes⁴¹. Le gouvernement de l'époque choisit néanmoins de ne pas rallier l'axe franco-allemand mais de renforcer les relations bilatérales avec les deux pays⁴².

En réaction à la crise de l'euro, et afin d'acquérir davantage d'influence sur le processus décisionnel européen, le premier gouvernement mené par Mark Rutte a décidé de coopérer de façon encore plus étroite avec Berlin. Depuis 2010, des visites d'État réciproques, des consultations gouvernementales et des rencontres au sommet viennent rappeler la qualité des relations et de la coopération. Cependant, les possibilités sont limitées par la politique européenne prudente des Pays-Bas d'une part et les ambitions européennes de la chancelière Merkel d'autre part⁴³, comme le signale l'accord de coalition allemand entre la CDU, la CSU et le SPD.

Pays-Bas – France

La coopération avec la France a toujours été moins intensive qu'avec l'Allemagne. Créé en 2003, le Conseil de coopération franco-néerlandais a pour objectif le renforcement des relations bilatérales grâce à des contacts plus étroits et à la coopération entre citoyens et entre entreprises. Des activités communes sont alternativement organisées en France et aux Pays-Bas. Les ministres des Affaires étrangères des deux pays participent chaque année à des conférences sur des questions européennes. Les visites réciproques des chefs d'État et de gouvernement, dont celle du président Macron aux Pays-Bas le 21 mars 2018, ont donné un nouvel élan à la coopération⁴⁴. Les Pays-Bas partagent plus souvent qu'on ne le pense le même avis que la France, par exemple en matière de migrations, de surveillance des frontières extérieures et concernant Schengen, ou encore le climat et l'innovation. Cela vaut aussi en partie pour le budget pluriannuel et la politique étrangère, par exemple s'agissant de l'élargissement. Les divergences de vues sont peut-être les plus importantes à propos de l'avenir de l'UEM (cf. chapitre II).

40 Cf. Conseil consultatif pour la paix et la sécurité, *Duitsland als partner* [Le partenaire allemand], La Haye, 1994.

41 Conseil scientifique de la politique gouvernementale, *Stabiliteit en veiligheid in Europa: het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid* [Stabilité et sécurité en Europe : la politique étrangère face à la recomposition des rapports de forces], La Haye, 1995.

42 Ton Nijhuis, *Van betekenisvolle ander naar een van ons: kantelend Duitslandbeeld in Nederland* [De l'autre révélateur à l'un des nôtres : évolution de l'image de l'Allemagne aux Pays-Bas], dans *De Vleugels van de Adelaar* [Les ailes de l'aigle], Hanco Jürgens et Ton Nijhuis (rédaction), Amsterdam, 2017, p. 167.

43 Nijhuis, p. 178.

44 À propos de cette visite, voir notamment : <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/21/welk-duracellmannetje-haalt-europa-uit-politieke-verlamming-a1596638?utm_source=SIM&utm_medium=email&utm_campaign=Vandaag&utm_content=&utm_term=20180323>.

II Coalitions envisageables par domaine politique

La décision britannique de quitter l'UE coïncide avec une période d'importantes tensions internationales et sociales, un contexte qui fait prendre conscience aux États membres qu'ils ont plus que jamais besoin les uns des autres pour faire face aux menaces internationales. Les États-Unis s'enferment de plus en plus dans une stratégie de repli. Les pays européens ne peuvent peser dans la balance et avoir de l'influence que s'ils sont soudés. Leur dépendance mutuelle est également le résultat du processus d'intégration européenne poussé, qui a créé de fait une communauté de destin. Cette communauté partage certaines vulnérabilités qui requièrent une action commune, par exemple pour protéger les frontières extérieures ou faire front face à la guerre commerciale déclenchée par Donald Trump. Mais elle implique aussi un certain mode de vie, basé sur les principes de l'État de droit démocratique, la bonne gouvernance, l'économie sociale de marché et la sécularisation de la société.

En partie grâce au Brexit, les États membres ont réalisé que, pour réduire les tensions sociales, il était nécessaire de trouver un nouvel équilibre entre libertés économiques d'une part et rôle protecteur de l'Union d'autre part. Ces dernières années, le public européen avait souvent l'impression que certaines décisions de la justice européenne ou les lacunes de la législation européenne empêchaient les États membres de protéger correctement leurs citoyens. Il incombe à l'Union européenne d'aider les États membres à protéger et à faire s'épanouir le mode de vie choisi par leurs populations. La recherche d'un nouvel équilibre entre protection et libertés économiques aura des effets sur l'organisation du marché intérieur et sur quasiment toutes les politiques de l'UE.

Il n'est donc pas étonnant que l'UE soit le théâtre d'un débat animé, non seulement sur l'avenir de l'Europe sans le Royaume-Uni, mais aussi sur l'avenir de l'Europe tout court. L'AIV estime que ces deux questions sont étroitement liées. Pour définir les coalitions à former après le Brexit, il est nécessaire de s'interroger sur les ambitions des Pays-Bas dans une Europe en pleine mutation. À cet effet, les questions suivantes serviront de fil directeur dans le présent chapitre :

1. Quelle dynamique escomptons-nous dans les années à venir ? Quels sont les effets attendus des facteurs externes (modification de la relation transatlantique, accroissement des menaces autour de l'UE) et internes (nouvelles initiatives de l'axe franco-allemand) ?
2. Quels sont les ambitions et les intérêts néerlandais ? Quels sont les enjeux pour les Pays-Bas ?
3. Quels sont les effets du départ du Royaume-Uni sur les rapports de force ? Quelles sont les conséquences pour les Pays-Bas ?
4. Quelles coalitions semblent les plus logiques pour les Pays-Bas à l'avenir ?

Les politiques sont examinées dans un ordre plus ou moins chronologique, en commençant par le marché intérieur originel et les domaines connexes avant d'aborder – en passant par l'euro – les priorités apparues plus tard, soit la politique étrangère et de défense, la sécurité intérieure, et l'asile et les migrations.

II.1 Marché intérieur et modernisation économique

Le bon fonctionnement du marché intérieur est au cœur du projet européen. Il doit apporter davantage de prospérité aux citoyens européens grâce à la libre circulation dans toute l'Union des biens, des services, des capitaux et des personnes. Le marché intérieur se traduit, pour les producteurs, par moins de barrières et une plus grande égalité des chances sur le marché et, pour le consommateur, par un plus grand éventail de choix, un accroissement de la qualité et une baisse des prix. Par son ampleur, il favorise aussi la spécialisation, les économies d'échelle et l'efficacité de la production.

Si les gains de prospérité qu'il engendre sont importants, ils diffèrent selon les pays et ne profitent pas à tous. Selon des chiffres de 2016⁴⁵, près du quart de la population européenne est exposé à la pauvreté ou à l'exclusion sociale. Huit Européens sur dix estiment que l'économie de marché doit aller de pair avec un haut niveau de protection sociale et considèrent que les principaux problèmes auxquels doit s'attaquer l'Union sont le chômage et les inégalités sociales⁴⁶.

Dans ce contexte, la Commission menée par J.C. Juncker s'est fixé comme objectif non seulement d'approfondir le marché intérieur mais aussi de le rendre plus équitable. Dans son programme de travail, elle affirme vouloir faire de « l'équité sociale et des droits des travailleurs les marques distinctives » du marché intérieur⁴⁷. Le gouvernement néerlandais souhaite lui aussi qu'un marché intérieur approfondi et plus équitable soit au cœur de la future stratégie de l'Union européenne. Par approfondissement, le gouvernement entend notamment le renforcement du marché unique numérique et de l'innovation numérique. Pour accroître l'équité, il mise, entre autres, sur un meilleur respect des règles existantes. Le gouvernement pense en effet que de nombreuses pratiques illicites se développent dans les situations transfrontalières, ce qui demande une approche commune⁴⁸. Selon l'AIV, un marché intérieur plus équitable implique aussi un bon équilibre entre intérêts économiques et considérations sociales, comme des conditions d'emploi décentes pour tous. L'organisation du marché intérieur et la politique sociale européenne doivent ensemble permettre aux États membres de garantir une économie sociale de marché à l'ère de la mondialisation, au lieu de restreindre leurs marges de manœuvre en la matière.

C'est en premier lieu au Conseil Compétitivité qu'incombe le perfectionnement du marché intérieur, mais le Conseil européen joue également un rôle important : il donne annuellement des orientations en vue d'améliorer et de renforcer tous les aspects du marché intérieur, et s'est engagé à finaliser d'ici fin 2018 les diverses stratégies afférentes (notamment celle en faveur du marché unique numérique). Cela suppose que le

45 Cf. : <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7695750/3-17102016-BP-EN.pdf/30c2ca2d-f7eb-4849-b1e1-b329f48338dc>>.

46 Cf. : <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_fr.pdf>., p. 20.

47 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de travail de la Commission pour 2018, Strasbourg, 24 octobre 2017, COM(2017) 650 final, p. 5.

48 *Staat van de Europese Unie 2018* [État de l'Union européenne 2018], Documents parlementaires 34 841, n° 1, p. 7-8.

Conseil Compétitivité parvient en temps voulu à un accord sur ces stratégies.

Les Pays-Bas font partie d'un groupe d'États membres généralement favorables à l'approfondissement du marché intérieur, qui comprend également l'Irlande, la Suède, la Finlande, le Danemark, la République tchèque, l'Estonie et, depuis le début, le Royaume-Uni. Avec le départ de ce dernier, cette coalition perdra du poids. L'amélioration de la réglementation, un domaine important pour le marché intérieur, rassemble une large coalition de 23 des 28 États membres. Si le Royaume-Uni en était un acteur majeur, son départ n'aura qu'un effet limité.

L'Allemagne, la France et la Belgique constituent un bloc qui freine souvent les avancées du marché intérieur, du fait de certains intérêts établis mais aussi parce que les deux grands États membres disposent déjà d'un marché interne relativement important. Après le Brexit, les partisans de l'approfondissement du marché intérieur devront trouver de nouveaux alliés pour accroître leur influence au sein du Conseil. Parmi les pays dont les vues sont relativement proches, citons la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, le Luxembourg, la Slovénie et la Croatie. Divers pays de l'est et du sud de l'Europe, comme l'Espagne, voient également dans l'approfondissement du marché intérieur une chance de favoriser la convergence économique.

Dans la pratique, la composition précise des coalitions varie par dossier, en fonction de la constellation des intérêts en présence. Ainsi, alors que les Pays-Bas sont en règle générale favorables à la libéralisation du marché, ils ont plaidé en faveur de la protection des intérêts des opérateurs de télécommunications, dont l'importance est grande au niveau national mais relativement réduite au plan européen.

Le dossier du marché unique numérique illustre également la cristallisation des intérêts spécifiques dans une coalition. Les propositions de loi et les initiatives dans ce dossier prioritaire pour la Commission Juncker visent à faciliter l'accès des consommateurs et des entreprises aux biens et services numériques, à créer un environnement favorable au développement des réseaux et des services numériques, ainsi qu'à maximiser le potentiel de croissance de l'économie numérique. Au cours des années écoulées, les quatre grands États membres que sont l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne se sont montrés réticents face à l'unification des marchés numériques, par crainte que la croissance de l'économie numérique ne se fasse au détriment de leur industrie traditionnelle. Le gouvernement néerlandais considère au contraire la numérisation comme un facteur de dynamisation de la croissance économique et estime que la réglementation ne doit pas y apporter de barrières inutiles. La coopération et l'intégration dans ce domaine peuvent permettre à l'Europe de faire figure de précurseur dans la modernisation de l'économie. Pour les pays nordiques, les États baltes, l'Irlande et la République tchèque, qui partagent ce point de vue avec les Pays-Bas, le départ du Royaume-Uni, également sur la même ligne, est donc un revers.

En vue de continuer à approfondir le marché intérieur, l'AIV recommande une approche qui ne s'intéresse pas séparément à chacun des dossiers mais établit un lien entre eux par l'intermédiaire d'un choix stratégique pour la modernisation de l'économie européenne. Une telle approche est susceptible d'attirer de nouveaux partenaires. L'entrée en fonction du président Macron a ainsi introduit une nouvelle dynamique dans le domaine numérique, puisqu'il avait promis durant la campagne électorale de choyer le monde numérique dans la perspective d'une « révolution des start-up ». La même ambition résonne dans le nouvel accord de gouvernement allemand. À l'heure où les repères évoluent, les Pays-Bas peuvent se rapprocher de l'axe franco-allemand pour

exercer une influence sur l'orientation européenne. Les partenaires du Benelux et la Pologne partagent les mêmes vues, ce qui offre aux Pays-Bas la possibilité de sceller une coalition de la modernisation concernant le marché unique numérique.

Pour garder le cap de la modernisation en matière de *politique industrielle*, les Pays-Bas peuvent compter sur de nouveaux partenaires. L'industrie européenne est confrontée à une concurrence accrue sur le marché international, où un certain nombre de grands pays non européens mènent une politique protectionniste. L'Europe doit réagir pour conserver sa compétitivité mondiale. Au lieu de suivre la tendance protectionniste, les Pays-Bas misent sur l'investissement dans une industrie européenne axée sur l'avenir. Les priorités dans ce cadre sont la numérisation et la durabilité, par exemple grâce à la décarbonation des processus de production. Les partenaires du Benelux et l'Allemagne soutiennent cette orientation. La France et la Pologne sont également favorables à la modernisation sur ce terrain, tout comme l'Espagne.

En résumé, dans le domaine du marché intérieur, le départ du Royaume-Uni affaiblit la coalition classique des tenants de la libéralisation des marchés. Toutefois, selon l'AIV, si les Pays-Bas sont porteurs d'une ambition en matière de modernisation de l'économie européenne qui dépasse la seule libéralisation du marché pour s'articuler autour de l'innovation, de la numérisation et de la durabilité, d'intéressantes coalitions peuvent voir le jour avec les partenaires du Benelux, la France, l'Allemagne, la Pologne et l'Espagne.

II.2 Politique commerciale commune

Le potentiel économique de l'UE est fortement tributaire de la dimension externe du marché intérieur, à savoir la politique commerciale commune. Celle-ci englobe des mesures autonomes, prises unilatéralement par l'Union (modification des tarifs douaniers, politique d'exportation, mesures de défense commerciale), et des mesures dites conventionnelles, adoptées en concertation avec des pays tiers ou des organisations internationales. Ces dernières années, les accords commerciaux avec des pays tiers se sont multipliés, au profit de la position économique et stratégique de l'Union.

En vertu de l'article 3 du TFUE, la politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union, élargie par diverses modifications des traités et confirmée par une large interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission a toujours joué un rôle majeur dans la prise de décision et la mise en œuvre de la politique dans ce domaine, comme le prévoit l'article 207 du TFUE, avec pour fil directeur la promotion du libre-échange international. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont toujours soutenu activement cette approche. Avec le départ de ce dernier, les Pays-Bas perdent donc un allié dans ce domaine. Les conséquences dans la pratique sont hétérogènes.

En ce qui concerne la politique commerciale conventionnelle, la Commission recherche toujours le consensus pour la fixation des mandats de négociation relatifs aux accords multilatéraux et bilatéraux par le Conseil. Celui-ci peut en principe prendre une décision à la majorité qualifiée pour les accords relevant uniquement de l'UE (et n'ayant donc pas à être ratifiés individuellement par chacun des États membres). Vu l'ampleur des retombées de ces accords, il essaie toutefois de recueillir l'assentiment de tous les États membres. Les débats houleux sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) avec les États-Unis (abandonné suite à l'opposition de l'opinion publique des deux côtés de l'Atlantique) et l'Accord économique et commercial global (CETA) avec le Canada (signé mais pas encore totalement ratifié) ont montré à quel point ce sujet est sensible dans la société. De nouvelles négociations doivent être lancées avec l'Australie

et la Nouvelle-Zélande, tandis que d'autres sont en cours avec le Japon, Singapour et le Mercosur notamment. Le départ du Royaume-Uni ne devrait pas avoir d'effets négatifs en la matière. Le libre-échange bénéficie en effet d'un large soutien parmi les pays européens, y compris ceux du sud, ce qui permet de parvenir en général à une solution pour les secteurs sensibles tels que la viande.

Le départ du Royaume-Uni devrait en revanche avoir davantage d'impact en ce qui concerne les mesures de défense commerciale. Lorsque les producteurs européens souffrent de la concurrence de produits arrivant sur le marché européen à des prix de dumping ou tirant un avantage concurrentiel de subventions publiques dans leur pays d'origine, l'UE peut imposer des droits à l'importation supplémentaires, sachant que de tels instruments de défense sont soumis aux règles et aux conditions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les Pays-Bas, de par l'ouverture et la taille réduite de leur économie, sont traditionnellement réticents face à l'emploi de mesures de défense commerciale. Pour leur industrie de transformation, un secteur important, la faiblesse des droits à l'importation est un atout. Les PME, aux rangs desquelles de nombreux petits importateurs, attachent une grande importance à la prévisibilité et donc au respect des accords passés dans le cadre de l'OMC. Au sein de l'Union, les avis divergent fortement en ce qui concerne les mesures antidumping. Certains États membres veulent exploiter autant que possible ce moyen de protéger leur industrie. D'autres, comme les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Allemagne, la République tchèque, l'Estonie et le Royaume-Uni, sont partisans d'une politique commerciale libérale. Pour éviter que le départ du Royaume-Uni ne renforce l'axe protectionniste, il peut être judicieux de chercher de nouveaux partenaires tels que l'Espagne, l'Autriche et l'Irlande⁴⁹. Le 20 juin 2018, la Commission a adopté des mesures de rééquilibrage sur un certain nombre de produits en réponse à l'orientation protectionniste prise par les États-Unis ces derniers mois et aux droits de douane qu'ils ont imposés sur l'acier et l'aluminium⁵⁰. La rencontre le 25 juillet 2018 entre D. Trump et le président de la Commission, J.C. Juncker, clôturée par une déclaration commune, semble avoir écarté au moins provisoirement le risque de guerre commerciale entre les États-Unis et l'UE⁵¹.

La réflexion sur un rôle plus protecteur de l'UE amène à porter un autre regard sur les investissements étrangers en Europe. La position de plus en plus dominante de la Chine a un tel impact sur l'économie politique internationale et l'échiquier géopolitique qu'elle conduit à reconsidérer les importants investissements chinois en Europe. Les membres du camp traditionnellement favorable au libre-échange, comme les pays nordiques, craignent que l'Union ne prenne trop le chemin du protectionnisme. Dans leur optique, le départ du Royaume-Uni, l'un des principaux bénéficiaires des investissements chinois, constitue une perte. Si la Commission européenne affirme ne pas prôner le protectionnisme, elle refuse toute naïveté quant à la soif d'acquisition de la Chine et ses possibles implications. L'initiative de coopération « 16 + 1 » entre la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale donne lieu à des rencontres régulières

49 *Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie* [Coopération et modèles de coalitions dans l'Union européenne], Clingendael, juin 2016, p. 29.

50 Cf. : <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4220_fr.htm>.

51 Cf. : <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_fr.htm>.

au niveau ministériel⁵². Pour les autres États membres, il est clair que les milliards d'investissements chinois promis à la Hongrie et à la Grèce pour renouveler leur infrastructure ont une influence sur les prises de position de ces pays à Bruxelles. Ainsi leur plaidoyer en faveur d'une réaction modérée à l'intervention chinoise en mer de Chine méridionale est-il généralement interprété dans le contexte de l'emplacement de ces deux pays le long de la Nouvelle route de la soie.

La position de l'Allemagne et de la France sur cette question laisse également entrevoir un regard stratégique sur les investissements étrangers. Bien que les deux pays accueillent une grande part des investissements chinois, le président Macron plaide en faveur d'une action concertée au niveau européen. Selon l'AIV, les Pays-Bas devraient également élaborer une stratégie intégrée à l'égard de la Chine. La proposition de loi visant à protéger les intérêts du secteur des télécommunications montre que le gouvernement néerlandais a pris conscience de cette dimension⁵³. Les Pays-Bas s'attachent par ailleurs à entretenir de bons contacts avec les États membres tels que la Roumanie, la Pologne et les États baltes afin d'éviter que la coopération 16 + 1 ne sème la discorde au sein de l'Union. Si ces pays réalisent que la relation économique avec l'UE n'est pas comparable aux investissements chinois, la Hongrie de Viktor Orbán tire un profit politique de l'intérêt que lui porte la Chine.

II.3 Dimension sociale

Bien que les premiers traités européens signés dans les années cinquante contiennent des dispositions sociales, le projet européen s'est centré sur la création d'un marché intérieur et beaucoup moins sur la dimension sociale. Selon la répartition des rôles en vigueur, la réglementation européenne visait l'ouverture des marchés, tandis que la protection sociale était instaurée concomitamment au niveau national. Les premières décennies, cela a fort bien fonctionné : grâce notamment à l'intégration européenne, le rattrapage économique des États membres les moins avancés au niveau socioéconomique s'est accompagné du développement des États-providence avec, à la clé, une baisse des inégalités aussi bien *dans* les États membres qu'*entre eux*.

Depuis une dizaine d'années cependant, les inégalités croissent à l'intérieur des États européens et, suite à la crise financière, entre eux, notamment dans la zone euro : le « moteur de la convergence » a des ratés⁵⁴. Les voix en faveur d'une Europe « plus sociale » prennent de l'ampleur, notamment dans les pays qui ont dû tailler dans leurs dispositifs sociaux pour rester dans la zone euro. Cela place dans une nouvelle perspective la question de la répartition des rôles entre l'intégration européenne d'une part et les États-providence de l'autre.

À l'heure actuelle, la politique sociale et de l'emploi relève principalement des gouvernements nationaux, qui sont compétents en matière de salaire minimum, d'éducation et de sécurité sociale et veulent pour la plupart le rester. Dans le domaine de la politique sociale, l'action de l'UE se limite à soutenir, à coordonner ou à compléter celle

52 Cf. : <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/05/china-krijgt-meer-grip-op-europa-a1609076>>.

53 Cf. : <<https://www.internetconsultatie.nl/telecommunicatie/details>>.

54 Frank Vandenbroucke, « Politique sociale et union monétaire : puzzles, paradoxes et perspectives », Revue belge de sécurité sociale, 1^{er} trimestre 2016, p. 5-6.

des États membres⁵⁵. Selon le traité, les États doivent viser un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine, en s'appuyant notamment sur les expériences passées par l'intermédiaire du *benchmarking* et de l'échange des meilleures pratiques⁵⁶. La réticence de divers États à doter l'Europe de compétences contraignantes dans ce domaine s'explique par leur crainte que les ambitions sociales s'accompagnent de modifications institutionnelles substantielles, voire d'une restriction de la souveraineté nationale et de la multiplication des différentes formes de transferts financiers au niveau européen.

Dès son installation en 2015, la Commission Juncker a souhaité donner davantage de priorité à la dimension sociale en misant sur un « marché du travail équitable et véritablement paneuropéen ». Pour la Commission, dans ce contexte, l'équité revient à faire progresser de pair la libre circulation des citoyens et la lutte contre les abus et le dumping social. La mobilité du travail doit donc être basée sur des règles claires, selon le principe du salaire égal à travail égal au même endroit. Dans son premier discours sur l'état de l'Union, en 2015, J.C. Juncker a annoncé que la Commission voulait y contribuer par l'intermédiaire d'un « socle européen des droits sociaux ».

Lors du sommet de Bratislava en septembre 2016, consacré à l'avenir de l'UE sans le Royaume-Uni, les 27 ont reconnu la nécessité d'un changement d'orientation pour restaurer la confiance dans l'intégration européenne et prévenir le départ d'autres États membres suite au Brexit. Il s'agit de trouver un nouvel équilibre entre l'Europe des libertés économiques et l'Europe qui protège. Dans leur déclaration finale, les chefs d'État et de gouvernement ont reconnu l'urgence d'agir face à l'insécurité économique et sociale des citoyens européens⁵⁷. Le Conseil européen y a donné suite lors du « sommet social » de Göteborg, en Suède, en novembre 2017, par la création d'un socle européen des droits sociaux incluant le droit au travail, à un salaire juste et à la protection sociale⁵⁸.

Le sommet de Göteborg a révélé un nouvel engagement en faveur de la dimension sociale, lié au mouvement en faveur de « l'Europe protectrice » mais aussi au prochain départ des Britanniques. Le Royaume-Uni a en effet freiné de nombreux dossiers relatifs au social ou, le cas échéant, opté pour des clauses d'exemption. Il a toujours refusé l'ingérence de Bruxelles dans la législation sociale nationale et rejeté les mesures sociales européennes par crainte d'éventuelles conséquences budgétaires dommageables au niveau national.

Le départ du Royaume-Uni va probablement atténuer la résistance à l'adoption de normes sociales européennes. Les Pays-Bas ont toujours été favorables à la création de conditions de concurrence équitable entre les États membres, en prenant plus ou moins comme lignes directrices les normes sociales néerlandaises. Les différences entre

55 Cela la distingue des domaines politiques pour lesquels l'Union a une compétence « exclusive » (comme le commerce ou la concurrence) ou « partagée » avec les États membres (comme le marché intérieur).

56 Le *benchmarking* et l'échange des meilleures pratiques se basent sur la Méthode ouverte de coordination instituée par la stratégie de Lisbonne (2000).

57 Cf. : <<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-future-reflection/bratislava-declaration-and-roadmap/>>.

58 Pour le compte rendu de ce sommet, voir Documents parlementaires 21501-31, n° 462.

les États membres s'agissant du niveau de protection sociale et des diverses normes sociales (durée du travail, conditions d'emploi, règles de licenciement, salaire minimum) devraient s'amoinrir. C'est aussi l'avis d'autres pays ayant développé un État-providence relativement fort, comme les pays nordiques, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg. Il convient de signaler à cet égard que l'harmonisation des normes sociales à ce niveau élevé ne servirait pas uniquement un objectif social mais renforcerait aussi la compétitivité des entreprises de ces pays. L'offensive du précédent gouvernement néerlandais en faveur de la révision de la directive sur le détachement des travailleurs et les coalitions formées dans ce contexte découlent de ces prises de position. La stratégie des Pays-Bas s'est éloignée dans ce cas de celle du Royaume-Uni : ce dernier s'est finalement abstenu tandis que les Pays-Bas rejoignaient la coalition formée autour de l'axe franco-allemand.

Tout bien considéré, l'initiative des États membres de l'ouest de l'Europe en vue de modifier la directive sur le détachement visait surtout à atténuer la concurrence avec ceux de l'est, basée sur les différences de conditions de travail et de niveau de salaire. L'avenir montrera dans quelle mesure les pays souhaitent également s'engager pour une politique sociale européenne dans d'autres domaines que la seule question de la concurrence équitable pour les employés et les entreprises. Les réticences des États membres face à l'élargissement des compétences de l'UE sur ce terrain restent importantes. Le sommet de Göteborg n'a pas abouti à des décisions fermes sur la répartition des rôles entre les États membres et la Commission européenne en ce qui concerne la réalisation du socle social.

Dans l'État de l'Union européenne 2018, l'actuel gouvernement de M. Rutte s'attribue un rôle actif dans le débat sur une Europe sociale : « Le renforcement de la dimension sociale de l'Europe est essentiel à l'avenir de l'UE et à une plus grande adhésion du public. Cela rejoint le plaidoyer du gouvernement en faveur d'une UE qui protège mieux, se montre plus efficace, agit dans le respect de ses propres règles et principes, et s'efforce d'offrir des perspectives aux perdants de la libre circulation et de la mondialisation, comme convenu lors du sommet informel de Bratislava⁵⁹. » Les Pays-Bas investissent surtout dans le domaine de la lutte contre la fraude transfrontalière. Ils soutiennent de ce fait la proposition de la Commission visant à créer une Autorité européenne du travail et un numéro de sécurité sociale européen, ce à quoi s'opposait le Royaume-Uni.

À cet égard, la France occupe une position diamétralement opposée à celle du Royaume-Uni. Elle plaide depuis des années pour une plus grande implication en faveur de l'emploi au niveau européen, notamment par la création d'un fonds de stabilisation pour le paiement d'allocations de chômage, une idée récemment reprise par le nouveau ministre allemand des Finances, O. Scholz (SPD)⁶⁰. Le principe sous-jacent est que certains pays sont davantage soumis que d'autres aux chocs asymétriques et que cela permettrait une meilleure répartition des coûts au sein de l'UE. Sont également envisageables dans ce cadre des initiatives visant à accompagner le retour des chômeurs sur le marché du travail, par l'intermédiaire des fonds structurels régionaux existants.

59 *Staat van de Europese Unie 2018* [État de l'Union européenne 2018], Documents parlementaires 34 841, n° 1, p. 8.

60 Cf. : <http://www.spiegel.de/plus/olaf-scholz-deutschland-hat-eine-besondere-verantwortung-a-00000000-0002-0001-0000-000157769163>.

Pour le gouvernement néerlandais, les plans de la France pour un fonds de stabilisation vont trop loin. Les Pays-Bas sont réticents à transférer à l'UE des compétences nationales dans le domaine social, de peur que cela mène au final à des dispositifs européens financés par les États membres en fonction de leurs capacités. Les Pays-Bas ne sont pour l'instant pas disposés à accepter un tel mécanisme de transfert.

Ces dernières années, les Pays-Bas et le Royaume-Uni avaient adopté des points de vue tellement divergents dans le domaine social que le départ de ce dernier ne sera pas dommageable à cet égard. Les Pays-Bas occupent une position intermédiaire entre les deux extrêmes représentés par le Royaume-Uni et la France. Sur le terrain social, les coalitions de circonstance ont longtemps dominé, souvent justifiées par la similarité des régimes sociaux. La base de données interactive de l'ECFR, *EU coalition explorer*, révèle une préférence marquée des Pays-Bas en matière de politique sociale européenne pour les positions des États baltes et nordiques, au détriment de celles, plus protectrices, défendues par les pays du sud (France, Italie et Portugal). Le vote sur la révision de la directive sur le détachement des travailleurs a favorisé la création de coalitions plus durables. Les Pays-Bas travaillent ainsi beaucoup avec la Suède et entretiennent des contacts étroits avec l'Allemagne et la France, tandis que le Benelux s'attribue volontiers le rôle d'avant-poste dans le débat sur les questions sociales.

Bien que les pays de l'est de l'Europe adoptent régulièrement des positions divergentes des leurs, les Pays-Bas s'attachent délibérément à renforcer les relations avec ces États membres, ce qui conduit à une meilleure compréhension de leurs points de vue mais parfois aussi à leur modification. La Roumanie était ainsi initialement opposée à la révision de la directive sur le détachement des travailleurs, mais a finalement voté en sa faveur.

II.4 Politique climatique

Ces dernières années, la Commission européenne s'est efforcée de donner à l'UE un rôle moteur dans la mise en œuvre de l'accord de Paris. L'ambition est de limiter le réchauffement de la planète à 2°C, si possible 1,5°C, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Les États membres visent pour l'instant une réduction de 40 % des émissions de CO₂ en 2030 par rapport à 1990.

L'accord de coalition « Confiance dans l'avenir » fixe des objectifs climatiques ambitieux⁶¹. Le gouvernement veut acquérir une position de leader au sein de l'UE. Les Pays-Bas ont un sérieux retard à rattraper en la matière puisqu'ils occupent, selon l'indice de performance climatique 2018, la 34^e place au niveau mondial⁶². Dans l'État de l'Union européenne 2018, le gouvernement dit considérer l'accord de Paris comme une avancée majeure et se déclare prêt à tout mettre en œuvre pour en atteindre les objectifs⁶³. En outre, il souhaite relever à 55 % l'objectif de réduction des émissions de CO₂ en 2030.

Le Brexit implique la perte d'un allié dans la réalisation des ambitions climatiques néerlandaises. Comme il ressort du discours de Mark Rutte devant le Parlement européen

61 Cf. : <<https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/verslagen/2017/10/10/accord-de-coalition-%E2%80%98confiance-dans-lavenir%E2%80%99>>, Chapitre 3.1, p. 37 et suivantes.

62 Cf. : <<https://www.climate-change-performance-index.org/country/netherlands>>.

63 Documents parlementaires 34 841, no 1.

à Strasbourg, le gouvernement cherche à s'associer à la France dans un nouveau leadership « pour ouvrir la voie vers cette nouvelle ambition en matière de climat⁶⁴. » La Suède a elle aussi annoncé sa volonté de relever le niveau des ambitions européennes sur ce terrain. Il importe que cette initiative implique l'Allemagne qui, du fait de sa dépendance au gaz russe et du gazoduc Nord Stream II, conserve une position plus nuancée.

Les dix-sept pays du *Green Growth Group* constituent également des partenaires potentiels⁶⁵. Certains d'entre eux plaident plutôt en faveur de la prise de mesures concrètes pour réaliser les objectifs actuels, avant de viser plus haut. Jusqu'à présent, les ambitions néerlandaises semblent surtout partagées par la France, la Suède, l'Allemagne, la Finlande, le Portugal et le Luxembourg⁶⁶.

Dans la pratique, rehausser les ambitions de l'UE nécessite de parvenir à un consensus au sein du Conseil européen, qui ne statuera pas sur ce point avant 2019 ou même 2020, ainsi que l'approbation du Parlement européen. La principale résistance à la définition d'objectifs européens plus ambitieux viendra vraisemblablement des États membres de l'est, tels que la Pologne et la Roumanie, dont l'approvisionnement énergétique dépend encore en grande partie du charbon, très polluant.

Pour atteindre les objectifs qu'ils visent, les Pays-Bas devront rechercher des appuis également en dehors du Conseil, notamment auprès du Parlement européen et de la Commission. Il est probable qu'ils y trouvent un large soutien, par exemple de la part des parlementaires des pays membres du *Green Growth Group*.

Si rehausser les objectifs se révèle impossible, le gouvernement envisage la conclusion d'accords ambitieux avec un groupe de tête de pays d'Europe du nord-ouest partageant les mêmes vues. Parallèlement à leurs efforts pour hisser d'un cran les ambitions européennes, les Pays-Bas œuvrent avec d'autres pays à l'harmonisation des politiques afin d'accélérer les avancées au niveau régional.

L'AIV soutient les ambitions climatiques du gouvernement tout en soulignant que leur réalisation sera complexe. De son point de vue, les chances de succès dépendent de la mise en place d'une coopération étroite non seulement avec les pays nord-européens tels que la Suède et la Finlande, mais aussi avec la France, le Benelux et l'Allemagne. Il serait par ailleurs judicieux de faire porter les efforts sur les eurodéputés, notamment français et allemands, ainsi que sur l'appareil administratif de la Commission, ces deux institutions jouant un rôle décisif dans la définition des ambitions européennes.

64 Cf. : <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/06/13/toespraak-minister-president-rutte-over-de-toekomst-van-de-europese-unie-europees-parlement-straatsburg>>.

65 Groupe réunissant des États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède) ainsi que la Norvège. Cf. la récente déclaration du groupe à propos du CFP : <http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/green_growth_group_financing_climate_action_bf.pdf>.

66 Cf. : <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/25/west-europese-landen-roepen-op-tot-ambitieuzere-klimaatagenda>>.

II.5 Recherche et innovation

L'UE met en œuvre une politique commune de recherche et d'innovation visant à faire de l'Europe une économie de la connaissance dynamique et compétitive. Le lancement de la stratégie Europe 2020 en juin 2010 a jeté les bases du huitième programme-cadre pour la période 2014-2020, doté d'un budget de 80 milliards d'euros, qui met l'accent sur la recherche fondamentale, l'adéquation aux questions de société et l'innovation. Le neuvième programme-cadre est en cours d'élaboration, et son budget sera fixé dans le nouveau CFP (cf. chapitre III).

Ces dernières années, les subventions accordées à la coopération scientifique transfrontalière ont été complétées par des instruments en faveur des partenariats publics et public-privé. Par ailleurs, le Conseil européen de la recherche (CER) et l'Institut européen d'innovation et de technologie (IET) ont été créés, ainsi qu'un instrumentaire en faveur des PME. La mobilité des chercheurs et des étudiants est encouragée.

La politique européenne en matière de recherche prend une importance croissante face à l'évolution des rapports de force mondiaux. Doté d'un système de recherche qui compte parmi les meilleurs au monde par sa qualité et sa productivité, le Royaume-Uni joue sur ce terrain un rôle prépondérant. Les universités britanniques, piliers de ce système, pèsent lourd dans la réputation scientifique de l'Europe et possèdent davantage de connexions avec les centres de recherches majeurs aux États-Unis et en Asie, notamment en Chine et au Japon. En outre, le Royaume-Uni obtient des résultats particulièrement satisfaisants dans le cadre des programmes de recherche européens. Notons que les universités et instituts scientifiques néerlandais jouissent également d'une bonne réputation mondiale et que leurs résultats au niveau européen ne sont pas à la traîne.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont des vues qui se rejoignent largement sur les questions d'orientation et de configuration de la politique européenne de recherche, en particulier dans leur ambition d'excellence et d'innovation, la mise en rapport avec des questions de société et la nécessité d'élaborer un instrumentaire efficace. Le départ des Britanniques entraîne donc un affaiblissement de la voix en faveur d'une approche pragmatique des programmes de recherche européens.

La recherche scientifique est indissociable du contexte international. Indifférents aux frontières et aux distances, les chercheurs se rendent là où leurs travaux représentent une plus-value. La coopération scientifique avec les universités britanniques persistera après le Brexit, même si elles ne peuvent plus bénéficier des programmes européens.

Pour les Pays-Bas, le départ du Royaume-Uni constitue aussi une chance à saisir. Ainsi, du point de vue de l'AIV, leur stratégie devrait s'orienter davantage sur les systèmes scientifiques français et allemand. L'*Exzellenzinitiative* allemande et les ambitions du président Macron offrent des possibilités de coopération. Compte tenu du poids scientifique de ces deux pays, les Pays-Bas doivent faire de cette orientation une priorité de leur stratégie post-Brexit. Par ailleurs, le Royaume-Uni ambitionnant la poursuite de sa coopération scientifique avec l'Europe après sa sortie de l'Union, les Pays-Bas pourraient jouer à cet égard un rôle moteur en s'appuyant sur la réputation de leur secteur de la recherche. Ils pourraient envisager de remplir une fonction de passerelle européenne pour les universités britanniques en vue de préserver et, si possible, de renforcer les liens avec ces dernières ainsi que, indirectement, avec d'autres instituts internationaux de renom.

II.6 L'union monétaire

Le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'union monétaire, ayant négocié une clause de non-participation à l'euro. A priori, son départ ne devrait donc pas avoir d'incidence sur le débat concernant l'approfondissement de la zone euro ni sur la gestion de l'union bancaire, élément central de l'Union économique et monétaire (UEM).

Il y a pourtant deux conséquences indirectes. La première concerne la réglementation européenne du secteur financier, un domaine dans lequel le Royaume-Uni a toujours défendu les intérêts des institutions financières de la City, désireuses de ne pas se laisser entraver par Bruxelles. La sortie du Royaume-Uni est par conséquent l'occasion de renforcer cette réglementation dans le sens de la stabilité macroéconomique requise pour l'approfondissement de l'UEM.

En second lieu, le Brexit modifie les rapports entre les dix-neuf pays de la zone euro et les huit États membres qui n'en font pas partie, le Royaume-Uni étant de loin la plus puissante économie de cette dernière catégorie. Les pays tels que le Danemark et la Suède, qui bénéficient d'une non-participation sur une base juridique pour le premier et de facto pour la seconde, ou la Pologne et d'autres États d'Europe centrale ou orientale ne pourront plus s'abriter derrière les Britanniques pour défendre leurs intérêts spécifiques. Sur le moyen terme, il n'est pas inconcevable que l'augmentation de la pression juridique (l'adhésion est obligatoire en vertu du traité, sauf pour le Danemark) mais aussi politique exercée sur ces pays les contraigne finalement à intégrer l'union monétaire. Cela pourrait entraîner un glissement des rapports de force entre nord et sud *au sein* de la zone euro et, dans le cas où cela aboutirait à l'adoption de l'euro par le Danemark et la Suède, se révéler favorable aux Pays-Bas. Néanmoins, il ne faut pas s'y attendre à court terme.

Pour le moment, ce n'est pas le Brexit qui imprime sa dynamique à l'union monétaire, mais les initiatives du président Macron. Son discours prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017, soit deux jours après les élections législatives en Allemagne, propose plusieurs idées pour la zone euro qui rejoignent en partie les propositions de la Commission⁶⁷ et s'adressent à l'opinion publique européenne, et en particulier allemande⁶⁸. Ce n'est toutefois qu'après une longue période de négociations pour la formation d'une coalition gouvernementale que l'Allemagne a pu réagir à ces propositions par la voix d'Angela Merkel, le 3 juin 2018, dans une interview pour l'édition dominicale du *Frankfurter Allgemeine*⁶⁹. C'est dans cette phase d'approche entre les acteurs principaux, dont la déclaration franco-allemande de Meseberg le 19 juin 2018 constitue le premier

67 Cf. la communication du 6 décembre 2017 de la Commission relative aux mesures à prendre pour compléter l'Union économique et monétaire : < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN> >.

68 Cf. : <<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>>.

69 Cf. : <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html>>.

aboutissement⁷⁰, qu'ont été posés les paramètres du débat sur la zone euro pour les prochains mois.

Le groupe que forment les dix-neuf pays de la zone euro n'est pas homogène⁷¹. D'un côté, les pays du sud, menés par la France, plaident pour davantage d'investissements publics et une application plus souple, plus « politique » des règles européennes en matière de discipline budgétaire. De l'autre, certains pays du nord et l'est de l'Europe se positionnent sous l'égide de l'Allemagne en faveur d'une discipline nationale stricte en matière de budget et de réformes et du respect des règles définies. La question est désormais de savoir si le nouveau gouvernement allemand conservera cette ligne ou s'il adoptera une position plus flexible à l'égard de la France et des propositions du président Macron.

Partisans d'une discipline budgétaire stricte, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Finlande ont mis en place un partenariat au niveau de leurs ministres des Finances. Ces trois États membres ont une réputation d'intransigeance en matière de discipline budgétaire, de réduction de la dette et de nécessaires réformes structurelles. Jusqu'à présent, peu d'éléments indiquent que la nouvelle coalition CDU/CSU-SPD s'apprête à changer de cap, malgré le changement de ministre des Finances.

Les ministres des Finances de huit États du nord de l'UE (le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Suède) ont publié le 5 mars 2018, soit le lendemain des résultats du référendum interne du SPD sur la participation à la coalition, un document de travail conjoint qui a fait l'effet d'un coup de semonce en prenant fermement position quant à l'architecture de l'UEM⁷², amenant même certains commentateurs à évoquer l'émergence d'une « nouvelle Hanse ». Les points les plus marquants en sont les suivants :

- une UEM plus forte exige en premier lieu une action au niveau national, conformément aux règles communautaires ;
- l'accent doit être mis sur les initiatives susceptibles de recueillir l'adhésion du public dans les États membres ;
- les pays concernés expriment un soutien explicite au parachèvement de l'union bancaire ;
- ils sont partisans du renforcement du mécanisme européen de stabilité (MES) ainsi que de son évolution éventuelle vers un fonds monétaire européen ;
- la totalité des vingt-sept États membres doit pouvoir participer au débat sur l'avenir de l'UEM.

70 Cf. : <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>>.

71 Cf. aussi *Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie* [Coopération et modèles de coalitions dans l'Union européenne], Clingendael, juin 2016, p. 31.

72 Cf. : <<https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf.pdf>>. Le document faisait aussi référence au CFP, le budget pluriannuel de l'UE.

Le document de travail et, par la suite, la lettre conjointe du ministre néerlandais des Finances, W. Hoekstra, et de onze de ses homologues européens⁷³ ont été interprétés comme une tentative de freiner les velléités françaises et le soutien éventuel que pourrait leur accorder le nouveau gouvernement allemand. Il faut observer que ce groupe de pays, au sein duquel les Pays-Bas sont l'État membre le plus important, n'est pas composé uniquement de membres de la zone euro puisqu'il comprend le Danemark et la Suède. La crédibilité de cette « Hanse » serait donc accrue si ces deux pays annonçaient leur volonté d'adopter l'euro (ou s'abstenaient de prendre position sur certains points).

L'AIV plaide pour l'adoption par les Pays-Bas d'une attitude ouverte et constructive vis-à-vis des éventuelles initiatives franco-allemandes sur le terrain économique et monétaire, comme il l'a déjà préconisé dans son avis sur l'approfondissement et le renforcement de l'UEM en 2017. L'AIV y recommandait également d'accroître l'efficacité de la gouvernance de l'UEM et, à terme, de transformer progressivement le MES en fonds monétaire européen. Du point de vue de l'AIV, une capacité budgétaire spécifique à la zone euro pourrait en principe contribuer, à certaines conditions, à renforcer la résilience de l'UEM⁷⁴.

D'une manière générale, notamment avec son gouvernement actuel, l'Allemagne s'oppose à l'ambition méridionale d'une union de transfert. Elle reste sur cette ligne en se réclamant de ses partenaires septentrionaux face à la France. En tant que représentant officieux des petits États du nord, les Pays-Bas jouent dans ce cadre un rôle utile. Néanmoins, dans le cas d'un désaccord entre la présidence française et la chancellerie allemande, l'Allemagne basera au final sa position non seulement sur des considérations financières mais aussi politiques, dans le but de rappeler son attachement à l'Europe (comme entre 1989 et 1991 lors de la création de l'union monétaire par un accord entre le chancelier Kohl et le président Mitterrand) ou en faisant l'articulation entre la question monétaire et la politique étrangère et de sécurité. Étant donné l'incertitude géopolitique actuelle dans laquelle se trouve le continent européen (Trump, Poutine, etc.), il est possible qu'un tel cas se reproduise. Pour les Pays-Bas, l'important est de se préparer à cette hypothèse mais aussi de prendre au sérieux ces considérations politiques, qui peuvent certainement servir les intérêts néerlandais, et de les aborder dans le cadre du débat public.

Il est clair que la République fédérale ne voit pas d'un bon œil l'attribution d'un budget conséquent spécifique à la zone euro. Tandis que Paris lançait des chiffres parfois très importants, de 2 à 3 % du PNB de la zone euro, à des fins de stabilisation, Angela Merkel se contentait dans l'interview susmentionnée d'évoquer « vingt à trente milliards » dans les limites budgétaires de l'UE, soit environ 0,25 % du budget de la zone euro. La Commission européenne a anticipé ce compromis en mai 2018 en intégrant à sa première proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027 un fonds tel qu'envisagé par la chancellerie fédérale (cf. chapitre 3 sur le CFP). L'idée française d'un ministre des Finances de la zone euro n'enthousiasme pas Berlin, qui préconise toutefois de faire évoluer le MES en fonds monétaire européen, sorte de FMI de l'UE, doté de possibilités de crédit élargies et d'une compétence propre pour contrôler le respect de la conditionnalité dans les pays débiteurs. Comme les Pays-Bas, l'Allemagne hésite à parachever l'union

73 Cf. : <<https://fd.nl/economie-politiek/1259304/nederland-en-elf-andere-eu-lidstaten-op-de-bres-tegen-eurozonebegroting>>.

74 AIV, avis no 105, « La zone euro est-elle résistante aux chocs ? De l'approfondissement et du renforcement de l'UEM », La Haye, juillet 2017.

bancaire en instituant un système de garantie des dépôts conjoint pour les épargnants tant que les risques restent trop élevés, mais la vulnérabilité du système bancaire italien pourrait ouvrir une faille dans le « non » allemand.

Tout bien considéré, le processus d'approfondissement de l'union monétaire actuellement soutenu par l'Allemagne va moins loin que ne l'espérait le président Macron. La réduction des risques, c'est-à-dire la discipline, compte plus d'adeptes que le partage des risques, c'est-à-dire la solidarité, ce qui rejoint la position des Pays-Bas. Ces deux perspectives insuffleront toutefois une dynamique aux négociations. Il est souhaitable que les Pays-Bas énoncent leur opinion non seulement au sein de leur groupe essentiellement constitué de petits États septentrionaux, mais aussi dans le cadre du dialogue permanent avec Berlin et Paris, sans perdre de vue, voire en soulignant, le contexte géopolitique dans lequel s'inscrit l'intégration monétaire⁷⁵.

II.7 Politique étrangère et défense

PESC

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les États membres de l'UE s'efforcent de définir une position et, autant que possible, une action communes concernant un large éventail de questions internationales allant des relations avec la Russie et la Chine à des sujets tels que le soutien aux objectifs de développement durable, la participation aux opérations de maintien de la paix et les tensions au Moyen-Orient. Depuis la fin 2010, l'UE dispose d'un service européen pour l'action extérieure (SEAE) dirigé par le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui a pour mission d'accroître la cohésion et l'efficacité de la politique de l'UE et des États membres. Selon l'AIV, le SEAE est insuffisamment utilisé, notamment en matière de coopération et de services consulaires. Un rôle accru de ce service serait particulièrement important pour les petits États membres dont le réseau de postes diplomatiques est généralement restreint. Le Royaume-Uni s'est toujours opposé à cette idée qui ne s'est donc jusqu'ici pas concrétisée. Les choses pourront peut-être changer après le Brexit.

Concernant la PESC, la stratégie globale de l'UE⁷⁶ présentée en juin 2016 devait permettre de fixer des lignes d'orientation pour l'avenir. Elle établissait notamment les priorités suivantes :

1. garantir la sécurité de l'UE ;
2. accroître la résilience de l'État et de la société dans les pays voisins du sud et de l'est ;
3. appliquer une approche intégrée des conflits.

75 L'ouvrage d'André Szász, ancien directeur de la Banque des Pays-Bas, sur le contexte politique de la naissance de l'euro (*De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam, 2001) décrit de façon inégalée l'interaction entre intégration monétaire et géopolitique et présente l'union monétaire comme un projet politique par excellence, issu de la nécessité d'intégrer l'Allemagne à l'Europe de l'ouest après la chute du Mur et de la volonté française de dompter la suprématie du mark.

76 Intitulée Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Elle remplace le programme Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur, publié en 2003 et réactualisé jusqu'en 2008.

De façon générale, il ressort du nouveau document stratégique que dans un monde où les rapports se sont durcis, l'UE ne peut pas uniquement s'en remettre aux instruments du *soft power*, tels que la diplomatie internationale, instruments qui doivent être renforcés selon l'AIV. Parallèlement, l'Union doit davantage investir dans l'arsenal du *hard power*, tel que l'utilisation de moyens militaires et économiques.

Dans l'État de l'Union européenne 2018, le gouvernement dit tenir à une PESC aussi efficace que possible afin de répondre en particulier à la menace du terrorisme et à la migration clandestine. La défense des intérêts communs met spécialement l'accent sur la stabilité du pourtour européen⁷⁷. Selon le point de vue du gouvernement, différentes menaces pèsent sur cette stabilité. À l'est, les manœuvres d'intimidation de la fédération de Russie envers ses voisins. Sur le flanc sud-est, l'UE doit faire face à la concentration croissante des pouvoirs qui s'opère en Turquie, ainsi qu'au défaut de démocratie, de bonne gouvernance et d'État de droit dans les pays des Balkans occidentaux. En Afrique du Nord, au Moyen-Orient et dans la région du Golfe, l'échiquier politique et social est dominé par les tensions socioéconomiques et les clivages idéologiques, religieux et ethniques. En Syrie et au Yémen, les conflits se prolongent, en Libye les milices et les organisations criminelles ont le champ libre, et la solution du conflit israélo-palestinien paraît plus éloignée que jamais.

Quels sont les objectifs privilégiés des Pays-Bas dans le cadre de la PESC et quels sont les partenaires susceptibles de contribuer à leur réalisation au sein de coalitions (ad hoc ou autres) ? Les fiches de résultats annuelles du Conseil européen pour les relations internationales (ECFR) peuvent aider à donner une première réponse à cette question. Concernant les domaines politiques et les thèmes de la PESC, les États membres sont classés selon le rôle qu'ils ont joué, à savoir : leader, *slacker*⁷⁸ et pilier. Si nous nous limitons aux années 2015 et 2016, les Pays-Bas ont joué un rôle de leader dans les dossiers suivants : mise en œuvre de sanctions contre la Russie, renforcement de l'implication de l'UE auprès des pays des Balkans occidentaux, prolongation de l'aide bilatérale aux pays participant au programme européen de voisinage, négociations sur le PTCI avec les États-Unis, aide humanitaire aux réfugiés au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et réaction à la situation des droits de l'homme en Chine⁷⁹. Sur ces questions les Pays-Bas se sont donc montrés actifs, ils ont pris des initiatives et ont cherché des alliés. Il faut cependant ajouter que d'autres États membres ont aussi rempli, dans des formations variées, un rôle de leader dans les mêmes domaines. Par ailleurs, on peut se demander si les fiches de résultats de l'ECFR rendent pleinement compte des ambitions et des efforts néerlandais. Ainsi en 2015, les Pays-Bas sont considérés comme la lanterne rouge pour ce qui est de l'engagement général en matière d'aide au développement et humanitaire. Ce qui peut paraître contestable dans la mesure où malgré une importante réduction des dépenses de la coopération au développement, leurs efforts, correspondant à environ 0,5 % du PIB, dépassent nettement ceux de la plupart des États membres de l'UE.

77 État de l'Union européenne 2018, p. 9, cf. Documents parlementaires 34 841, n° 1.

78 Peut se traduire par tire-au-flanc, lanterne rouge.

79 *European Foreign Policy scorecard 2015*, p. 114-117 et *European Foreign Policy Scorecard 2016*, p. 148-149.

L'AIV estime que les contributions néerlandaises à la PESC resteront en grande partie axées sur la normalisation des relations avec la Russie, la stabilisation des Balkans occidentaux et l'éradication des causes des conflits sur le flanc sud de l'Europe, y compris l'amélioration de la protection des droits de l'homme. Le maintien des sanctions économiques contre la Russie bénéficie toujours d'un large soutien au sein de l'UE. Outre les Pays-Bas, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Pologne, les États baltes, la Roumanie et la Suède considèrent que les sanctions ne peuvent pas être levées tant que perdure l'ingérence inacceptable de la Russie en Ukraine. Sachant l'importance qu'a eu le leadership britannique pour le maintien de ces sanctions, la coalition sera affaiblie par le départ du Royaume-Uni. D'un autre côté, elle est suffisamment robuste pour, si nécessaire, faire pression sur des pays tels que l'Italie, la Bulgarie, la Grèce et la Hongrie, qui ont tendance à plaider la levée des sanctions. Après le départ des Britanniques, les Pays-Bas pourraient servir de passerelle pour faciliter l'harmonisation diplomatique entre les deux rives de la Manche.

Le consensus des États membres en faveur d'un engagement de l'UE pour le renforcement de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'État de droit dans les Balkans occidentaux semble s'être affaibli. Néanmoins, en février 2018 la Commission a formulé des propositions devant ouvrir la voie à l'adhésion à l'UE de six pays de la région en 2025 : la Serbie, le Monténégro, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et le Kosovo. Vu le peu de popularité de l'élargissement parmi les citoyens européens, les chances de voir ces propositions aboutir sont douteuses. Le départ du Royaume-Uni, qui s'était fait le champion de l'élargissement, est également un facteur de poids. Tout comme la France, les Pays-Bas ont clairement montré des réserves quant à la perspective d'une adhésion à court terme de ces pays, tout en se déclarant favorables à une coopération renforcée. Parmi les États membres, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et (à nouveau) le Royaume-Uni sont ceux qui insistent le plus pour accroître la stabilité dans la région. Cette position nécessite un soutien ferme si l'on veut notamment éviter une réorientation de la Serbie vers la Russie qui tente apparemment d'asseoir son influence dans ce pays, entre autres⁸⁰. La Chine et la Turquie essaient elles aussi de renforcer leur influence dans les Balkans occidentaux. Les Pays-Bas pourraient s'efforcer d'élargir le soutien européen en convaincant en particulier la France, la Belgique et d'autres États membres de la nécessité d'une implication active dans les Balkans occidentaux.

Concernant l'éradication des causes des conflits au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, inutile de dire que la tâche est immense. La contribution de l'UE ne pourra réellement être positive que si tous les grands États membres s'y attaquent, ce qui n'est jusqu'ici pas le cas. Dans cette optique, le départ du Royaume-Uni est une véritable perte. Il ressort des fiches de résultats de l'ECFR que les Pays-Bas ont joué un rôle modeste, dans les dimensions étudiées de la politique relative au Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord, mis à part le leadership dont ils ont fait preuve pour la prise de mesures humanitaires répondant à la crise des réfugiés, déjà mentionné plus haut. L'AIV estime pourtant que les Pays-Bas pourraient aussi contribuer par une aide économique structurelle à la diminution des risques de conflits dans certains pays. Cette volonté existe, comme il ressort de la note stratégique de la ministre du Commerce extérieur et de la Coopération

80 AIV, avis no 106, De Toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa [L'avenir de l'OTAN et la sécurité de l'Europe], La Haye, octobre 2017, p. 9 et Othon Anastasakis, *Russia, South East Europe and the "geopolitics of opportunism"*, Clingendael Spectator, avril 2017, point 7 de 11.

au développement du 18 mai 2018⁸¹, et de fait des programmes en ce sens sont déjà mis en œuvre. Il importe cependant que l'aide profite à tous les groupes de population, par-delà les clivages ethniques et religieux. Pour atteindre une masse critique, il faut aussi que l'aide néerlandaise soit couplée à celle d'autres États membres de l'UE. À cette fin les Pays-Bas peuvent s'associer à des pays réputés fiables en matière d'aide : l'Allemagne, la Suède, le Danemark et la Finlande. Mais vu l'intérêt évident qu'ont les États membres méridionaux à la résolution ou l'atténuation des conflits sur l'autre rive de la Méditerranée, une coalition de contributeurs dont feraient aussi partie la France, l'Espagne et l'Italie tombe sous le sens.

Avec l'Espagne et l'Italie, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, rejoints par les Pays-Bas, ont joué un rôle prépondérant dans l'adoption du régime de sanctions à l'encontre du Venezuela. Vu les intérêts néerlandais dans la zone caraïbe, il est essentiel que les Pays-Bas continuent de jouer ce rôle dans l'avenir.

Défense

On note une accélération concernant les discussions sur une coopération européenne accrue en matière de défense. L'action imprévisible et les déclarations ambiguës du président Trump sur la valeur de l'OTAN, en particulier concernant l'obligation d'assistance mutuelle (article 5 du traité de l'Atlantique nord 1949), ont renforcé le sentiment largement partagé que l'Europe ne peut plus compter que sur elle-même pour assurer sa sécurité. Mais déjà avant l'élection de Donald Trump, les raisons ne manquaient pas d'envisager une coopération militaire accrue entre les pays de l'UE. L'un des arguments majeurs concernait l'efficacité des dépenses en matière de défense, un argument qui a gagné en force vu les réductions budgétaires drastiques opérées dans ce domaine.

Dans un passé récent, les Pays-Bas ont mené des formes de coopération militaire intensive avec le Royaume-Uni mais aussi avec l'Allemagne et la Belgique. Diverses unités de l'armée de terre ont ainsi mis en œuvre une coopération et une intégration poussées avec la *Bundeswehr*. Les marines néerlandaise et belge coopèrent étroitement et l'intégration de certaines de leurs unités est très avancée. Les forces aériennes belges sont également un important partenaire de coopération pour l'armée de l'air néerlandaise. Dans la discussion sur le renforcement de la coopération européenne en matière de *défense*, l'action commune avec ces deux pays est en tout cas une évidence.

Le choix d'autres partenaires de coalition dépend pour le reste des préférences néerlandaises quant à la nature et à la portée de la coopération recherchée. Sur ce point, les vues des principaux États membres, à savoir l'Allemagne et la France, semblent diverger⁸². L'Allemagne attache une grande importance à ce que le plus grand nombre possible d'États membres s'implique dans la coopération militaire, même si cela suppose une coopération plus superficielle. Ce qu'expliquent ses relations délicates avec la Pologne et d'autres pays d'Europe centrale et orientale. La France est au contraire favorable à une coopération opérationnelle approfondie en matière de défense. C'est cette perspective qui ressort de la proposition du président Macron de créer une force d'intervention européenne, surtout destinée à des opérations hors de la zone de l'OTAN, par exemple en Afrique. La France semble prête à payer le prix de la défection des

81 *Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland* [Investir en perspective - Pour le monde, pour les Pays-Bas], Documents parlementaires 34952, n° 1.

82 Cf. Michael Peel, *EU states poised to agree joint defence pact*, Financial Times, 7 novembre 2017.

partenaires européens qui ne souhaitent pas participer aux plans visant ne serait-ce qu'à amorcer la création d'une capacité d'action commune.

Quel est le point de vue des Pays-Bas ? L'AIV estime que le gouvernement ne saurait se dispenser d'un réexamen de la relation transatlantique, notamment à la lumière de l'actuelle politique étrangère américaine qui sape systématiquement l'ordre international multilatéral, à l'instar notamment de la décision unilatérale de retrait de l'accord nucléaire avec l'Iran⁸³. Ce réexamen est nécessaire, même dans le cas où le gouvernement serait tenté de considérer la présidence de Donald Trump comme un égarement, une anomalie temporaire de la politique américaine traditionnellement favorable à l'Europe. Car abstraction faite de l'influence de l'actuel locataire de la Maison Blanche, le souci de la sécurité de l'Europe n'est plus depuis longtemps le facteur prépondérant de la politique de sécurité des États-Unis. Avec le glissement des rapports de force mondiaux en faveur de l'Asie, les priorités stratégiques des États-Unis ont changé, même si des liens économiques étroits perdurent entre les deux rives de l'Atlantique. Une grande partie des capacités militaires américaines sont actuellement déployées ou destinées à être engagées hors de l'Europe. C'est pourquoi selon l'AIV les Pays-Bas doivent être ouverts à la recherche d'une plus grande autonomie européenne en matière de défense. La France étant par excellence le moteur de cette ambition, il est logique que les Pays-Bas examinent aussi les possibilités d'une coopération plus étroite avec ce pays, une démarche à laquelle l'AIV est favorable.

Parallèlement, l'AIV n'oublie pas que le Brexit éloignera sans doute le Royaume-Uni de la politique européenne de sécurité et de défense. Cela pourrait d'ailleurs favoriser un renforcement de la coopération européenne de défense, auquel le Royaume-Uni s'est toujours opposé. Mais quelle que soit la nouvelle configuration de la défense européenne, l'implication de ce pays est indispensable vu son statut de puissance militaire de premier plan. Afin de continuer à impliquer le Royaume-Uni dans la sécurité européenne, il est souhaitable de relancer l'Eurogroupe au sein de l'OTAN, conformément à l'avis de l'AIV sur l'avenir de l'OTAN et la sécurité de l'Europe⁸⁴. Le Royaume-Uni est le pays européen disposant de la majeure partie des moyens tels que les capacités de transport aérien⁸⁵. Les facilités britanniques sont également importantes pour le commandement des opérations auxquelles participent divers pays. Ainsi la campagne de lutte contre la piraterie menée par l'UE devant les côtes somaliennes depuis fin 2008, l'opération Atalanta, est dirigée depuis le QG britannique de Northwood. Si rien d'autre n'est convenu, cela prendra fin durant la période de transition prévue dans les relations du Royaume-Uni et de l'UE. Comme l'a déjà recommandé l'AIV⁸⁶, l'accord sur les futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni doit octroyer plus de place à la coopération en matière de défense. Ce plaidoyer inclut aussi la poursuite de la coopération militaire bilatérale entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'AIV constate avec satisfaction que le gouvernement est favorable à

83 Cf. notamment Documents parlementaires 33 783 et 23 432, n° 28.

84 AIV, avis n° 106, *De Toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa* [L'avenir de l'OTAN et la sécurité de l'Europe], La Haye, octobre 2017.

85 Cf. Bastion Griegerich et Christian Mölling, *The United Kingdom's contribution to European security and defence*, Londres, IISS/DGAP, février 2018.

86 Cf. AIV, avis n° 103, *Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK* [Brexit means Brexit. Vers une nouvelle relation avec le Royaume-Uni], La Haye, mars 2017, p. 28 et suivantes.

un accord qui rende possible dans le futur une coordination et une coopération militaires étroites entre l'UE et le Royaume-Uni.

Concernant l'orientation de la coopération militaire européenne, le choix allemand d'une large coopération semble pour l'instant prévaloir sur l'option française en faveur de mesures éventuellement plus approfondies. C'est en tout cas ce qui ressort du processus relatif à l'activation de la coopération structurée permanente (CSP), à la fin de l'année dernière. Le traité de Lisbonne ouvre la voie à cette forme de collaboration plus étroite en matière militaire⁸⁷. En décembre 2017, le Conseil des ministres a formellement pris la décision d'activer la CSP. Le 6 mars 2018, il s'est réuni pour la première fois dans le cadre CSP. Cette coopération prévoit la mise en œuvre commune de dix-sept projets militaires, dont la levée des obstacles au transport militaire transfrontalier (Schengen militaire) et l'amélioration des capacités médicales et logistiques. De nouveaux systèmes d'armes doivent aussi être élaborés, tels qu'un véhicule de combat d'infanterie et un avion de chasse, et financés par un fonds européen de défense. Les Pays-Bas participent à sept projets et sont responsables de celui sur la mobilité militaire. Il est à noter que le Royaume-Uni a grand intérêt à monter dans le train de l'intégration européenne en matière de défense, en particulier concernant le fonds européen de défense qui revêt une importance pour la pérennité de la défense britannique. La CSP prévoit que des pays tiers puissent participer.

Le Conseil des ministres des Affaires étrangères a pris sa décision après que pas moins de 25 États membres de l'UE⁸⁸ ont indiqué vouloir participer à la CSP. En soi, ce large intérêt peut être considéré comme un signe positif. Il est cependant peu probable qu'un aussi grand nombre de pays aux agendas variés s'accordent sur une coopération approfondie tendant à l'élaboration d'une capacité militaire européenne substantielle. C'est-à-dire une capacité pouvant, le cas échéant, être engagée de façon autonome (donc sans participation des États-Unis) dans des opérations de stabilisation. Si l'on considère la réalisation de cet objectif comme essentielle pour la réussite finale de la CSP, la création d'un groupe de tête militaire rassemblant un nombre réduit d'États membres de l'UE semble inévitable. Selon l'AIV, les Pays-Bas devraient en faire partie. Conformément à ce qui précède, les partenaires de coalition les plus indiqués seraient alors l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France.

Le 25 juin 2018 à Luxembourg, les ministres de la Défense de neuf pays européens, dont les Pays-Bas, ont décidé de lancer l'initiative européenne d'intervention (EI2), marquant ainsi une étape potentiellement importante dans la direction souhaitée par l'AIV⁸⁹. Ce nouveau cadre de coopération est axé sur un engagement opérationnel lors de crises pouvant se produire hors d'Europe et dans lesquelles l'implication de l'OTAN serait peu probable. L'initiative prévoit le développement d'une doctrine commune incluant des lignes directrices pour une action commune et une planification militaire. Comparée à la CSP, l'EI2 est nettement moins inclusive ; elle a le caractère d'une coalition de volontaires. Elle se situe formellement hors du cadre de l'UE, et le Royaume-Uni en fait partie. Ce qui

87 Article 46 du TUE.

88 Outre le Royaume-Uni, le Danemark (qui bénéficie d'une clause de non-participation à la politique de sécurité et de défense commune) et Malte n'ont pas souhaité participer.

89 Cf. : <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z13605&did=2018D38526>.

illustre l'intérêt persistant des Britanniques pour une coopération militaire avec les pays européens.

II.8 Maintien de l'ordre et sécurité intérieure

La coopération européenne en matière de police et de sécurité intérieure a gagné au fil des ans en importance politique. D'un côté, la pression en faveur d'une coopération dans ce domaine est forte. Les citoyens considèrent le terrorisme comme un problème majeur pour l'UE et sont largement favorables à ce qu'elle s'implique davantage dans la lutte contre ce phénomène⁹⁰. De plus, l'intégration économique approfondie et la suppression des frontières intérieures dans le cadre de la coopération Schengen nécessitent une collaboration dans le domaine judiciaire. D'un autre côté, la coopération européenne en la matière ne va pas sans certaines difficultés. Le droit pénal et les compétences de police sont depuis toujours perçus comme participant du cœur même de la souveraineté des États membres (raison pour laquelle ce point ne sera pas approfondi dans le cadre du présent avis consacré à la formation des coalitions). Les options politiques, les cultures et pratiques administratives et les capacités des États membres diffèrent fortement en la matière.

Cette hétérogénéité a conduit à un système européen complexe de règles sur la coopération judiciaire, encombré d'exceptions pour les pays qui ne veulent pas ou pas encore participer, le Royaume-Uni en tête. Dès le début, celui-ci s'est en effet assuré de pouvoir rester totalement à l'écart de certains volets de la coopération européenne et de décider au coup par coup s'il voulait participer aux nouveaux instruments et mesures⁹¹. Si le Royaume-Uni coopère pleinement avec Europol, il a longtemps eu du mal à accepter la juridiction de la Cour de justice. À l'inverse, les Pays-Bas font partie des cinq fondateurs de la coopération Schengen mise en place dans le cadre de l'UE.

Dans ce domaine, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont fait des choix stratégiques différents, même s'ils coopèrent étroitement sur certains terrains particuliers tels que la lutte contre le terrorisme ou contre la criminalité internationale et l'échange d'informations. Celui-ci se déroule principalement dans le cadre du Centre européen de lutte contre le terrorisme, au sein d'Europol. On ignore encore si le Royaume-Uni continuera d'y participer après le Brexit.

Certains pays récemment frappés par des attentats terroristes – la Belgique, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni – ont formé un groupe de tête chargé de mener des discussions préalables aux réunions des ministres européens des Affaires étrangères. Le Royaume-Uni ne pourra plus en faire partie.

Vu l'importance du Royaume-Uni en tant que partenaire dans la traque des terroristes et des criminels, les Pays-Bas devraient faire en sorte qu'il reste impliqué sur des activités telles que l'application du mandat d'arrêt européen et l'échange de données personnelles, sous réserve que soit trouvée une solution satisfaisante pour l'UE à la volonté britannique de ne plus être lié par les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne.

90 Cf. : <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2127_en.htm>.

91 Cf. le protocole 19 du TFUE.

Sur le plan extérieur, l'essentiel de la coordination est l'affaire du groupe antiterrorisme (GAT), structure de coopération intergouvernementale qui n'est pas une instance de l'UE et à laquelle participent des États membres ainsi que la Norvège et la Suisse. Le Royaume-Uni en restera membre après le Brexit. Il quittera en revanche l'*Intelligence and Situation Center* de l'UE (INTCEN). Cette instance qui fait partie du SEAE rassemble les renseignements provenant des divers États membres de l'UE et informe le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant notamment la dimension de politique étrangère du contreterrorisme.

Avec le Brexit disparaît le maillon que constitue le Royaume-Uni dans l'échange de renseignements en matière de lutte contre le terrorisme. Le pays y perdra en poids politique en dépit de ses importantes contributions dans le domaine du renseignement, tandis que les rôles de la France et de l'Allemagne seront renforcés. Investir dans une relation durable avec ces deux pays sur le terrain judiciaire est donc crucial. Et ce d'autant plus que leur proximité territoriale les a toujours rendus essentiels, au même titre que le Benelux, pour la sécurité intérieure néerlandaise. Par ailleurs, si les Pays-Bas se tournent facilement vers les États membres du nord, l'AIV estime qu'ils pourraient aussi faire le choix pertinent d'investir davantage dans l'Espagne en tant que grand pays méridional.

II.9 Frontières et politique d'asile

Avec la suppression des frontières entre les États membres, la coopération Schengen – intégrée dans les traités de l'UE⁹² – a surtout été placée dans les premières décennies sous le signe d'un « espace de liberté⁹³ ». Dans ce contexte, la coopération en matière d'asile et de migrations servait principalement à empêcher les demandeurs d'asile d'utiliser cet espace sans frontières pour choisir le pays possédant la législation la plus avantageuse. C'est dans ce même contexte qu'est né le règlement de Dublin (précédé par le traité de Dublin) qui stipule que le pays d'entrée sur le territoire européen est responsable du traitement de la demande d'asile. La coopération en matière d'immigration, la coopération en vue de la surveillance des frontières extérieures et la coopération avec les pays tiers sont durant des années restées quelque peu à l'arrière-plan.

Cela a changé sous l'influence de l'instabilité et des conflits à la périphérie de l'UE et avec l'afflux d'un grand nombre de demandeurs d'asile et de migrants. Ces dernières années, une prise de conscience a eu lieu : un « espace de liberté » sans frontières et des frontières extérieures communes ont de lourdes conséquences sur l'interdépendance. Cependant, les divergences d'intérêts et l'antagonisme des politiques d'identité font que la traduction de cette interdépendance dans une action commune n'est pas acquise.

Les pays d'arrivée, comme la Grèce et l'Italie, ont laissé beaucoup de demandeurs d'asile et de migrants poursuivre leur voyage sans les enregistrer, notamment lors du pic de 2015, jugeant le règlement de Dublin injuste ou par incapacité à l'appliquer⁹⁴. En réaction, divers pays voisins ont rétabli les contrôles frontaliers. La fermeture de la frontière entre

92 Cf. les articles 77 et suivants du TFUE.

93 Voir à ce propos l'avis succinct n° 28 de l'AIV *De toekomst van Schengen* [L'avenir de Schengen], La Haye, mars 2016.

94 Compte tenu de la situation géographique du Royaume-Uni, tout ceci est resté pour lui sans grandes conséquences.

la Macédoine et la Grèce et, peu après, l'accord avec la Turquie ont considérablement réduit la migration clandestine sur la route des Balkans occidentaux à partir du début 2016, mais le flux migratoire reste beaucoup plus difficile à maîtriser sur la route de la Méditerranée centrale.

En 2015, la Commission européenne a élaboré un agenda européen en matière de migrations avec des mesures visant à éviter de nouvelles tragédies humanitaires et à maîtriser la pression migratoire sur l'Union. Par ailleurs, la Commission a nommé dans l'agenda quatre piliers devant conduire à une meilleure gestion des migrations :

1. réduction des incitations à la migration clandestine ;
2. gestion des frontières – sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures ;
3. une politique commune forte en matière d'asile ;
4. une nouvelle politique de migration légale.

Dans le prolongement de cette perspective, le gouvernement néerlandais a récemment présenté un agenda intégré en matière de migrations, en prévision d'une augmentation mondiale du nombre de migrants⁹⁵. Les piliers sont axés sur la prévention de la migration clandestine, le renforcement de l'accueil et de la protection dans la région, l'élaboration d'un régime d'asile fort et solidaire au sein de l'UE et aux Pays-Bas, la réduction de la clandestinité et l'augmentation des retours, la promotion des routes migratoires légales et l'encouragement de l'intégration et de la participation. Ce programme va dans le sens de l'ambition gouvernementale d'une politique migratoire humaine et efficace.

Contrôles frontaliers

Trois dimensions président à la formation des coalitions : la question du rétablissement du contrôle des frontières intérieures, la dimension interne et la dimension externe. Concernant la première question, les États membres situés aux frontières extérieures s'opposent aux États de destination du nord-ouest européen. Des pays tels que la France, le Danemark, l'Autriche, l'Allemagne et la Suède veulent maintenir les contrôles des frontières intérieures. Les États membres frontaliers, notamment l'Italie, y sont farouchement opposés. Les effets économiques négatifs du rétablissement des contrôles poussent des pays tels que la Slovaquie à rejoindre ce groupe.

Le Royaume-Uni étant resté en dehors de la coopération Schengen, son départ n'aura pas d'incidence sur ces coalitions. S'ils n'ont pas eux-mêmes rétabli de contrôle sur leurs frontières avec leurs voisins de l'UE, les Pays-Bas soutiennent le groupe des États membres qui en sont partisans. Tant que la procédure d'asile appliquée dans les États membres frontaliers n'est pas fiable, la suppression de ces contrôles paraît peu probable.

Dimension interne

Concernant la dimension interne, la question la plus urgente mais aussi la plus controversée est la refonte du règlement de Dublin. Il est clair que celui-ci n'est pas tenable compte tenu de la charge qu'il induit pour les pays aux frontières extérieures. En Italie, le manque de solidarité au sein de l'Union et la présence de quelques 500 000 immigrés clandestins et demandeurs d'asile déboutés ont conduit au pouvoir un gouvernement de la Ligue du Nord et du Mouvement 5 étoiles, qui refuse que le pays continue à « être le camp de réfugiés de l'Europe ».

95 Documents parlementaires 19 637, 30 573, n° 2375.

Un système de relocalisation plus solidaire et contraignant offre une autre voie mais se heurte à l'opposition du groupe de Visegrád. Les discours des dirigeants politiques de ces pays désignent souvent les demandeurs d'asile et les réfugiés comme des migrants économiques issus d'une culture par trop différente. Lors d'une déclaration commune, le 4 septembre 2015 à Prague, les Premiers ministres du groupe de Visegrád ont exprimé leur entier soutien à la Hongrie pour son approche de la crise des réfugiés. Ils estiment qu'il faut s'attaquer aux migrations et qu'il est nécessaire d'aider financièrement la Turquie et la Jordanie afin de soutenir l'accueil dans la région. Par ailleurs, ils veulent agir en faveur du renforcement des frontières extérieures. Les pays de Visegrád établissent clairement un lien entre crise migratoire et afflux de réfugiés d'une part et problèmes de sécurité et terrorisme d'autre part.

Si le Royaume-Uni applique lui aussi le règlement de Dublin, son départ n'aura toutefois que peu d'influence sur les clivages dans ce domaine. Avec l'Allemagne, la France, la Suède et leurs partenaires du Benelux, les Pays-Bas misent sur la solidarité européenne et un système de relocalisation obligatoire. En tant qu'État membre méridional partageant à peu près les mêmes vues, le Portugal, qui a l'expérience de la relocalisation des réfugiés, est aussi impliqué dans cette coalition. Il entretient de son côté d'étroits contacts avec l'Espagne. Selon l'AIV, les pays baltes pourraient être impliqués dans cette coalition afin de l'élargir et de la renforcer, même si leur expérience en matière de politique d'asile est bien moindre.

La relocalisation obligatoire des demandeurs d'asile est un point politiquement très sensible. L'une des grandes questions qui se posent à l'Europe est comment gérer l'opposition des pays de Visegrád. Les résultats de l'adoption à la majorité qualifiée de la décision du Conseil relative à la relocalisation des demandeurs d'asile dans une situation d'urgence, contre laquelle ont voté la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie, ne laissent pas beaucoup d'espoir. Il est clair que l'UE a besoin d'un nouveau système, humain et efficace, qui remplace le règlement de Dublin. Faute de quoi, la coopération Schengen restera menacée. Comme l'indique l'avis succinct de l'AIV de mars 2016 sur l'avenir de Schengen, on pourrait envisager une étroite coopération au sens du traité sur l'UE (article 20 du TUE) entre les États membres capables, et désireux, de mettre Schengen en œuvre dans le cadre d'une politique migratoire et d'asile commune et efficace : stricte si nécessaire mais aussi humaine, y compris concernant les membres de la famille restés dans le pays d'origine⁹⁶. Une telle politique commune doit reposer sur la solidarité des États impliqués et assurer une qualité d'accueil homogène.

Dimension externe

Le Royaume-Uni est aussi très actif dans la dimension externe de l'agenda en matière de migrations sur le plan de la coopération au développement⁹⁷. Il est un allié important des Pays-Bas s'agissant des formes modernes de coopération au développement qui visent à lutter contre les causes des départs forcés et le trafic de clandestins. Avec 18 milliards d'euros d'APD, il était en 2016 le second donateur européen après l'Allemagne. Dans les

96 AIV, avis succinct n° 28 *De toekomst van Schengen* [L'avenir de Schengen], La Haye, mars 2016, p. 21.

97 En 2016, le DFID a ainsi alloué 935 millions de livres sterling au budget européen consacré au développement, 392 millions au Fonds européen de développement pour les pays ACP, qui n'entre pas dans le budget européen, et 83 millions au fonds fiduciaire de l'UE en réponse à la crise migratoire, en particulier la facilité en faveur des réfugiés en Turquie. Voir à ce propos BOND, *The impact of Brexit on UK and EU international development and humanitarian policy*, Londres, 2017.

négociations sur un nouvel accord avec les pays ACP, le Royaume-Uni était aux côtés des Pays-Bas, des pays scandinaves et de l'Allemagne le fervent défenseur d'un agenda axé sur le développement intégrant commerce et lutte contre la pauvreté⁹⁸. Avec le Brexit, les Pays-Bas vont donc perdre un partenaire important dans la dimension externe.

Les Pays-Bas devront chercher à resserrer les liens de la coopération au développement avec la France en vue de préserver les fonds du budget européen dédiés à ce domaine et le FED. Une collaboration intensive avec ce pays est également logique vu son rôle traditionnel de passerelle européenne avec les pays ACP.

Alors que le Royaume-Uni se prépare à quitter l'UE, la coalition franco-allemande avance dans l'élaboration d'une stratégie pour contribuer à une plus grande stabilité au Sahel, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. À l'occasion d'une conférence avec des pays d'origine et de transit, le président Macron a élargi le partenariat avec l'Allemagne à une initiative regroupant la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Les Pays-Bas se sont joints à cette coalition au niveau administratif. Les « sherpas » chargés du dossier européen sur les migrations se rencontrent régulièrement et effectuent des visites de travail communes dans les pays d'origine et de transit. Concernant la dimension externe, les États membres de l'UE suivent les mêmes lignes dans l'interprétation de leurs intérêts. Les pays de Visegrád sont partisans du renforcement des frontières extérieures et de la coopération avec les pays d'origine et de transit.

Entretiens la problématique migratoire et des réfugiés est devenue pour l'UE une question existentielle et est une priorité du programme des dirigeants du Conseil européen. Au lendemain de son installation, le nouveau gouvernement italien a refusé de laisser accoster un bateau comptant des centaines de migrants à son bord, qui a dû partir vers l'Espagne ; au même moment, la tension était à son comble au sein du gouvernement allemand à propos de l'arrivée de demandeurs d'asile passant par l'Autriche. En amont du Conseil européen des 28 et 29 juin 2018, le président Tusk a cherché une échappatoire en insistant sur « l'Europe forteresse » et l'effet dissuasif d'un regroupement des migrants secourus en Méditerranée dans des « zones sécurisées » hors d'Europe. C'est là que seraient traitées les éventuelles demandes d'asile. La proposition de Donald Tusk a débouché sur la décision du Conseil d'examiner rapidement le concept de plateformes de débarquement régionales ; dans cette optique, la coopération maximale sera recherchée avec les pays tiers pertinents ainsi que le HCR et l'OIM⁹⁹.

Ce concept pourrait être associé à un appel à la solidarité entre les États membres, axé sur la répartition des réfugiés admis dans l'UE par cette voie ou dans le cadre de la relocalisation. Selon l'AIV, coupler à plus long terme cet élément à l'accès aux fonds européens permettrait d'exercer une pression accrue sur les pays de Visegrád pour parvenir à un compromis. Parallèlement, il est clair que les pays du sud devront à court terme accepter un accord n'incluant pas le principe de solidarité européenne en matière d'asile, mais prévoyant en compensation un soutien financier supplémentaire pour l'enregistrement et l'accueil des demandeurs d'asile, et des accords bilatéraux.

98 L'AIV est favorable à un accord juridique intégré dans lequel commerce et coopération au développement sont liés. Voir l'avis n° 84 de l'AIV *Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking* [Les nouvelles pistes de la coopération environnementale internationale], La Haye, mars 2013.

99 Réunion du Conseil européen du 28 juin 2018 – Conclusions, cf. : <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/nl/pdf>>.

En conclusion, l'AIV estime concernant la coopération européenne en matière d'asile qu'outre l'Allemagne et la France, les pays sud-européens, en particulier l'Espagne, l'Italie et la Grèce, peuvent être d'importants partenaires de coalition pour les Pays-Bas. Il est judicieux de miser sur des coalitions larges avec des pays qui, par-delà leur propre intérêt à court terme (le nord contre le sud contre l'est), s'engagent pour la stabilité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et pour une stratégie migratoire européenne humaine et efficace. Ce qui s'avèrera plus que nécessaire face à l'augmentation de la pression migratoire prévue dans les prochaines décennies.

III Le Brexit et le Cadre financier pluriannuel

III.1 Introduction

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions concernant le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Le Brexit aura un énorme impact sur ces négociations budgétaires puisqu'il se traduira par un déséquilibre entre les recettes et les dépenses pouvant atteindre un montant annuel de 13 milliards d'euros par rapport au budget actuel¹⁰⁰. En outre, les Pays-Bas perdront un allié de premier plan dans la résistance à l'augmentation du budget de l'UE.

Des voix s'élèvent pour encourager les Pays-Bas à reprendre le flambeau du Royaume-Uni en se montrant intransigeants sur le montant du nouveau CFP. La question est de savoir si les Pays-Bas peuvent et veulent endosser ce rôle. Entre 2000 et 2015, ils étaient, en dépit de rabais spéciaux, le premier contributeur net par habitant. Ils occupent maintenant la deuxième place, derrière la Suède¹⁰¹. Les autres contributeurs nets, par ordre décroissant de contribution en termes relatifs, sont : le Royaume-Uni, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique. En termes numériques, ce groupe est donc en minorité.

Dans l'État de l'Union européenne 2018, le gouvernement ne s'attarde pas sur le budget de l'UE : « Les Pays-Bas estiment qu'une Europe de taille réduite doit aller de pair avec un budget réduit et veulent donc éviter que le retrait britannique ne pèse sur leurs épaules ». Les Pays-Bas misent sur une contribution relative raisonnable, reposant sur une répartition équitable des charges (en clair, ils souhaitent conserver les rabais qui leur ont été accordés). Ce faisant, le gouvernement adopte pour l'instant une position ferme pour les négociations à venir sur le CFP¹⁰².

Selon l'AIV, il est probable que le processus de négociations se termine par une augmentation du budget de l'UE de sorte à financer de nouvelles politiques. Le gouvernement doit sérieusement considérer s'il peut et veut reprendre à son compte la position et l'attitude britanniques dans les nouveaux rapports de forces et sur quels points il veut miser son capital politique. L'AIV estime que les Pays-Bas ont tout intérêt à se profiler comme « modernisateur économe », enclin à souligner l'intérêt européen d'une gestion rigoureuse et axée sur le futur du livre de comptes commun. Autant sur le plan de la rigueur que sur celui de la modernisation, sceller des coalitions exigera une évaluation réaliste des rapports de force et une importante capacité de persuasion.

100 Tant que la facture du divorce n'est pas établie, ce montant ne peut qu'être évalué. Cf. AIV, avis n° 103, *Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK [Brexit means Brexit. Vers une nouvelle relation avec le Royaume-Uni]*, La Haye, mars 2017.

101 Cf. : <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/50/netherlands-largest-net-contributor-eu-this-century>>. Pour la vue d'ensemble des chiffres officiels de l'UE, voir : <http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_fr.cfm>.

102 Voir notamment la lettre du ministre des Affaires étrangères, Stef Blok, dans le quotidien *Financieele Dagblad* du 2 mai 2018, <<https://fd.nl/opinie/1252424/als-oplossing-voor-brexit-kosten-uitblijft-moet-nederland-korting-houden>>.

III.2 Le budget européen : recettes

Le débat budgétaire européen se joue sur au moins trois plateaux : la question des *recettes* (à combien s'élève la cagnotte et d'où viennent les ressources), celle des *dépenses* (comment et à quoi l'UE dépense l'argent) et – à l'articulation entre les deux – la question de la structure du budget et du *pouvoir décisionnel* à son sujet (qui tranche). Ce premier budget de l'ère post-Brexit fait apparaître à ces trois niveaux des évolutions et des initiatives intéressant les Pays-Bas. Et pour chacun d'entre eux se pose également la question des coalitions à former.

Pour ce qui est des recettes, le budget de l'UE fixe un maximum au montant que la Commission peut lever. Ce plafond des ressources propres correspond à 1,22 % du revenu national brut (RNB) pour la période 2014-2020. Les recettes se composent des droits de douanes, des ressources fondées sur la TVA et des amendes (les « vraies » ressources propres, environ le quart du total) et, pour le reste, des ressources fondées sur le RNB. Toujours inférieures au plafond des ressources propres, les obligations de paiement s'établissent pour la période actuelle à 0,98 % du RNB. La décision relative au plafond doit être prise à l'unanimité à la fois des gouvernements et des parlements nationaux. Chaque pays peut donc jouer la fermeté concernant le niveau du budget mais, au final, tous doivent parvenir à un accord. La décision est soumise à l'approbation du Parlement européen, qui ne peut toutefois pas l'amender.

Lors du précédent cycle de négociations sur le CFP (2011-2013), les effets de la crise financière de 2008 se faisaient encore sentir et les États membres tenus ou désireux d'adopter une politique de rigueur au niveau national comme à Bruxelles étaient en force. Les contributions ont donc été limitées. Cette fois-ci, la situation économique est plus favorable et l'austérité prônée par les Pays-Bas est mise à mal par le Brexit et les nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée.

Dans sa communication du 2 mai 2018, la Commission propose un montant de 1 279 milliards d'euros d'engagements sur la période 2021-2027, soit 1,114 % du RNB des 27, ce qui est supérieur à la période actuelle mais, selon la Commission, légèrement inférieur au pourcentage applicable si la période actuelle avait dû être supportée à 27¹⁰³.

Du côté des recettes, la grande question est de savoir comment gérer la perte budgétaire liée au départ des Britanniques. Les autres incertitudes concernent l'avenir des autres rabais et la volonté ou la capacité de l'Union à trouver de nouvelles recettes ou sources de financement.

La contribution nette du Royaume-Uni représente 10,7 % du budget de l'UE. Trois scénarios sont envisageables pour l'après-Brexit :

103 Cf. : Commission européenne, « Un budget de l'UE pour l'avenir », <http://ec.europa.eu/budget/mff/index_fr.cfm>. Dans une résolution du 14 mars 2018, le Parlement européen plaide du reste pour un plafond de dépenses s'élevant à 1,3 % du RNB.

1. Une réduction du budget découlant d'une Union réduite à 27, conformément au souhait des Pays-Bas (le scénario du Brexit pur).
2. Un budget constant en termes de RNB, correspondant à l'engagement de l'Autriche, du Danemark et de la Suède.
3. L'augmentation du budget de l'UE afin de faire face aux nouveaux défis.

Même si les bénéficiaires nets réussissent à maintenir les dépenses prévues à un niveau constant dans le nouveau CFP (scénario 2), il faudra combler le déficit laissé par le départ du Royaume-Uni. Les Pays-Bas, qui contribuent au budget de l'UE à hauteur de 5 %, devraient donc probablement contribuer selon le même pourcentage au colmatage du déficit¹⁰⁴. Vu les rapports de force actuels et les nouveaux défis à relever, le plus probable est que le scénario 3 l'emporte ; le poids du Royaume-Uni dans les négociations pour éviter une telle issue fera cruellement défaut aux Pays-Bas.

Alors que le rabais britannique, précurseur de tous les autres, s'apprête à disparaître, la Commission souhaite supprimer progressivement ce type de réductions, tandis que le gouvernement néerlandais tient à conserver la sienne¹⁰⁵. L'avenir est cependant incertain sur ce point. Le gouvernement néerlandais plaide en faveur d'une répartition équitable des charges entre les pays ayant un niveau de prospérité comparable, ce que l'AIV approuve.

Pour éviter que la charge de combler le déséquilibre résultant du départ britannique repose sur les seuls contributeurs nets, la Commission, à la recherche d'un compromis, a proposé d'accroître la marge de manœuvre financière en trouvant d'autres revenus. Deux pistes sont à explorer : les recettes fiscales et les garanties.

Premièrement, des voix se font entendre en faveur d'impôts européens directs¹⁰⁶ ou de prélèvements affectés à une fin spécifique, comme les taxes environnementales, la taxation des opérateurs internet, du plastique ou des transactions financières. De telles recettes directes permettraient de réduire les contributions nationales (puisqu'elles seraient en principe déduites du plafond des ressources propres de 1,114 %) ¹⁰⁷. La mise en place effective d'impôts européens semble pour l'instant peu probable, mais ce thème fait partie des options envisagées par la Commission et des pays comme la France (contributeur net), les États membres bénéficiaires nets et le Parlement européen. Opposés pour des raisons politiques et institutionnelles aux impôts européens, les Pays-Bas bénéficiaient jusqu'à présent du soutien du Royaume-Uni à cet égard.

104 Pour davantage de détails, voir AIV, avis n° 103, *Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK [Brexit means Brexit. Vers une nouvelle relation avec le Royaume-Uni]*, La Haye, mars 2017.

105 Cf. notamment : <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/03/premier-rutte-meer-geld-voor-eu-is-niet-acceptabel-a1601718>>.

106 FINANCEMENT FUTUR DE L'UNION EUROPÉENNE Rapport final et recommandations du Groupe à haut niveau sur les ressources propres, décembre 2016. Cf. : <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_fr.pdf>. Voir également : <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_fr.pdf>, p. 27.

107 Il est aussi possible d'envisager des structures indépendantes du CFP. Du reste, les recettes d'une éventuelle taxe sur les transactions financières reviendraient aux États.

Deuxièmement, la recherche de nouveaux instruments financiers bat son plein, comme la transformation des subventions en prêts et garanties ou l'utilisation de la marge entre le CFP et le plafond des ressources propres en tant que nantissement. Ces idées prolongent les initiatives du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI ou « fonds Juncker »), bien que l'efficacité de ce dernier ne fasse pas l'unanimité. De tels instruments financiers soulèvent des questions quant à l'autorité chargée de les gérer – la Commission ou la Banque européenne d'investissement (BEI) – et quant à l'opportunité d'accepter des projets plus porteurs de risques eu égard au statut triple A de la BEI, ce à quoi s'opposent les Pays-Bas¹⁰⁸.

III.3 Le budget européen : dépenses

Le débat relatif aux dépenses porte sur les redéploiements au sein des différents postes et entre eux : agriculture, environnement et climat, cohésion régionale, marché intérieur, innovation et numérisation, sécurité et politique étrangère, migrations et contrôle des frontières, et administration. Beaucoup de ces dépenses sont des investissements, ce qui donne au CFP le caractère d'un budget d'investissement. Si la Commission s'intéresse à la contribution des dépenses au « bien public européen » ou à leur « valeur ajoutée » commune (marché commun, axe de circulation, frontière extérieure sous contrôle, etc.), les États membres surveillent également la part des fonds dépensés qui leur revient. Cela rend le débat complexe¹⁰⁹. En principe, toutes les parties ont intérêt à voir l'argent dépensé de façon rigoureuse et responsable. Les décisions en la matière sont prises à la majorité qualifiée au Conseil, le Parlement disposant du pouvoir de codécision et ne pouvant donc être ignoré.

Les deux principaux sujets de débat dans le domaine des dépenses – hormis les grands classiques tels la modernisation de la politique agricole – concernent les *nouvelles priorités* et l'État de droit.

Dans sa communication du 2 mai 2018, la Commission mise résolument sur les « nouvelles priorités », dont les plus évidentes sont : les migrations et la surveillance des frontières extérieures de l'UE, le climat et la sécurité énergétique, les réformes économiques, la préparation à de futures adhésions et la défense. Si ces problématiques et domaines politiques ne sont pas neufs, ils sont porteurs de nouveaux défis mis en lumière par les crises de la décennie passée. La Commission propose de financer ces nouvelles priorités en combinant mesures d'économies (à hauteur de 20 %) et nouveaux fonds (pour les 80 % restants).

Les Pays-Bas plaident pour le financement *intégral* des nouvelles priorités à l'aide de redéploiements et d'économies dans les deux principaux postes de dépenses : la PAC et la politique de cohésion. Le gouvernement ambitionne une politique agricole moins axée sur le soutien des revenus et davantage sur l'innovation, le développement durable, la sécurité et la sûreté alimentaires. La PAC doit en outre faciliter la coopération entre les agriculteurs et renforcer ainsi la capacité du secteur à surmonter les crises. Soulignons

108 Le financement de davantage de projets liés à la défense aura également un impact sur le triple A de la BEI. Les investisseurs tendent en effet à éviter les fabricants de bombes.

109 Les Pays-Bas plaident par exemple, arguments à l'appui, pour une augmentation relative des moyens dédiés à l'innovation, mais les autres États membres savent aussi que notre pays est particulièrement doué pour décrocher les fonds d'innovation européens.

toutefois que les partenaires ont l'impression, si l'on met de côté les arguments en faveur des réformes, que cette ambition ne peut se réaliser qu'à leurs dépens. Le soutien à cette proposition n'est donc aucunement garanti.

L'autre thème majeur est celui de l'État de droit : l'attribution des fonds régionaux, notamment, peut-elle être conditionnée à son respect et, si tel est le cas, de quelle manière ? Une telle mesure toucherait principalement la Hongrie et la Pologne, vu que les préoccupations quant à la démocratie et à la justice vont dans ces pays (surtout en Hongrie) de pair avec des présomptions de corruption liés à l'utilisation des fonds européens. On peut s'attendre dans ce contexte à un débat sur la réforme de la politique de cohésion, d'autant que la contribution à la convergence économique – le but sous-jacent – est limitée. Ces fonds représentent de 4 à 5 % des budgets annuels hongrois ou polonais par exemple. Dans sa communication du 2 mai 2018, la Commission propose un nouveau mécanisme établissant un lien entre les risques financiers liés à l'utilisation du budget de l'UE et les possibles défaillances de l'État de droit dans le pays concerné. La faisabilité d'un tel mécanisme ne fait pas l'unanimité. Pour les Pays-Bas, cette forme de conditionnalité est très importante.

Les Pays-Bas s'intéressent aux modalités des dépenses non seulement sous l'angle de l'État de droit mais aussi à d'autres égards : la qualité et le contrôle sont des éléments fondamentaux. Ils souhaitent que les dépenses de l'UE au profit des États membres dépendent de la capacité à réformer et à rendre des comptes, que la portée financière des propositions de la Commission soit explicitée et que les retombées budgétaires des propositions soient incluses aux budgets existants, selon le modèle néerlandais. Lors des négociations à venir, cette nécessité du *dépenser mieux* donnera lieu à la formulation d'un certain nombre de lignes blanches à ne pas franchir.

III.4 Le budget de l'UE : structure et pouvoir décisionnel

Toutes les négociations budgétaires portent, par-delà la lutte sur les recettes et les dépenses, sur l'organisation institutionnelle et l'influence politique. Concernant le budget de l'UE, les principaux paramètres institutionnels – unanimité des gouvernements et des parlements nationaux pour la décision sur les ressources propres, codécision pour les dépenses – sont fixés par les traités. Cependant, des idées de réformes circulent qui peuvent avoir une influence sur la relation entre les institutions européennes et les États membres. Durant la préparation du présent rapport, l'AIV a été frappé par le peu d'attention porté à l'impact des propositions financières sur l'équilibre interinstitutionnel. Face à des réformes souvent présentées – avec la disparition du « frein » britannique – comme inévitables, les Pays-Bas sont très réservés, d'autant qu'elles méritent en tout état de cause d'être débattues. Trois thèmes pourraient faire l'objet d'une réflexion, outre la fiscalité directe de l'UE déjà mentionnée.

Premièrement, l'accroissement de la flexibilité du budget. Outre des avantages évidents s'agissant de réagir rapidement et de façon adéquate à de nouvelles situations¹¹⁰, il a un impact sur les relations interinstitutionnelles : l'influence de la Commission (par le biais du droit d'initiative) et celle du Parlement (par le biais du droit de codécision) augmentent au détriment du contrôle national. Les contributeurs nets ne sont toutefois pas insensibles à l'argument selon lequel la flexibilité budgétaire existe aussi au niveau

110 Cf. : <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_fr.pdf>.

national. La plupart des États membres sont favorables à plus de souplesse mais selon leurs propres modalités. Ainsi la Pologne et la Hongrie y joignent-elles la condition qu'aucun fonds supplémentaire n'aille à la politique migratoire. Les Pays-Bas sont favorables à ce que le redéploiement des crédits entre catégories budgétaires soit facilité.

Deuxièmement, la possible réduction de 7 à 5 ans de la durée du CFP en vue de le synchroniser avec le cycle des mandats du Parlement et de la Commission – et donc celui des campagnes électorales des têtes de listes européennes. Dans sa communication du 2 mai 2018, la Commission propose 2028 comme éventuelle date d'entrée en vigueur de cette mesure. L'AIV juge essentiel de peser soigneusement le choix d'une durée réduite du CFP. Il présente d'un côté l'avantage de la synchronisation avec les mandats du Parlement et de la Commission, et de l'autre le danger de négociations constantes ou d'une moindre prévisibilité du budget ainsi que d'une possible augmentation néfaste de l'incertitude concernant les investissements à long terme, notamment en matière de cohésion et d'innovation¹¹¹.

Troisièmement, le couplage entre le CFP et l'Union économique et monétaire, qui permettrait au premier d'offrir de nouveaux instruments financiers pour renforcer la seconde. Dans sa communication du 2 mai 2018, la Commission réserve 25 milliards d'euros pour apporter un soutien technique et financier aux réformes réalisées par les pays de la zone euro (programme d'appui aux réformes) ; elle annonce aussi la garantie jusqu'à 30 milliards d'euros des prêts aux pays devant faire face aux chocs asymétriques de grande ampleur (mécanisme européen de stabilisation des investissements).

Les deux premières propositions renforcent le statut des institutions de l'UE par rapport aux États membres, la troisième prend position dans le débat sur l'avenir de la zone euro auquel a appelé le président Macron et à propos duquel les Pays-Bas sont réservés¹¹². L'AIV plaide pour que ces réformes soient examinées en tenant compte de leur impact non seulement financier mais aussi politique et institutionnel et que les coalitions se forment en conséquence.

III.5 L'échiquier des forces : qu'est-ce qui change ?

Outre une perte budgétaire, le départ britannique laisse un vide diplomatique dans la coalition des contributeurs nets. Avec le Royaume-Uni disparaît le plus fervent défenseur de la diminution des contributions nationales, de la réforme et de la modernisation, et adversaire de la fiscalité européenne, de la flexibilité du budget et de la réduction de la durée du CFP. Sur le nouvel échiquier des forces, les Pays-Bas auraient volontiers gardé un soutien semblable à celui du Royaume-Uni, au style dur et régulièrement efficace.

Souvent d'accord avec les Britanniques en matière budgétaire, les Pays-Bas ne peuvent cependant pas reprendre leur rôle, même en dépit de leur droit de veto, faute d'avoir le même poids politique et financier. Ils peuvent choisir de jouer la fermeté avec toutes les conséquences politiques que cela suppose, vu qu'une telle position ne sera sans doute soutenue ni par l'Allemagne et la France ni par les États membres méridionaux

111 Pour plus de détails, voir : <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA\(2017\)603798_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf)>.

112 Cf. AIV, avis n° 105, La zone euro est-elle résistante aux chocs ? De l'approfondissement et du renforcement de l'UEM, La Haye, août 2017.

et orientaux. Selon l'AIV, il s'agit donc de savoir sur quels objectifs les Pays-Bas veulent miser leur capital politique pour obtenir un résultat jugé acceptable.

Vu tous les volets et les intérêts divergents à considérer, il est impossible de dessiner un échiquier des forces détaillé. On peut cependant globalement distinguer trois groupes :

1. Les *contributeurs nets*. De structure relativement stable, ce groupe comprenait, outre le Royaume-Uni, les pays nordiques, la France, l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas. Il est difficile d'évaluer la position de la Finlande et des États baltes, favorables à l'innovation mais également attachés aux fonds de cohésion existants. Des pays ont déjà adopté une position claire : l'Autriche, le Danemark et la Suède ne veulent pas d'augmentation du budget de l'UE. L'Autriche assurant la présidence de l'UE durant le second semestre 2018, elle se montrera sans doute mesurée durant la période à venir. Le facteur crucial est l'Allemagne : elle jouait un certain rôle de leader parmi les contributeurs nets, mais ce rôle devrait être moins marqué. Selon l'accord de coalition de mars 2018, compte tenu de tous les nouveaux défis européens, l'Allemagne est ouverte à une augmentation de la contribution au budget de l'UE¹¹³. Pour des raisons de politique intérieure régionale, les nouveaux contributeurs nets tels que l'Italie, l'Espagne et peut-être la France continuent de miser sur l'obtention de crédits de la politique agricole commune et de fonds de cohésion. Cela complique les réformes souhaitées par les Pays-Bas concernant ces fonds, dont bien sûr une partie bénéficie aussi aux agriculteurs, provinces et projets néerlandais. En résumé : pour des raisons politiques variées, tous les contributeurs nets ne voient pas l'urgence d'une réduction du budget. Ils ne laissent pas forcément les intérêts de leurs contribuables prévaloir sur leurs autres intérêts en tant que citoyens. Au sein du groupe des contributeurs nets, l'équilibre des forces qui se dessine est défavorable aux Pays-Bas. Le groupe devrait aussi souffrir d'un manque de leaders.
2. Les *bénéficiaires nets* en Europe centrale, orientale et méridionale. En dépit de différences marquées, ces pays sont tous attachés au maintien de moyens suffisants en faveur de l'agriculture et de la cohésion. Les divergences de points de vue concernent surtout le degré d'opposition à l'augmentation des dépenses et au dépassement des plafonds et l'importance accordée aux moyens supplémentaires en matière de migrations et de contrôle frontalier – un point auquel l'Italie et la Grèce sont très favorables et les pays de Visegrád au contraire farouchement opposés. Leurs divergences font que ces pays opèrent peu en tant que groupe.
3. Les *pays intermédiaires* : Italie, Espagne et Irlande. Bénéficiaires nets jusqu'à une date récente, ces trois pays font depuis peu ou vont bientôt faire partie des contributeurs nets. Ils n'ont pas encore clairement pris position. Ainsi, des discussions sont en cours en Irlande sur l'acceptation d'une hausse du budget européen et pour défendre la PAC et l'augmentation des fonds structurels¹¹⁴. La politique européenne qu'adoptera l'Italie après l'installation du gouvernement Conte est encore incertaine. Les Pays-Bas pourraient intensifier leurs contacts avec l'Espagne – un pays qui montre

113 La CDU/CSU et le SPD acceptent une hausse du budget sous certaines conditions. Cf. entre autres : https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2018-05-02-Gemeinsame-Erklaerung-Scholz-Maas.html%3e.

114 Cf. : <https://www.iiea.com/eu27/taoiseach-leo-varadkars-vision-future-europe/>.

un intérêt croissant pour un budget moderne, axé sur les réformes.

Les facteurs suivants sont aussi à prendre en considération :

- La Commission a un caractère politique plus marqué – notamment à cause de la procédure des têtes de listes européennes –, cherche davantage à réaliser les attentes des citoyens de l'UE en termes d'apport, de possibilités ou de protection.
- La France n'a pas encore arrêté sa position ; compte tenu d'autres fronts intérieurs et en dépit de ses déclarations passées, le président Macron ne semble pas donner la priorité à la réforme de la PAC.
- Les pays d'Europe centrale et orientale ont déjà indiqué être prêts à contribuer davantage, sans doute parce qu'ils savent qu'ils sont les principaux bénéficiaires. Les fonds pour la zone euro et les réformes structurelles ainsi que la perspective de nouveaux financements pour l'élargissement de l'UE (un de leurs souhaits) offrent à leurs yeux de nouvelles chances de soutien financier pour leurs priorités.

III.6 Recommandations relatives à la stratégie néerlandaise

Concernant le CFP, les Pays-Bas doivent répondre à de graves questions. Les intérêts en jeu sont importants. Le dilemme est le suivant : il est tentant d'adopter une attitude ferme, nécessaire dans certains cas, mais se placer hors du débat fait perdre toute influence dans le processus décisionnel sur des points regardant aussi les Pays-Bas. L'intransigeance peut rapporter le rôle de leader d'un petit groupe de pays (la « nouvelle Hanse ») mais coûte un capital politique qui ne peut pas être engagé ailleurs ; et elle conduit les partenaires à être moins disposés à former avec les Pays-Bas des coalitions autour d'autres sujets, sans parler des éventuels dommages en termes d'image. Parallèlement il apparaît – comme mentionné dans les précédents chapitres du présent rapport – qu'un réexamen de la position néerlandaise s'impose vu les nouvelles attentes des citoyens à l'égard d'une UE protectrice et vu les nouveaux défis qu'affronte cette dernière. Sur cet échiquier, les Pays-Bas doivent choisir une position cohérente sur les trois fronts mentionnés : contributions, dépenses, et structure et pouvoir décisionnel.

Tout d'abord concernant les contributions, le gouvernement doit tenir compte d'une hausse du budget européen et donc d'une contribution plus élevée. Ceci est dû en partie aux modalités et répartitions actuelles qui rendent une réduction importante sur l'agriculture et la cohésion difficilement réalisable, en partie aux souhaits politiques au sein de l'Union concernant notamment les dépenses supplémentaires en matière de sécurité et de migrations, et en partie au Brexit même. Le volume du budget pourra s'établir autour du pourcentage de 1,114 % du revenu national brut proposé par la Commission, ce qui va à l'encontre du point de vue gouvernemental selon lequel la diminution de taille de l'UE doit aller de pair avec celle de son budget. Les Pays-Bas sont quasiment les seuls à défendre cette position ; même les partenaires suédois et autrichien acceptent que le budget reste inchangé après le Brexit.

L'AIV estime qu'il faut envisager de jouer un rôle de leader plus marqué dans le groupe des pays économes. Avec le départ du Royaume-Uni et le changement de point de vue allemand, ce groupe a besoin d'être cimenté ; dans cette optique les regards se tournent vers les Pays-Bas. Un gain en poids politique serait ici aussi possible. Même l'adoption de la proposition actuelle de la Commission nécessite de contrer l'augmentation supplémentaire voulue par certains. L'argument de la rigueur ne doit pas être perçu

comme l'expression des réticences néerlandaises mais comme celle de l'importance de la fiabilité financière pour l'Europe.

À propos des rabais, le gouvernement doit miser sur une position raisonnable par rapport aux autres contributeurs nets. Le système des réductions particulières devant sans doute être refondu avec la fin du rabais britannique, les Pays-Bas doivent fournir de nouveaux points d'ancrage pour une répartition équitable des charges entre les pays ayant un niveau de prospérité comparable. La formation d'une « coalition-rabais » avec d'autres contributeurs nets (Suède, Danemark et Autriche) serait peut-être judicieuse – à condition que ses membres soient disposés à faire preuve de solidarité entre eux.

Pour ce qui est des nouvelles sources de financement, les Pays-Bas doivent soigneusement examiner la tendance à utiliser les fonds européens pour alimenter des instruments financiers, y compris en dehors du cadre budgétaire, ceci dans l'optique de questions ultérieures sur l'efficacité des instruments financiers.

Deuxièmement, concernant les dépenses de l'UE, l'AIV estime que le gouvernement doit concentrer ses efforts sur la modernisation et la qualité. Le nouveau budget doit être à la fois durable sur le plan financier et axé sur l'avenir. Les deux aspects sont liés. Si le budget de l'UE est finalement augmenté – ce qui paraît probable – sa qualité et son contrôle devront être améliorés, y compris pour obtenir le soutien national.

Concernant les « nouveaux objectifs », il est essentiel pour la qualité du débat et l'acceptation au sein du pays que le gouvernement fasse passer plus clairement le message que les dépenses européennes servent aussi les intérêts des citoyens néerlandais – emploi, augmentation de la prospérité, perspectives, sécurité ou protection – et ne sont pas seulement des charges.

Même si le succès n'est pas assuré, le gouvernement doit continuer à insister sur la réduction du budget de la PAC. Il faut cependant éviter de donner l'impression que cette réduction se fait uniquement aux dépens des autres.

Les Pays-Bas peuvent jouer un rôle moteur dans le débat sur la qualité et le contrôle des dépenses, y compris le lien entre soutien financier et respect de l'État de droit (conditionnalité). La proposition du 2 mai 2018 formulée par la Commission est forte mais, vu l'opposition en Europe centrale et orientale, on peut se demander ce qui en subsistera à l'issue de la procédure. Pour ce qui est de la conditionnalité, dans la ligne de la proposition de la Commission et en vue de la possible adoption d'un paquet total plus élevé, les Pays-Bas pourraient opter pour une stratégie de négociation ferme. Il faudra expliquer qu'un contrôle indépendant des dépenses sera mis en œuvre – un point à propos duquel les Pays-Bas peuvent faire des suggestions et la Cour des comptes, l'Office de lutte antifraude et le Parquet européens pourraient jouer un plus grand rôle – et que le cas échéant des réductions seront effectivement appliquées. Dans des situations passées comparables cela n'a pas toujours été le cas.

Troisièmement, concernant la structure du budget et le pouvoir décisionnel à son sujet, les Pays-Bas doivent tenir compte de la mise en œuvre d'une plus grande flexibilité budgétaire. Selon l'AIV, cela nécessite d'approfondir l'analyse. La flexibilité est importante, à condition d'être correctement conçue et liée à la modernisation recherchée du budget dans le sens d'une orientation sur l'avenir et la viabilité financière.

Le CFP suivant pourrait passer à un cycle quinquennal. Selon l'AIV, les Pays-Bas ne doivent pas sous-estimer les conséquences institutionnelles d'un tel changement ; outre les avantages évoqués plus haut, ils doivent en définissant leur point de vue considérer les inconvénients sur le plan budgétaire (négociations constantes, incertitude) – et éventuellement chercher des alliés.

Au final, les Pays-Bas pourraient lors des prochaines négociations sur le CFP s'ériger en leader du camp des « modernisateurs économes » favorable à une Union européenne axée sur des investissements fiables et tournés vers l'avenir. Le vide financier et diplomatique laissé par le départ du Royaume-Uni est douloureux pour les Pays-Bas en tant que contributeur net. Former une coalition avec d'autres pays de cette catégorie sur la question des recettes et dépenses de l'UE pourrait en partie remédier à la situation mais cela demande un gros effort. Il est au moins aussi important pour le débat et pour le soutien national de reconnaître que le CFP ne porte pas que sur les *dépenses*, selon la perspective du contribuable néerlandais, mais que c'est aussi un *moyen* de réaliser dans la décennie à venir des objectifs communs qui peuvent s'avérer vitaux pour l'employé, le consommateur, le chercheur, ou l'étudiant néerlandais.

IV Conclusions et recommandations

Sur la base de l'analyse effectuée aux chapitres précédents, l'AIV énonce les conclusions et les recommandations suivantes :

IV.1 Remarques générales

1. Le Brexit signifie pour les Pays-Bas la perte d'un allié sur certains terrains, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement et la portée du marché intérieur, la politique commerciale commune et la bonne gouvernance d'une Union dotée d'une gestion budgétaire et d'une réglementation efficaces. Dans d'autres domaines communautaires en revanche, les Pays-Bas n'ont jamais trouvé dans le Royaume-Uni un soutien aussi ferme, soit du fait de différences de vues, soit parce que les Britanniques s'étaient soustraits au processus d'intégration, par exemple sur le terrain de la monnaie unique, ou avaient obtenu une dérogation, comme sur celui de la protection juridique en matière de droits fondamentaux des citoyens européens. Les deux pays ont en fin de compte suivi des lignes stratégiques divergentes : l'histoire européenne contraint les Pays-Bas à s'engager dans l'intégration européenne, tandis que le Royaume-Uni a toujours gardé la faculté d'influencer l'équilibre du continent européen de l'extérieur. Une fois ce dernier sorti de l'UE, la perspective d'un regain d'autorité en tant que partenaire privilégié des Britanniques se dessine pour les Pays-Bas.
2. Le Brexit survient en même temps que de profonds changements du contexte européen et mondial qui exigent de la part de l'Union une aptitude d'action et une réorientation stratégique du discours. Les défis mondiaux en matière de sécurité, de migrations, de changement climatique et de modernisation de l'économie obligent l'Union à aller plus loin que la libéralisation des marchés et à soutenir activement ses États membres pour qu'ils défendent et fassent progresser le mode de vie européen. Le Premier ministre Mark Rutte a montré qu'il saisissait cette nécessité dans son discours du 13 juin 2018 devant le Parlement européen à Strasbourg. L'incidence sur les principaux domaines politiques mérite d'être précisée et prise en compte dans le débat public. Ce nouvel engagement européen implique également une réflexion approfondie sur ses conséquences pour les coalitions auxquelles les Pays-Bas appartiennent au sein de l'UE. Si le Royaume-Uni était un partenaire précieux sur le terrain de l'économie de marché, cela est moins vrai en matière de modernisation et de protection.
3. Le Brexit exige un renforcement de la participation néerlandaise à la diplomatie intra-européenne. Pour que les propositions qu'ils défendent soient adoptées à la majorité qualifiée prévue dans le Traité, les Pays-Bas doivent rejoindre un groupe d'États membres plus large que celui auquel ils appartiennent actuellement. Faire obstacle à une décision en formant un bloc d'opposition est plus difficile, en tout cas sans la participation d'un grand pays européen. Même associée à nos deux partenaires du Benelux, la nouvelle Hanse comprenant les Pays-Bas, l'Irlande, les États baltes et les pays nordiques ne suffit pas à faire barrage. Pour les décisions prises au consensus, ce qui dans la pratique est souvent le cas, il est fondamental de convaincre, ce qui implique de fournir de bonnes propositions, de pratiquer un lobby actif et de faire montre d'une volonté de réciprocité. Dans une Europe sans le Royaume-Uni, les Pays-Bas doivent se montrer plus actifs au sein des institutions européennes, veiller à

préserver les anciennes coalitions et à en former de nouvelles, et élaborer une vision stratégique d'ensemble dépassant le cloisonnement des différents ministères.

4. Pour élargir le soutien aux positions néerlandaises, il ne faut pas attendre le moment où les institutions européennes se mettent en marche. Bien plus qu'ils ne le font à l'heure actuelle, les Pays-Bas doivent, seuls ou dans le cadre d'une coalition, mettre en avant leurs intérêts dans la phase où propositions, points de vue et autres conclusions n'ont pas encore pris forme. Pour ce faire, il leur faut adopter une approche proactive, en particulier à l'endroit de la Commission et du Parlement européen. Concernant ce dernier, il est fortement recommandé d'intensifier les contacts aux niveaux du Parlement national et des partis politiques. La Chambre des représentants joue donc également un rôle, notamment sur les dossiers requérant au final l'accord des parlements nationaux, tels que le budget pluriannuel ou les accords d'adhésion. Cette approche nécessite par ailleurs la définition et l'application conséquente d'une politique de ressources humaines permettant de placer des Néerlandais à tous les niveaux des institutions européennes (titulaires ou détachés, à Bruxelles mais aussi au Service européen pour l'action extérieure, par exemple).
5. Il reste stratégiquement nécessaire de prendre part à des coalitions pour défendre la position des Pays-Bas au sein du Conseil européen. Pour les Pays-Bas, le départ du Royaume-Uni fait de l'UE un terrain plus ouvert, dépourvu de dominance géographique précise. La traditionnelle inclination néerlandaise vers l'Europe du nord-ouest perd déjà de sa consistance, et continuera à faiblir dans les prochaines années. Les Pays-Bas doivent par conséquent se montrer flexibles et n'exclure le dialogue avec aucun État membre, qu'il s'agisse de pays d'Europe méridionale, centrale ou orientale, de la péninsule ibérique au groupe de Visegrád. La formation de coalitions mouvantes sur plusieurs terrains stratégiques évite en outre la persistance de clivages entre les groupes d'États membres, et par là le risque d'un durcissement et d'un éloignement structurel entre ces groupes, avec tous les risques que cela implique pour le marché intérieur, la coopération Schengen, la capacité d'action et la crédibilité de l'Union. La formation de nouvelles coalitions crée un maillage qui renforce l'Union dans son ensemble.
6. Former de nouvelles coalitions exige des Pays-Bas qu'ils précisent leur vision de l'intégration européenne en désignant leurs priorités. Comme on le sait, il ne suffit pas d'avoir la raison de son côté pour obtenir gain de cause. Même en cas d'opposition absolue à une décision de l'UE, il peut être profitable de ne pas le marteler sans cesse, ou tout du moins d'étudier si cette décision peut être reliée à une autre que les Pays-Bas souhaitent promouvoir au niveau européen. Avoir l'ambition de jouer un rôle sur la scène franco-allemande contraint à formuler des objectifs européens positifs, et pas seulement à indiquer ce que l'on désapprouve. Le maintien d'une gestion budgétaire rigoureuse et d'un rabais néerlandais peut éventuellement être favorisé par une réflexion constructive sur la consolidation de la zone euro et de l'UEM. Il serait néfaste pour le statut des Pays-Bas dans l'Union comme pour le débat national sur ce point que le pays soit en fin de compte obligé de ravalier ses « non » obstinés et de s'incliner à contrecœur. On l'a vu avec le Royaume-Uni : rejeter la faute sur Bruxelles n'est pas, à terme, d'un grand secours dans l'édification d'une Europe convaincante et forte. Néanmoins, certaines positions réfléchies valent la peine d'être soutenues jusqu'au bout, quel que soit le nombre de leurs défenseurs¹¹⁵.

115 En 2011, la Finlande et les Pays-Bas ont ainsi bloqué à juste titre le compromis franco-allemand au sujet de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen, invoquant la faiblesse de l'État de droit et des capacités juridiques et administratives dans ces pays.

7. À la lumière des grands défis que sont la modernisation et la numérisation de l'économie, la nécessaire transition énergétique et l'importance de l'instabilité et de la pauvreté aux portes de l'Europe, la capacité d'action européenne suppose de surmonter les clivages est-ouest et nord-sud entre États membres. Les Pays-Bas y contribuent déjà par la formation de nouvelles coalitions. Sans les États membres du sud, pas de solution à la problématique migratoire ; sans les modernisateurs d'Europe de l'est, pas d'économie moderne et durable ; sans l'effort de tous les États membres, pas de stabilité autour de l'Europe. En regard de l'image qu'ont acquis les Pays-Bas dans les médias nationaux et internationaux comme chef de file des inconditionnels du « non » au sein de la nouvelle Hanse à l'encontre de la France et des États méridionaux, ils doivent développer une réputation de conciliateur avec la France et les pays du sud et de l'est par l'intermédiaire de coalitions touchant au marché unique numérique, à la définition d'objectifs climatiques ambitieux et à la recherche d'une solution au problème existentiel à long terme de la migration et de l'asile.
8. Il est probable que l'axe franco-allemand gagnera en importance, ce qui exige en tout cas la poursuite de contacts constants et attentifs avec Berlin et Paris. Dans le même temps, en tant que pays fondateur relativement important sur le plan économique, les Pays-Bas devront faire preuve de leadership, notamment dans le contexte du Benelux ou de la nouvelle Hanse. Cela requiert un certain poids politique et des capacités diplomatiques, mais aussi la faculté de discerner les arrangements possibles et ce à quoi ils impliquent de renoncer. L'AIV est d'avis que la meilleure stratégie en ce sens est de perfectionner les propositions franco-allemandes avec l'aide de coalitions formées avec divers autres États membres selon les sujets : les tenants de la modernisation et de la rigueur quand il s'agit de la définition d'un nouveau CFP proche des positions allemandes, les investisseurs sur le long terme quand il s'agit des objectifs climatiques défendus par les Français.
9. Pour jouer un rôle actif dans l'UE, il est indispensable d'investir dans la coordination et la présence. Le rôle joué à cet égard par le ministère des Affaires étrangères, déjà efficace en 2016 durant la présidence néerlandaise, doit être renforcé dans le but notamment d'éviter le cloisonnement ministériel et de rester en mesure de tisser des liens transversaux stratégiques. Il est impossible, sans une présence néerlandaise accrue, d'assumer un rôle proactif auprès des institutions européennes et de faire preuve de flexibilité dans les capitales européennes (diplomatie multilatérale). Or, les restrictions budgétaires de ces dernières années ont fortement réduit la présence néerlandaise auprès de l'UE et de ses États membres. Les batailles de Bruxelles se gagnant souvent dans les ambassades, les Pays-Bas doivent au moins redonner à leur ambition européenne les moyens humains dont ils l'ont privée et renforcer leurs représentations en Europe¹¹⁶.

IV.2 Recommandations spécifiques à certains domaines politiques

1. Sur le terrain du marché intérieur, dont la libre circulation des services, le marché du numérique et celui de l'énergie, il semble logique de poursuivre la coopération avec les États nordiques et baltes, l'Irlande ainsi que, dans une moindre mesure, les pays de Visegrád. L'objectif est entre autres d'influencer les grands États membres, à commencer par la France et l'Allemagne, et de faire contrepoids si besoin lorsqu'ils se rejoignent sur certains dossiers concernant le marché intérieur en recueillant l'appui d'autres partisans du protectionnisme.

¹¹⁶ Cf. AIV, avis succinct n° 32, « *De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld* » [La représentation des Pays-Bas dans le monde], La Haye, mai 2017.

2. Sur le terrain social, les Pays-Bas vont devoir faire un choix stratégique et décider s'ils souhaitent conserver leur attitude actuelle de réserve face aux initiatives européennes ou se rallier à certaines d'entre elles lorsque cela semble possible. L'AIV recommande l'adoption d'une attitude ouverte vis-à-vis de telles initiatives. Il partage le point de vue du gouvernement en ce qui concerne le renforcement de la dimension sociale de l'Europe, élément crucial pour l'avenir de l'Union et l'adhésion du public. Les coalitions formées par les Pays-Bas avec la Suède, le Benelux, l'Allemagne et la France dans le cadre de la révision de la directive sur le détachement des travailleurs peuvent servir de base.
3. Concernant les objectifs néerlandais en matière de politique climatique, les chances de succès dépendent de la mise en place d'une coopération étroite non seulement avec les pays nord-européens tels que la Suède et la Finlande, mais aussi avec la France, le Benelux et l'Allemagne. Sur le terrain de la recherche et de l'innovation, le départ du Royaume-Uni pousse à rechercher une coopération étroite avec la France et l'Allemagne.
4. En ce qui concerne l'UEM, il est souhaitable d'adopter une attitude constructive vis-à-vis des initiatives lancées par l'Allemagne et la France suite au sommet de juin 2018, surtout si elles rejoignent les recommandations formulées par l'AIV dans son avis d'août 2017 sur l'approfondissement et le renforcement de l'UEM. Dans le débat sur l'avenir de l'UE, les initiatives conjointes avec les États nordiques et baltes et l'Irlande (nouvelle Hanse), qu'elles soient ou non menées par les Pays-Bas, soulignent l'importance des responsabilités nationales, de la discipline budgétaire et de la réduction des risques, mais ne permettront pas d'esquiver la discussion recherchée par d'autres États membres sur la mutualisation des risques, la solidarité et la stabilisation conjointe. La crédibilité d'une telle coalition de type Hanse dépend en outre des projets du Danemark et de la Suède concernant leur adhésion à l'euro.
5. Le Brexit affaiblit les coalitions existantes au sein de la PESD et de la PESC, le Royaume-Uni y ayant souvent tenu le rôle principal, par exemple sur la question de la Russie et des sanctions à son encontre. Même après le Brexit, il reste toutefois crucial de maintenir une coordination aussi efficace que possible avec les Britanniques. L'AIV estime que les Pays-Bas peuvent dans ce cadre agir en médiateur entre le Royaume-Uni et l'UE et invite le gouvernement à étudier les possibilités en ce sens. À cet égard, l'AIV rappelle la recommandation visant à relancer l'Eurogroupe au sein de l'OTAN formulée dans son avis sur l'avenir de cette dernière.
6. En matière de défense, les Pays-Bas doivent se montrer favorables à une plus grande autonomie européenne. La France étant le moteur principal de cette ambition, l'AIV recommande d'explorer les possibilités d'une plus étroite coopération avec elle. Le fait que vingt-cinq États membres souhaitent participer à la CSP est un signe positif mais la création d'un groupe militaire de tête restreint, comptant très probablement l'Allemagne, la Belgique et la France, reste inévitable dans l'objectif de développer une capacité militaire européenne significative. L'AIV estime que les Pays-Bas devraient faire partie d'un tel groupe. À ses yeux, la récente décision des ministres de la Défense de neuf pays européens, dont les Pays-Bas, au sujet de l'initiative européenne d'intervention (EI2) constitue une étape potentiellement importante dans cette direction.
7. Outre la France et l'Allemagne, un certain nombre de pays du sud sont également d'importants partenaires de coalition pour les Pays-Bas en ce qui concerne la coopération européenne en matière de migrations. L'AIV recommande de miser sur

des coalitions larges avec des pays qui, par-delà leur propre intérêt à court terme (le nord contre le sud), s'engagent pour la stabilité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et pour une stratégie migratoire européenne humaine et efficace. Cela inclut la lutte contre le trafic d'êtres humains, en coopération avec l'Italie. Une telle stratégie doit s'intégrer dans une politique européenne de coopération au développement plus large, d'autant plus nécessaire que la pression migratoire risque de s'accroître au cours des prochaines décennies.

8. Les négociations avec les pays ACP au sujet d'un nouveau cadre pour le commerce et l'aide – compte tenu du fait que ces pays ressentiront les conséquences commerciales du Brexit – nécessitent de s'engager activement pour le maintien des moyens de la coopération européenne au développement. Dans ce cadre, les Pays-Bas devront chercher à coopérer avec la France, interlocuteur traditionnel des pays ACP, ainsi qu'avec les pays scandinaves et l'Allemagne, dont les vues rejoignent la ligne néerlandaise en matière de cohérence entre aide et commerce.
9. Concernant le CFP, l'AIV considère comme probable que les négociations, qui doivent encore commencer, aboutissent à une augmentation du budget de l'UE ainsi que de la contribution des Pays-Bas. Par ailleurs, l'AIV estime important de plaider fermement, avec une coalition de « modernisateurs économes », en faveur de l'intégration au CFP d'une conditionnalité liée à l'État de droit et à la responsabilité en matière de migrations, de la réduction du budget de la PAC et de la modernisation budgétaire. Le gouvernement néerlandais devrait envisager de jouer un rôle plus prépondérant au sein d'une telle coalition.

IV.3 Recommandations concernant la formation de coalitions avec des pays ou groupes de pays

1. Considérant ce qui précède, l'AIV souligne que, si l'option d'une étroite coopération avec des pays partageant les vues néerlandaises tels que le Benelux, les États nordiques et baltes, l'Autriche et l'Irlande semble s'imposer comme une évidence, elle ne suffira toutefois pas, eu égard au nombre de pays impliqués, à influencer le processus décisionnel ni à bloquer certaines décisions. Pour ce faire, il est non seulement souhaitable mais aussi nécessaire de garder ouvertes les possibilités de dialogue avec des États membres défendant certes un point de vue différent mais plus importants en taille et en influence, tels que l'Italie ou l'Espagne.
2. Sans s'obliger à applaudir à chaque initiative franco-allemande, il est dans l'intérêt des Pays-Bas, en termes de prospérité et de sécurité, que la France et l'Allemagne entretiennent une relation de confiance ancrée dans le contexte européen. Les Pays-Bas pourraient s'assigner pour tâche d'orienter et, si besoin, d'améliorer les initiatives franco-allemandes en rappelant à leurs auteurs que leur entente est une condition nécessaire, mais insuffisante pour parvenir à un accord européen. Les Pays-Bas pourraient assumer ce rôle de médiateur entre ces deux grands pays et les autres États membres avec encore plus de conviction après la sortie du Royaume-Uni.
3. Il va de soi que cela requiert de bonnes relations bilatérales avec Berlin et Paris. De ce fait, l'AIV estime que les Pays-Bas doivent rester axés sur une étroite coopération avec l'Allemagne, dont ils sont proches et partagent souvent les intérêts mais pas dans tous les domaines. Ainsi, les Pays-Bas sont très attachés à l'économie de marché, à l'ouverture des frontières et à la libre circulation des services, là où

l'Allemagne prend avant tout en compte les intérêts de sa puissante industrie, notamment le secteur automobile.

4. Le resserrement de la coopération avec la France dans lequel les Pays-Bas s'investissent activement revêt une importance égale en vue d'influencer la ligne des initiatives franco-allemandes. La France est en effet un allié crucial et trop souvent négligé dans le renforcement des piliers européens en matière de protection – défense et stabilité aux portes de l'Europe, régulation de la migration, modernisation de l'économie et dimension sociale. L'AIV est d'avis que cela pourrait faire l'objet d'une attention accrue, y compris dans le débat public.

La coopération avec les pays du groupe de Visegrád, compte tenu de leur position en matière de migrations et, dans le cas de la Pologne et de la Hongrie, d'État de droit, semble moins évidente. Néanmoins, sur certains terrains, leurs vues rejoignent celles des Pays-Bas (par exemple le marché intérieur) tandis que sur d'autres, ils n'adoptent pas tous la même ligne ; par conséquent, la coopération avec ces pays, éventuellement dans le cadre du Benelux, ne doit pas être d'emblée écartée.

Demande d'avis

Chambre des représentants

À l'attention du président
du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV)
J. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

La Haye, le 4 juillet 2017

Monsieur le Président,

Aujourd'hui, 4 juillet 2017, la Chambre des représentants a décidé, en vertu de l'article 30 du règlement de la Seconde Chambre des États généraux, de demander au Conseil consultatif pour les questions internationales d'émettre un avis sur les possibilités pour les Pays-Bas de former des coalitions au sein de l'Union européenne après le départ du Royaume-Uni (Brexit).

La demande s'appuie sur la motion Mulder et al. sur la formation de coalitions avec d'autres pays après le Brexit (Documents parlementaires 21 501-20, n° 1229), motion adoptée par la Chambre le 16 mai 2017. Vous trouverez en annexe une copie de ce texte ainsi qu'une liste détaillée de questions.

Au nom de la Chambre des représentants, je vous prie de bien vouloir répondre à la présente demande d'avis.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Khadija Arib
Présidente de la Chambre des représentants

ANNEXE

Au nom des membres de la commission permanente pour les affaires européennes, je vous prie, conformément à la décision de la réunion de procédure du 1^{er} juin 2017, de proposer à la Chambre de demander au Conseil consultatif pour les questions internationales d'émettre un avis sur les possibilités pour les Pays-Bas de former des coalitions au sein de l'Union européenne après le départ du Royaume-Uni (Brexit).

Cet avis complètera le rapport de l'AIV du 22 mars 2017 intitulé *Brexit means Brexit* sur les conséquences du Brexit pour les Pays-Bas et la formation de coalitions au sein de l'Union européenne.

La demande de la commission permanente pour les affaires européennes s'appuie sur la motion Mulder et al. sur la formation de coalitions avec d'autres pays après le Brexit (Documents parlementaires 21 501-20, n° 1229), adoptée par la Chambre le 16 mai 2017 (compte rendu des débats parlementaires II 2016/17, n° 75, item 9).

Dans cette motion, la Chambre considère que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne constitue pour les Pays-Bas la perte d'un allié majeur et modifie les rapports de force sur l'échiquier européen.

La Chambre constate également que, dans son récent avis sur le Brexit, le Conseil consultatif pour les questions internationales conclut que les Pays-Bas doivent rechercher une coordination et une coopération étroite non seulement avec l'Allemagne, mais aussi avec les pays nord-européens.

Pour finir, la Chambre demande au Conseil consultatif pour les questions internationales d'émettre un avis complémentaire précisant avec qui et comment former de telles coalitions, ainsi que les moyens nécessaires à cette fin.

Année parlementaire 2016-2017

21 501-20

Conseil européen

No 1229

MOTION DU DÉPUTÉ ANNE MULDER et al.

Proposée le 9 mai 2017

La Chambre des représentants,

ayant entendu le débat,

considérant qu'avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne les Pays-Bas perdent un allié majeur ;

considérant que ce départ modifie les rapports de force sur l'échiquier européen ;

constatant que dans son récent avis sur le Brexit le Conseil consultatif pour les questions internationales conclut que les Pays-Bas doivent rechercher une coordination et une coopération étroite non seulement avec l'Allemagne, mais aussi avec les pays nord-européens ;

demande au Conseil consultatif pour les questions internationales d'émettre un avis complémentaire précisant avec qui et comment former de telles coalitions, ainsi que les moyens nécessaires à cette fin,

et passe à l'ordre du jour.

Anne Mulder

Omtzigt

Voordewind

Chambre des représentants, année parlementaire
2016-2017, 21 501-20, n° 1229

Conséquences du Brexit pour la prise de décision à la majorité qualifiée

	Pourcentage de la population de l'Union-situation en 2016	Pourcentage de la population de l'Union après le Brexit	Solde
Allemagne	15,93 %	18,26 %	+2,33 %
France	13,04 %	14,94 %	+1,90 %
Royaume-Uni	12,73 %	non pertinent	non pertinent
Italie	12,07 %	13,84 %	+1,77 %
Espagne	9,12 %	10,46 %	+1,34 %
Pologne	7,47 %	8,56 %	+1,09 %
Roumanie	3,90 %	4,47 %	+0,57 %
Pays-Bas	3,37 %	3,86 %	+0,49 %
Belgique	2,31 %	2,53 %	+0,22 %
Grèce	2,21 %	2,44 %	+0,23 %
République Tchèque	2,05 %	2,35 %	+0,30 %
Portugal	2,04 %	2,34 %	+0,30 %
Hongrie	1,94 %	2,22 %	+0,28 %
Suède	1,92 %	2,20 %	+0,28 %
Autriche	1,69 %	1,93 %	+0,24 %
Bulgarie	1,42 %	1,62 %	+0,20 %
Danemark	1,11 %	1,27 %	+0,16 %
Finlande	1,08 %	1,23 %	+0,15 %
Slovaquie	1,06 %	1,22 %	+0,16 %
Irlande	0,91 %	1,04 %	+0,13 %
Croatie	0,83 %	0,95 %	+0,12 %
Lituanie	0,57 %	0,66 %	+0,09 %
Slovénie	0,41 %	0,46 %	+0,05 %
Lettonie	0,39 %	0,45 %	+0,06 %
Estonie	0,26 %	0,30 %	+0,04 %
Chypre	0,17 %	0,19 %	+0,02 %
Luxembourg	0,11 %	0,13 %	+0,02 %
Malte	0,08 %	0,10 %	+0,02 %

Source : Présentation par H. Würzner, du ministère des Affaires étrangères, lors de l'introduction au colloque organisé pour les quarante ans d'existence de l'IOB, le 14 décembre 2017 (cf. la note 10 du présent avis).

Abréviations utilisées

AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
AVV	Conseil consultatif pour la paix et la sécurité
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
PNB	Produit national brut
CETA	Accord économique et commercial global
GAT	Groupe antiterrorisme
ECFR	Conseil européen pour les relations internationales
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
BEI	Banque européenne d'investissement
FMI	Fonds monétaire international
UEM	Union économique et monétaire
MES	Mécanisme européen de stabilité
UE	Union européenne
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PAC	Politique agricole commune
FMI	Fonds monétaire international
INTCEN	<i>Intelligence and Situation Center</i>
JAI	Justice et Affaires intérieures
CFP	Cadre financier pluriannuel
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
NBS	Groupe des cinq pays nordiques (Danemark, Suède, Finlande, Norvège, Islande) et des trois pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie)
APD	Aide publique au développement
OLAF	Office européen de lutte antifraude
CSP	Coopération structurée permanente
PTCI	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
V4	Groupe de Visegrád (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
WRR	Conseil scientifique de la politique gouvernementale
OMC	Organisation mondiale du Commerce

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*

- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?,
September 2004
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral
approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international
decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME : renforcement graduel dans
un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on
Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER : les populations contre les crimes de masse,
juin 2010
- 71* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world,
February 2011
- 74* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015 : les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE : perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME : entre ambition et
ambivalence, *juillet 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011***

- 78* LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE : souveraineté et capacité d'action, *janvier 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80* DES MONDES INÉGAUX : pauvreté, croissance, inégalités et le rôle de la coopération internationale, *septembre 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82* INTERACTION ENTRE ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE : vers la confiance et la flexibilité, *février 2013*
- 83* ENTRE PAROLES ET ACTES : perspectives de paix durable au Moyen-Orient, *mars 2013*
- 84 NEW PATHS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION, *March 2013*
- 85 CRIME, CORRUPTION AND INSTABILITY: an exploratory report, *May 2013*
- 86 ASIA ON THE RISE: strategic significance and implications, *December 2013*
- 87* L'ÉTAT DE DROIT : garantie pour le citoyen européen et fondement de la coopération au sein de l'UE, *février 2014*
- 88* ACCROÎTRE LE SOUTIEN À LA COOPÉRATION EUROPÉENNE : en renforçant la confiance, *avril 2014*
- 89 IMPROVING GLOBAL FINANCIAL COHESION: the Importance of a Coherent International Economic and Financial Architecture, *June 2014*
- 90 THE FUTURE OF THE ARCTIC REGION: cooperation or confrontation?, *September 2014*
- 91 THE NETHERLANDS AND THE ARAB REGION: a principled and pragmatic approach, *November 2014*
- 92 THE INTERNET: a global free space with limited state control, *November 2014*
- 93* COOPÉRATION UE - PAYS ACP APRÈS 2020 : vers un nouveau partenariat ?, *mars 2015*
- 94 INSTABILITY AROUND EUROPE: Confrontation with a New Reality, *April 2015*
- 95 INTERNATIONAL INVESTMENT DISPUTE SETTLEMENT: from ad hoc arbitration to a permanent court, *April 2015*
- 96 DEPLOYMENT OF RAPID-REACTION FORCES, *October 2015*
- 97 AUTONOMOUS WEAPON SYSTEMS: the need for meaningful human control, *October 2015**
- 98 DIFFERENTIATED INTEGRATION: different routes to EU cooperation, *October 2015*
- 99 THE DUTCH DIAMOND DYNAMIC: doing Business in the Context of the New Sustainable Development Goals, *January 2016*
- 100 WELL CONNECTED? On relations between regions and the European Union, *January 2016*
- 101 SECURITY AND STABILITY IN NORTHERN AFRICA, *May 2016*
- 102 THE PROTECTION OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICTS: well-trodden paths and new ways forward, *July 2016*
- 103 BREXIT MEANS BREXIT, towards a new relationship with the UK, *March 2017*
- 104 THE WILL OF THE PEOPLE? The Erosion of Democracy under the Rule of Law in Europe, *June 2017*
- 105* LA ZONE EURO EST-ELLE RÉSISTANTE AUX CHOCS ? De l'approfondissement et du renforcement de l'UEM, *juillet 2017*
- 106 THE FUTURE OF NATO AND EUROPEAN SECURITY, *October 2017*
- 107 FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS: EQUIVALENT PROTECTION IN ALL PARTS OF THE KINGDOM, theory and practice of territorial limitations on the application of human rights treaties upon ratification, *June 2018*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*

- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Dead-lock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROITS DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18* LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : protectrice des droits et des libertés du citoyen, *novembre 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*
- 23 Advisory letter TOWARDS A STRONGER SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION, *June 2013*
- 24 Advisory letter FULL SPEED AHEAD: Response by the Advisory Council on International Affairs to the policy letter 'Respect and Justice for All', *September 2013*
- 25 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION: Beyond a Definition, *May 2014*
- 26 Advisory letter THE EU'S DEPENDENCE ON RUSSIAN GAS: How an integrated EU policy can reduce it, *June 2014*
- 27 Advisory letter FINANCING THE INTERNATIONAL AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *April 2015*
- 28 Advisory letter THE FUTURE OF SCHENGEN, *March 2016*
- 29 Advisory letter THE FUTURE OF ODA, *December 2016*
- 30 Advisory letter EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT: the need for ratification, *December 2016*
- 31 Advisory letter RUSSIA AND THE DEFENCE EFFORTS OF THE NETHERLANDS, *March 2017*
- 32 Advisory letter THE DUTCH GOVERNMENT'S PRESENCE ABROAD, *May 2017*

- ** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).
- *** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.
- **** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).