

Madame la Présidente,

C'est avec un grand intérêt que le gouvernement a pris connaissance de l'avis de l'AIV intitulé « Alliances pour une Union européenne qui se modernise et protège », élaboré à la demande de la Chambre (Document parlementaire 21 501 n° 20, motion des députés Mulder, Omzigt et Voordewind). La présente réponse du gouvernement doit être considérée en corrélation avec les autres lettres, passées et à venir, adressées sur ce thème à la Chambre des représentants. Je me réfère notamment aux lettres sur l'élargissement et le renforcement du réseau des postes diplomatiques et consulaires (Documents parlementaires 32 734, n°s 31 et 32), à la réponse aux questions écrites sur la défense des intérêts néerlandais au sein de l'UE (Documents parlementaires 35000V n° 4 du 24 septembre 2018), à la réponse du gouvernement à l'avis du Conseil scientifique de la politique gouvernementale intitulé « Variations européennes », et en particulier au document sur l'état de l'Union qui sera publié en janvier 2019.

Comme l'AIV, le gouvernement pense que le départ du Royaume-Uni de l'UE modifiera nombre de schémas existants et de certitudes. Outre les lourdes conséquences et les complications économiques, financières, juridiques et politiques qu'il entraîne, le Brexit influe sur le rapport de forces au sein de l'UE. Avec le retrait du Royaume-Uni, les Pays-Bas perdent un partenaire partageant globalement les mêmes vues, cependant que l'équilibre des forces politiques change en faveur des grands États membres. Le poids électoral des États membres est en effet basé sur l'importance de leur population. Cela signifie que le poids électoral du plus grand pays, l'Allemagne, passera de 15,93 % à 18,26 %, soit une augmentation de 2,33 %, cinq fois supérieure à celle du poids électoral des Pays-Bas : pays de taille moyenne, ceux-ci verront leur poids électoral passer de 3,37 % à 3,86 %, soit une augmentation de près de 0,5 %. Le poids électoral de la France augmentera de 1,90 % pour atteindre 14,94 %.

Ces modifications font que les pays de petite et de moyenne taille qui, à l'instar des Pays-Bas, adoptaient dans de nombreux dossiers des positions comparables à celles du Royaume-Uni devront coopérer de façon accrue sur des initiatives stratégiques. Comme il l'a indiqué en répondant aux questions écrites sur la défense des intérêts néerlandais au sein de l'UE, le gouvernement investit dans la promotion de coalitions plus structurées avec d'autres États membres. Plus encore que par le passé, il est essentiel d'entretenir avec eux de bonnes relations et de les connaître pour pouvoir influencer sur le processus décisionnel européen et obtenir des résultats favorables à notre pays.

Dans la même perspective, le gouvernement précédent a commencé peu après le référendum britannique un réexamen des relations entre les Pays-Bas et l'ensemble des États membres de l'UE. Depuis l'automne 2016, de nombreuses discussions ont été menées aux niveaux politique et administratif avec des États membres qui intéressent les Pays-Bas soit parce qu'ils partagent les mêmes points de vue soit parce qu'ils jouent un rôle clé dans des dossiers jugés importants. L'intensification des contacts avec d'autres États membres a été particulièrement visible lors de la réunion Benelux avec les pays nordiques et les pays baltes en juin 2017 à la Haye ainsi qu'à l'occasion des trois réunions Benelux avec les pays de Visegrád, en 2016 et 2017. Les relations avec l'Allemagne sont restées bonnes jusqu'au niveau le plus élevé et les relations avec la France se sont intensifiées depuis le référendum britannique.

Si le poids électoral relatif peut modifier l'équilibre des forces politiques en faveur des grands États membres, cette modification ne peut cependant être considérée comme un processus mécanique dans lequel l'augmentation du poids électoral se traduit automatiquement par une augmentation proportionnelle de l'influence. Il ressort ainsi d'une étude indépendante que les Pays-Bas, avec un poids électoral relativement limité, obtiennent des résultats supérieurs à la moyenne. Selon une étude du Conseil européen pour les relations internationales (https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_more_europe_core_four), les Pays-Bas sont après l'Allemagne et la France, le pays le plus influent de l'Union, alors qu'ils disposent d'un poids électoral moindre que celui de l'Italie, de l'Espagne, de la Pologne et de la Roumanie. D'après

l'agence Politico (<https://www.politico.eu/interactive/power-matrix-brexit-and-the-eurozone>) les Pays-Bas faisaient partie fin 2017 des acteurs les plus influents, après l'Allemagne et la France, sur les terrains du Brexit et de l'euro.

Pour le gouvernement, cette vision positive de la position de négociation néerlandaise repose sur plusieurs facteurs. Tout d'abord, les Pays-Bas préparent toujours avec soin les points de vue adoptés dans les négociations avec Bruxelles dans le cadre des processus interministériels d'évaluation des nouvelles propositions de la Commission (BNC) et CoCo, des délibérations avec la Chambre, ainsi que de la concertation stratégique dans le Conseil des affaires européennes (REA). Notre pays peut ainsi en général clairement déterminer les résultats à viser et l'argumentaire sur lequel s'appuyer. Cette phase comprend aussi une analyse des rapports de force et l'identification des alliés. Les Pays-Bas discutent à un stade précoce de leurs idées avec la Commission et des coalitions d'États membres, ce qui favorise un lobbying politique efficace. Les fiches BNC et les échanges de vues avec la Chambre permettent notamment aux autres États membres de prendre connaissance des considérations néerlandaises relatives à la politique européenne. Cependant, la logique des négociations veut aussi que le gouvernement puisse présenter ses idées dans un cadre confidentiel. La divulgation précoce des bornes posées par les Pays-Bas fait de notre pays un partenaire de négociation moins flexible, et partant moins intéressant ; cela nuit donc aussi à la recherche de solutions cadrant au mieux avec nos intérêts. Dans le souci d'une défense optimale des intérêts néerlandais, le gouvernement oscille entre deux attitudes : ouverture quant au raisonnement et au soutien sur lesquels s'appuie le point de vue national, discrétion quant aux limites à ne pas franchir dans le cadre du processus de négociation international. Dans l'après-Brexit, la nécessité de telles considérations sera sans doute encore renforcée par la complexité accrue du champ de forces. Parallèlement, il est clair pour le gouvernement que cela ne doit en aucune façon nuire à l'information de la Chambre.

En second lieu, la formation de coalitions fait partie de la méthode diplomatique néerlandaise depuis le traité de Münster de 1648. Compte tenu de ses moyens militaires et de son poids électoral limités, notre pays a toujours été à la recherche de coalitions susceptibles de servir ses intérêts. Un système multilatéral basé sur des règles est ainsi devenu un instrument indispensable et le processus d'unification européenne revêt dans cette optique une importance historique pour notre pays. Après l'adhésion britannique à la CEE en 1972, l'habitude a été prise de chercher d'abord à approcher l'un des grands États membres du trio Royaume-Uni – Allemagne – France avant d'envisager des coalitions plus larges. Comme le note à juste titre l'AIV, le Royaume-Uni ne partageait pas toujours nos vues, mais il apportait au moins un contrepoids important dans des négociations dans lesquelles la position des Pays-Bas était moins marquée. On peut ainsi penser à l'orientation vers le marché, aux relations commerciales ouvertes et à la politique de sécurité transatlantique, à propos desquelles le point de vue britannique était souvent beaucoup moins réservé que celui de la France ou de l'Allemagne, les Pays-Bas adoptant régulièrement une position intermédiaire entre les trois pays. Les points de vue britannique et néerlandais pouvaient aussi fortement diverger, comme dans le cas de l'élargissement inconsidéré de l'Union.

La mise en œuvre d'une politique de coalition efficace dans l'Union européenne doit aujourd'hui être considérée par rapport aux modalités du processus décisionnel européen. Si la plupart des décisions sont prises à la majorité qualifiée, dans la pratique la volonté perdure néanmoins de décider autant que possible à l'unanimité afin d'optimiser le soutien des États membres. Le recours effectif au vote à la majorité qualifiée est plus l'exception que la règle mais l'idée qu'il reste possible incite à faire aboutir les négociations à un résultat acceptable pour tous les États membres. Dans ce contexte, l'obtention d'une minorité de blocage a donc souvent une importante valeur symbolique mais ne constitue pas une panacée. Il peut ainsi arriver qu'une coalition nordique de type Hanse n'obtienne pas de minorité de blocage par faiblesse démographique, mais que les autres États membres doivent cependant en tenir compte parce qu'elle concerne un nombre relativement important d'États membres prêts à intervenir pour obtenir les objectifs fixés aux niveaux administratif et politique. Il revient ensuite aux coalisés de savoir négocier pour obtenir un consensus qui fasse suffisamment droit à leurs intérêts ou à leurs objections.

Comme l'AIV, le gouvernement estime que l'influence des Pays-Bas dans le processus décisionnel de l'après-Brexit ne peut pas être jugé sur leur seule capacité à former des coalitions efficaces. Les considérations doivent aussi plus souvent inclure à un stade précoce le Parlement européen et la Commission européenne. Le gouvernement souligne l'importance de placer des Néerlandais à tous les niveaux des institutions européennes et plaide pour les mesures nécessaires au maintien de l'équilibre géographique. Cela demande l'étroite implication des tous les ministères, la bonne mise en œuvre d'une stratégie des ressources humaines de la fonction publique attentive aux postes à responsabilité, la fluidité du passage aux fonctions supérieures des agents néerlandais et une vue d'ensemble plus claire de nos possibles candidats aux postes importants.

Doté depuis le traité de Lisbonne d'une compétence législative, comme le Conseil, le Parlement européen joue à ce titre un rôle important dans l'élaboration de la législation européenne. Dans ce contexte, les Pays-Bas devront après le Brexit encore plus investir dans les contacts avec les membres, néerlandais et autres, du Parlement européen en charge des dossiers législatifs qui les intéressent. Outre le gouvernement, les membres de la Chambre peuvent aussi jouer un rôle à cet égard en entretenant les contacts avec leurs homologues, notamment néerlandais, au sein du Parlement européen. Dans ce cadre, il est essentiel pour la défense des intérêts néerlandais que nos eurodéputés soient informés au mieux de l'engagement du gouvernement concernant les dossiers législatifs européens en cours de négociation et relevant de la compétence du Parlement européen. Ils reçoivent actuellement ces informations par le biais des fiches BNC. Les contacts passent naturellement aussi par les partis politiques, et notre Représentation permanente auprès de l'UE peut également jouer à cet égard un important rôle de soutien.

L'AIV suggère dans son avis que pour entretenir leur influence les Pays-Bas doivent formuler davantage d'objectifs européens positifs et qu'il ne faut pas qu'ils soient vus comme le chef de file des inconditionnels du « non ». Le gouvernement ne se reconnaît pas dans l'image d'un État membre cherchant uniquement à contrer les décisions. Comme l'a souligné le Premier ministre Marc Rutte dans son discours devant le Parlement européen, le gouvernement n'est pas automatiquement favorable à « plus d'Europe » pour résoudre les problèmes communs. L'UE ne fonctionnera a priori pas mieux en accumulant de nouvelles tâches, missions, structures et mandats. Selon le gouvernement, l'Union gagnerait en valeur et en crédibilité en améliorant plutôt son processus décisionnel et le contrôle et en axant son action sur les principales difficultés que rencontrent les États membres : le marché intérieur, la politique commerciale internationale, l'UEM, l'euro, la politique commune en matière d'asile et de migrations, le contrôle commun des frontières extérieures, la sécurité et le climat. Dans tous ces domaines, les États membres de l'UE ont déjà fait le choix réfléchi de la coopération et de l'élaboration d'une politique commune. Les Pays-Bas ont joué un rôle constructif en la matière, même s'il faut noter que les solutions communes ne doivent pas seulement être discutées mais aussi appliquées. Pour que l'Union soit crédible, il est essentiel que la mise en œuvre des mesures convenues, des accords et des règles soit sérieuse et contrôlée de façon efficace. Cela suppose des États membres forts, réellement capables de traduire dans la pratique les engagements pris dans le cadre de l'UE. Selon le gouvernement, une UE axée sur l'essentiel et dans laquelle les mesures convenues sont appliquées a davantage de sens qu'une Union dans laquelle les initiatives prolifèrent sans être assez contraignantes pour les États membres et sans aboutir à des résultats suffisants.

Le gouvernement se félicite que l'AIV reconnaisse l'importance d'une diplomatie coordonnée et soutenue depuis les différentes capitales européennes, et que des moyens soient libérés à cet effet. Nos ambassades, qui jouent le rôle d'éclaireur sur le terrain, signalent les chances et les menaces pour l'engagement néerlandais à Bruxelles, font du lobbying et fournissent les informations contextuelles nécessaires à la formation efficace de coalitions. Les 2 juillet et 8 octobre derniers, le gouvernement a adressé à la Chambre des lettres l'informant de la décision de renforcer le réseau des postes en Europe (Documents parlementaires 32 734, nos 31 et 32), décision motivée en grande partie par de semblables considérations. Dans les prochaines années, le cadre de la coopération européenne sera renforcé par des agents supplémentaires affectés auprès de la Représentation permanente à Bruxelles mais aussi des ambassades de Budapest,

Bucarest, Berlin, Bruxelles, Dublin, Londres, Madrid, Paris, Tallinn, Vilnius et Zagreb, ainsi que dans le voisinage direct de l'Union européenne : Pristina, Sarajevo, Skopje, Tirana et Belgrade.

Le gouvernement partage dans les grandes lignes l'opinion de l'AIV concernant les possibles partenaires de coalition pour les domaines d'action du marché intérieur, du secteur social, de la politique climatique et de l'innovation et de la recherche. Concernant l'UEM, les Pays-Bas continueront à chercher à s'associer avec des pays partageant les mêmes vues et attachés à une politique financière solide de l'Union et de ses membres. Lorsque les coalitions le permettent, ils s'engagent autant que possible en faveur d'une implication maximale des pays « out », à savoir les États de l'UE qui ne sont pas membres de la zone euro mais sont touchés par les décisions prises dans cadre.

Enfin, l'AIV souligne à juste titre l'importance d'une politique de coalition visant principalement à infléchir l'axe franco-allemand et à mobiliser des pays partageant les mêmes vues tels que la Belgique, le Luxembourg, les États nordiques et baltes, l'Autriche et l'Irlande. Plus que le passé, il sera fait appel aux capacités néerlandaises de conciliation et de flexibilité. Notre position y est propice. L'Allemagne et la France considèrent les Pays-Bas comme un partenaire sérieux. La coopération entre le Benelux et les États nordiques et baltes a pris un nouvel élan. Le gouvernement continuera à agir en faveur de l'approfondissement de coalitions similaires, tout en étant conscient qu'il faut éviter que cette démarche soit perçue comme antagoniste au sein de l'Union (nord contre sud ou est contre ouest). C'est pourquoi le gouvernement continuera à rechercher des coalitions et à entretenir des contacts amicaux, « inclusifs », avec tous les États membres partageant des intérêts comparables, aussi bien sur le plan des principes (par exemple en matière d'État de droit), que sur celui d'intérêts matériels particuliers ou d'initiatives visant à améliorer le fonctionnement de l'UE.

Stef Blok
Ministre des Affaires étrangères