Ministère néerlandais des Affaires étrangères

Évaluation de l'IOB

Relations, résultats et rendement

Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas

Évaluation de l'IOB

Relations, résultats et rendement

Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas

novembre 2012

Avant-propos

Rares sont les Néerlandais, y compris au sein de la fonction publique, qui sont au courant de l'existence de l'Union Benelux. Certes, le terme de « Benelux » est connu de tous, mais il évoque les années cinquante et une coopération avant tout économique, dont la pertinence serait remise en question par le processus d'intégration européenne. Or le nombre d'activités se déroulant dans ce cadre a de quoi étonner quiconque se penche pour la première fois sur le sujet.

La coopération Benelux est née durant la Seconde Guerre mondiale, quand les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois en exil à Londres ont posé les premiers jalons de la coopération monétaire et de l'union douanière. Par l'intermédiaire de l'Union économique Benelux (UEB, 1960), dans le cadre de laquelle des institutions comme le Comité de ministres et le Secrétariat général ont vu le jour, la coopération s'est progressivement étendue à d'autres terrains, tels que l'agriculture, l'énergie, l'environnement et le climat, l'aménagement du territoire, la police, etc. En matière de politique étrangère s'est aussi développée une pratique d'harmonisation informelle. L'expiration du traité UEB a soulevé aux Pays-Bas un débat sur l'avenir de la coopération Benelux, certains remettant en question sa raison d'être. Le gouvernement néerlandais a toutefois considéré que la poursuite de la coopération pouvait représenter une véritable valeur ajoutée, à condition de la moderniser et de remédier à quelques carences. Le 17 juin 2008, les représentants des trois pays ont signé un nouveau traité Benelux censé actualiser et optimiser la coopération.

Lors des débats sur l'approbation de ce nouveau traité, les deux chambres du Parlement néerlandais ont demandé au ministère des Affaires étrangères une évaluation de la coopération Benelux afin de pouvoir mesurer sa valeur ajoutée et son intérêt pour le citoyen néerlandais, et de disposer d'informations sur la réalisation concrète des améliorations visées par le traité. La direction Évaluation de la politique et des opérations (IOB) ayant déjà en préparation un audit sur la politique en matière de coopération européenne, le ministre des Affaires étrangères lui a demandé d'y inclure cette évaluation.

L'IOB a analysé, pour sept dossiers, les résultats concrets fournis par la coopération Benelux, une question qu'il considère comme « typiquement néerlandaise », le raisonnement en termes de rendement étant fortement ancré dans la politique et la culture des Pays-Bas. Cette évaluation doit donc être envisagée comme participant d'une perspective strictement néerlandaise.

L'évaluation fournit de précieuses informations sur le mode de travail et le fonctionnement de l'Union Benelux. Au sein du millefeuille administratif européen, celle-ci apporte un complément, et parfois un soutien, aux formes de coopération transfrontalière, bilatérale et européenne. Elle vise en outre un certain nombre de bénéfices sociaux, dont le manque de visibilité pour le citoyen n'altère en rien la valeur. Généralement modestes, ces résultats sont cependant souvent longs à obtenir. L'IOB estime que le pilotage au niveau politique et

administratif peut être amélioré afin que la coopération cadre mieux avec les priorités politiques et soit davantage axée sur les résultats.

L'équipe de l'IOB ayant mené l'évaluation comprenait les personnes suivantes : Bas Limonard, inspecteur, qui a dirigé l'évaluation, en étroite collaboration avec les enquêteurs Mirjam Piepenbrink-Lagerwaard (du début de l'étude à février 2012), Jochen Stöger (de mars 2012 à la clôture de l'évaluation) et Laura Hoogwerf, qui a contribué à l'étude de cas sur la coopération énergétique pentalatérale ; le directeur, Ruerd Ruben, s'est chargé de la supervision. Enfin, le comité de lecture interne était composé de Marijke Stegeman et Frans van der Wel, inspecteurs.

Le groupe de référence pour l'audit Renforcement de la coopération européenne et position des Pays-Bas a fourni à deux reprises de précieux commentaires sur les projets de rapport. Ses membres sont : Sebastiaan Princen (Sciences de l'administration et des organisations, université d'Utrecht), Jan Rood (université de Leyde et Institut Clingendael), Maarten Lak (direction Europe, ministère des Affaires étrangères), Joop Nijssen (direction Intégration européenne, ministère des Affaires étrangères), Marlèn Dane (direction Affaires européennes et internationales, ministère de la Sécurité et de la Justice) et Dirk Roelofsen (Inspection nationale des Finances, ministère des Finances). L'IOB leur est reconnaissante de leur apport constructif.

L'IOB tient également à remercier le Secrétariat général Benelux pour sa coopération, en particulier la mise à disposition de ses documents d'archive et les facilités accordées pour les interviews avec les membres du personnel et de l'encadrement.

Merci enfin à toutes les personnes qui ont apporté leur concours à cette évaluation et dont la liste est incluse à l'annexe 4.

L'IOB supporte l'entière responsabilité du contenu du rapport.

Ruerd Ruben,
Directeur de l'Évaluation de la politique et des opérations (IOB)
Ministère néerlandais des Affaires étrangères

Table des matières

Avant-propos 3
Encadrés, tableaux et figures 8
Abréviations utilisées 9

Conclusions principales et problèmes prioritaires 13
A Introduction 13
B Conclusions principales 16
C Problèmes à considérer 20

1 Introduction 24
1.1 Pourquoi une évaluation 25
1.2 Structure et mise en œuvre de l'évaluation 26
1.2.1 Axes d'analyse 26
1.2.2 Mise en œuvre 28
1.2.3 Sources 29
1.2.4 Repères 29
1.3 Articulation de l'étude 30

2 Un nouveau traité pour le Benelux 32
2.1 Introduction 33
2.2 Historique de la coopération Benelux 33
2.3 Carences de la coopération UEB 35
2.4 Arguments en faveur de la rénovation du traité 36
2.5 Positions des Pays-Bas dans les négociations du nouveau traité 37
2.6 Contenu du nouveau traité 39
2.7 Processus de ratification et questions en suspens 43
2.8 Résumé 44

3 Contribution financière et humaine des Pays-Bas 46
3.1 Introduction 47
3.2 Ressources humaines 47
3.2.1 Ministère des Affaires étrangères 47
3.2.2 Autres ministères 49
3.2.3 Autres organisations 50
3.3 Contribution financière 51
3.3.1 Contribution au budget de l'Union Benelux 51
3.3.2 Autres dépenses 52
3.4 Résumé 53

4 Le nouveau traité dans la pratique 54
4.1 Introduction 55
4.2 Un pilotage politique mieux défini 56
4.3 Recentrage sur le fond 59
4.4 Flexibilité : actualité et pertinence 62
4.5 Coopération avec les régions limitrophes 66
4.6 Conclusions 68

5 Thèmes de coopération étudiés 70
5.1 Introduction 71
5.2 Forum pentalatéral sur l'énergie 71
5.2.1 Contexte 71
5.2.2 Modalités de la coopération 72
5.2.3 Résultats et bénéfices sociaux 75
5.2.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux 77
5.3 Affaires vétérinaires 78
5.3.1 Contexte 78
5.3.2 Modalités de la coopération 79
5.3.3 Résultats et bénéfices sociaux 81
5.3.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux 83
5.4 Coopération transfrontalière entre entités administratives 84
5.4.1 Contexte 84
5.4.2 Modalités de la coopération 86
5.4.3 Résultats et bénéfices sociaux 87
5.4.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux 90
5.5 Politique de la jeunesse 91
5.5.1 Contexte 91
5.5.2 Modalités de la coopération 92
5.5.3 Résultats et bénéfices sociaux 94
5.5.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux 95
5.6 Décision Ambulances 95
5.6.1 Contexte 95
5.6.2 Modalités de la coopération 96
5.6.3 Résultats et bénéfices sociaux 98
5.6.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux 100
5.7 Travail frontalier 100
5.7.1 Contexte 100
5.7.2 Modalités de la coopération 102
5.7.3 Résultats et bénéfices sociaux 103
5.7.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux 106
5.8 Coopération Senningen 107
5.8.1 Introduction 107
5.8.2 Officiers de liaison 112
5.8.3 Achats et logistique 118
5.8.4 Formations communes 121
5.8.5 Gestion de crise 127

6 Valeur ajoutée et avantages pour le citoyen 134
6.1 Introduction 135
6.2 Valeur ajoutée du cadre de l'Union Benelux 135
6.3 Rôle de précurseur au sein de l'Union européenne 138
6.4 Relation entre l'Union Benelux et la coopération politique Benelux (CPB) 141
6.5 Avantages pour le citoyen (bénéfices sociaux) 143
6.5.1 Levée des barrières frontalières 143
6.5.2 Exploitation des économies d'échelle 146
6.5.3 Développement des connaissances 147
6.5.4 Fonction de réseau / plateforme 148
6.6 Coopération non réalisée 151
6.7 Facteurs de succès et d'échec 152
6.8 Conclusions 154

Annexes 158
Annexe 1 À propos de l'IOB 159
Annexe 2 Termes de référence (résumé) 160
Annexe 3 Thèmes de coopération 165
Annexe 4 Personnes interviewées et consultées 166

Encadrés, tableaux et figures

Encadrés

Encadré 1.1	Usage du terme « Benelux » dans le langage courant	26
Encadré 4.1	Projet Urbiscoop	65
Encadré 5.1	Marché de gros de l'électricité	72
Encadré 5.2	Couplage des marchés	74
Encadré 5.3	Initiatives du Parlement en faveur de la conclusion d'un accord	97
Encadré 5.4	Travail frontalier	101
Encadré 5.5	Autres volets de la coopération policière Benelux	111

Tableaux

Tableau 3.1	Contribution néerlandaise au budget de l'Union Benelux	51
Tableau 4.1	Regroupement thématique dans les rapports annuels du Benelux	60
Tableau 5.1	Application de la convention Benelux concernant la coopération transfrontalière	88
Tableau 6.1	Avantages escomptés de la coopération Benelux	150

Figures

Figure 2.1	Institutions de l'Union Benelux	40
Figure 5.1	Nouvelle structure de coopération	80
Figure 5.2	Structure de la coopération Senningen	109

Abréviations utilisées

AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
ASTRID	Réseau des services de secours belges
ATC	Available Transfer Capacity (Capacité de transport disponible)
BBZ	Bureau Affaires belges (SVB)
Benego	Concertation frontalière belgo-néerlandaise
Benelux	Belgique, Pays-Bas et Luxemburg
BRZN	Service interrégional de police judiciaire des Pays-Bas du sud
CBS	Office central de la Statistique
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CEPOL	Collège européen de police
CGI	Direction Coopération policière internationale de la police fédérale (Belgique)
CICB	Conseil interparlementaire consultatif du Benelux
COG	Groupe central de concertation (Senningen)
COSI	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (UE)
CPAS	Centre public d'action sociale (Belgique)
CPB	Coopération politique Benelux
CTF	Coopération transfrontalière
CVO	Chef des services vétérinaires
CWE	Europe Centre-Ouest
DEU	Direction Europe (ministère des Affaires étrangères)
DIE	Direction Intégration européenne (ministère des Affaires étrangères)
ECR	Euro Contrôle Route
ECURIE	Système européen d'échange d'informations en cas d'urgence radiologique
EL&I	Ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation
EMCC	European Market Coupling Company
ENLETS	Réseau européen des services technologiques de police
ETS	Système d'échange de droits d'émission
EURES	Services européens de l'emploi
Europol	Agence européenne de lutte contre la criminalité
GBCT	Groupement Benelux de coopération territoriale
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
IBR	Rhinotrachéite infectieuse bovine
INAMI	Institut national belge d'assurance maladie-invalidité
IOB	Direction de l'Évaluation de la politique et des opérations
IPOL	Fusion du Service national de renseignements criminels et du Service de la coopération policière internationale
JAI	Justice et Affaires intérieures
KLPD	Corps national des services de police
KMar	Maréchaussée royale
NCC	Centre national de crise
NWE	Europe Nord-Ouest

OBPI	Office Benelux de la propriété intellectuelle
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
ONU	Organisation des Nations unies
OPT	Organe public transfrontalier
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PEPIC	Programme européen de protection des infrastructures critiques
PF	Personne formée
PROCIV	Groupe de travail consultatif de l'UE sur la protection civile
Rob	Conseil de l'administration publique
SG	Secrétaire général ou Secrétariat général
SIE	Système d'information Europol
SIG	Système d'information géographique
SMUR	Service mobile d'urgence et de réanimation (Belgique)
SVB	Banque d'assurances sociales
TTE	Transports, Télécommunications et Énergie
UE	Union européenne
UEB	Union économique Benelux
UWV	Organisme de gestion des assurances sociales
vtsPN	Facilité de coopération pour la police
VWA	Autorité pour la sécurité des aliments et des produits de consommation

Carte du Benelux

Conclusions principales et problèmes prioritaires

A Introduction

L'Union Benelux est une structure de coopération intergouvernementale entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Durant la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements en exil de ces trois États posent les jalons d'une coopération monétaire et d'une union douanière. En 1958, ils signent un traité instituant une Union économique Benelux (UEB). À bien des égards, le Benelux peut être vu comme le précurseur de la Communauté économique européenne, devenue l'Union européenne. Le Secrétariat général, situé à Bruxelles, constitue le pivot administratif de l'Union Benelux. Il assure le secrétariat du Comité de ministres, du Conseil Benelux ainsi que des divers groupes de travail et commissions.

Entré en vigueur au 1er novembre 1960, le traité UEB avait une validité de cinquante ans. À l'approche de cette échéance, plusieurs possibilités s'offraient aux Pays-Bas : reconduire tacitement le traité, arrêter la coopération ou négocier un nouveau traité. C'est cette dernière option qui a été retenue par les trois partenaires Benelux, qui souhaitaient ainsi actualiser et optimiser leur coopération. À la demande du ministre des Affaires étrangères, le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) a rédigé en 2007 un avis sur la coopération Benelux qui en identifiait les défaillances. L'AIV concluait ainsi qu'il manquait à l'UEB une mission et une stratégie clairement définies pour mener une action efficace. Celle-ci semblait se réduire à une somme de décisions fragmentaires. La tâche et les capacités de mise en œuvre de l'Union s'en trouvaient morcelées, ce qui nuisait à sa visibilité. L'AIV attribuait ces problèmes à l'absence de pilotage stratégique des États membres et à la faiblesse de leur implication politique. Si des efforts n'étaient pas faits sur ces deux plans, l'UEB continuerait à perdre de son importance et la plus-value qu'elle renferme en puissance resterait inutilisée. L'AIV estimait nécessaire de procéder à un examen critique des missions du Benelux. La fédéralisation de plus en plus marquée de la Belgique ne favorisait pas non plus la coopération, de même que le manque de consensus sur des aspects essentiels de l'intégration européenne et le fait que certains dossiers bilatéraux soient traités hors du cadre Benelux.

Le 17 juin 2008, les États Benelux ont signé un nouveau traité officialisant l'élargissement de la coopération à d'autres terrains que l'économie. L'Union économique Benelux est donc devenue l'Union Benelux. Son but est d'approfondir et d'étendre la coopération entre les trois pays membres afin de conserver son rôle de précurseur au sein de l'Union européenne, et de renforcer et d'améliorer la coopération transfrontalière à tous les niveaux. Cela se traduit sur les trois terrains principaux suivants :

a. Marché intérieur et Union économique ;
b. Développement durable ;
c. Justice et Affaires intérieures.

Le ministre néerlandais des Affaires étrangères alors en fonction considérait que les objectifs poursuivis par le nouveau traité étaient :
1. un pilotage politique mieux défini ;
2. un recentrage de la politique sur le fond ;
3. une plus grande flexibilité afin de mieux s'adapter à l'actualité.

Lors des débats sur l'approbation de ce nouveau traité en 2009 et 2010, les deux chambres du Parlement ont demandé au ministre des Affaires étrangères une évaluation de la coopération Benelux. Le ministre s'y est engagé pour 2012, de sorte que ses conclusions puissent être prises en compte dans la définition du nouveau programme de travail commun pour la période 2013-2016.

Le présent rapport d'évaluation de la coopération dans le cadre de l'Union Benelux fait partie de l'audit *Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie* (Renforcement de la coopération européenne et position des Pays-Bas) mené par l'IOB. Outre la coopération formelle basée sur le traité, il existe une coopération Benelux informelle en matière de politique étrangère qui se déroule dans les ambassades et dans un contexte multilatéral tel que l'Union européenne ou les Nations unies. Cette forme de coopération, appelée coopération politique Benelux (CPB), fait également l'objet d'une étude dans le cadre de l'audit, plus particulièrement pour ce qui concerne son efficacité dans le contexte décisionnel de l'Union européenne, dont les conclusions seront incluses au rapport final publié en 2013.

La présente évaluation répond à deux questions principales :
1. Les améliorations visées par le nouveau traité Benelux sont-elles réalisées dans la pratique ?
2. Quelle est la valeur ajoutée de la coopération dans le cadre de l'Union Benelux et quels avantages présente-t-elle pour le citoyen néerlandais ?

Les améliorations sur lesquelles porte la première de ces questions sont celles que les Pays-Bas espéraient en signant le nouveau traité, à savoir a) un pilotage politique mieux défini, b) un recentrage de la politique sur le fond et c) une plus grande flexibilité. Le traité permet par ailleurs d'engager une coopération avec les États, entités fédérées et autres entités administratives limitrophes du territoire du Benelux. L'IOB s'est penchée avec intérêt sur la coopération avec le Land allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie, qui s'est avérée une innovation importante au cours de l'évaluation.

La seconde question principale se décompose en quatre volets :
a. Quelle est la valeur ajoutée de la coopération Benelux au regard d'autres formes de coopération telles que la coopération transfrontalière régionale (par exemple dans le cadre de l'Euregio), la coopération bilatérale ou la coopération européenne ?
b. Dans quelle mesure l'Union Benelux joue-t-elle un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne ?
c. La coopération au sein de l'Union Benelux renforce-t-elle la coopération politique Benelux (CPB) ?
d. Quels sont les bénéfices sociaux de la coopération au regard de ses coûts ?

La réponse de l'IOB à la première des deux questions s'appuie sur une étude documentaire du nouveau traité, du programme de travail commun 2009-2012, des rapports et plans annuels, ainsi que des comptes rendus du Conseil Benelux et du Comité de ministres. L'IOB s'est également entretenue avec des agents du Secrétariat général du Benelux, des représentants des trois États au niveau administratif, des membres du Conseil interparlementaire consultatif du Benelux (Parlement Benelux) et des universitaires. Pour la seconde question, l'IOB a procédé à l'analyse de sept thèmes de coopération : 1. la coopération énergétique pentalatérale, 2. les affaires vétérinaires, 3. la coopération transfrontalière entre entités administratives, 4. la politique de la jeunesse, 5. les transports d'urgence par ambulance, 6. le travail transfrontalier et 7. la coopération Senningen (police et gestion de crise). Ces domaines, qui reflètent bien la diversité de la coopération Benelux, ont été étudiés par l'IOB au moyen de comptes rendus des groupes de travail et d'autres documents et d'entretiens avec les personnes concernées. Le chapitre 1 de la présente évaluation donne tous les détails de la méthode appliquée.

Contrairement aux attentes, le nouveau traité n'est pas entré en vigueur au 1er novembre 2010 mais au 1er janvier 2012. L'IOB publie donc son évaluation peu de temps après l'entrée en vigueur officielle du traité, ce qui peut impliquer que les innovations prévues dans ce dernier n'ont pas encore pu être mises en pratique. Dans la mesure où la réalisation de certaines de ces améliorations exige du temps, il faudra considérer la présente évaluation comme un tableau provisoire. Cela dit, plusieurs des processus importants prévus par le traité ont été mis en marche peu après la signature : le premier programme de travail commun pour 2009-2012 a été approuvé en 2008, l'ensemble des thèmes de coopération ont été rassemblés sur trois terrains fondamentaux qui structurent également l'organisation du Secrétariat général, et la coopération est depuis 2008 définie à l'aide de plans annuels approuvés par le Comité de ministres. La coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie a elle aussi été lancée dès 2009 telle que prévue par le traité. Toutefois, la période d'évaluation (2008-2012) a été marquée par d'autres facteurs tels que le statut démissionnaire des gouvernements belge et néerlandais et l'indécision concernant certains points de négociation qui ont probablement mobilisé l'attention au détriment des aspects de fond.

La présente évaluation résulte de la volonté exprimée par le Parlement des Pays-Bas de déterminer la valeur ajoutée de la coopération Benelux ainsi que les avantages qu'elle représente pour le citoyen néerlandais. L'IOB a conscience qu'il est possible d'aborder autrement la coopération Benelux et le partenariat entre pays voisins, en leur reconnaissant avant tout une valeur intrinsèque. Bien que ce point de vue soit aussi partagé aux Pays-Bas, ceux-ci souhaitent surtout obtenir des résultats visibles proportionnels aux coûts engagés. Cette attente découle d'un mode de réflexion en termes de rendement plus solidement ancré aux Pays-Bas qu'en Belgique ou au Luxembourg. L'évaluation doit donc être comprise sous une perspective néerlandaise.

Le coût financier direct de la coopération (contribution Benelux) s'élève pour les Pays-Bas à 3,9 millions d'euros annuels pour la période 2009-2012. Selon l'IOB, les dépenses additionnelles liées aux activités du personnel néerlandais dans les groupes de travail de l'Union Benelux se situent entre 0,5 et 1 million d'euros par an.

B Conclusions principales

Le nouveau traité dans la pratique

1) Le traité a donné davantage de clarté à la structure du pilotage politique, mais celui-ci ne s'est pas intensifié.
Quelques innovations contenues dans le nouveau texte ont été mises en œuvre dans la pratique. Elles concernent un programme commun pluriannuel sur la base duquel le Comité de ministres – qui depuis 2008 réunit les ministres des Affaires étrangères au moins une fois par an, conformément aux dispositions du traité – élabore les plans annuels. Ces mesures sont nécessaires pour permettre un pilotage politique encore inexistant dans la pratique, faute d'implication suffisante des dirigeants dans la coopération Benelux. Il est difficile de réunir les ministres des Affaires étrangères dans le cadre de l'Union Benelux, les séances annuelles durent à peine une demi-heure et l'Union n'y fait pas l'objet d'une discussion sur le fond. Au cours des dernières années, les hauts fonctionnaires du Conseil Benelux, qui préparent les réunions du Comité de ministres, se sont principalement penchés sur des questions institutionnelles, comme la ratification du nouveau traité, l'accord de siège pour le Secrétariat général, le montant du budget et la nouvelle répartition des contributions des trois pays. Le plan annuel est automatiquement approuvé par les ministres alors que sa préparation administrative est peu coordonnée. Le ministère des Affaires étrangères n'intervient pas dans les choix faits par les ministères techniques et il n'existe pas de concertation administrative interministérielle régulière sur la coopération Benelux. Faute de vision stratégique et d'ancrage administratif, les Pays-Bas ne peuvent assurer un pilotage axé sur les priorités et les résultats. La coopération reste de ce fait une simple somme de décisions ponctuelles.

2) L'introduction dans le traité de trois terrains de coopération prioritaires n'a pas abouti à un recentrage stratégique sur le fond ni à plus de cohésion.
La volonté de recentrage sur le fond qui se dégage de la désignation de trois terrains clés dans le nouveau traité n'a guère eu d'effet sur la portée ni sur la diversité des thèmes de la coopération. Bien que regroupés autour des trois priorités dans le programme de travail commun 2009-2012 et les plans annuels, ces domaines diffèrent peu de ceux des années précédentes. Faute de définition ou d'objectif précis, les priorités manquent de cohérence interne et le regroupement thématique est arbitraire sur certains points. Le réaménagement est surtout apparent et la pertinence en termes de recentrage sur le fond réduite.

3) La latitude d'action que laisse le traité est activement mise à profit pour introduire de nouveaux thèmes de coopération. En dépit du mécanisme de limites et de contrôles, l'appréciation des priorités est dépourvue de transparence, ce qui donne un caractère fortuit au choix de projets novateurs.
Le traité permet d'engager la coopération dans de nouvelles directions, qu'elles entrent dans le cadre des trois priorités ou non. Il charge même le Secrétariat général de préparer des propositions en ce sens. Ce dernier s'emploie désormais à étudier et à mettre sur pied de nouvelles initiatives et a créé à cet effet la fonction d'innovateur. Les projets ne sont retenus que s'ils sont soutenus par les trois pays au niveau administratif. Ils doivent être ensuite adoptés par le Comité de ministres, qui les inscrit au plan annuel. L'innovateur les développe de sa propre initiative ou sur proposition d'agents du Secrétariat général, de

membres des groupes de travail ou du Conseil interparlementaire consultatif (le Parlement Benelux), ou d'autres contacts politiques et administratifs du Secrétariat général. En l'absence de mécanisme transparent pour fixer les priorités, la sélection des thèmes se fait de manière aléatoire. Cette façon de procéder ne garantit pas que les domaines les plus pertinents et les plus urgents seront retenus, et elle ne contribue pas non plus au recentrage souhaité.

4) Le succès de la coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie fluctue en fonction du dossier traité. Jusqu'à présent, aucune autre entité fédérée ou région limitrophe n'a souhaité engager une coopération structurelle avec le Benelux.

Le nouveau traité autorisant la coopération avec les régions, États et entités fédérées limitrophes, le Land allemand Rhénanie du Nord-Westphalie a engagé de sa propre initiative une relation de collaboration avec l'Union Benelux dans des domaines déterminés. Ses représentants participent activement à divers groupes de travail Benelux et aux activités opérationnelles qui en découlent. En tant que Land, la Rhénanie du Nord-Westphalie ne peut cependant pas être cosignataire des traités Benelux et ne dispose pas toujours de ministères équivalents aux ministères nationaux des pays du Benelux. Les représentants des pays membres dans les groupes de travail ne sont pas tous convaincus que leur mandat les autorise à participer à une coopération dont ils craignent que la République fédérale prenne ombrage. La collaboration est plus facile sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique.

Valeur ajoutée et avantages pour le citoyen

5) L'Union Benelux n'est pas en concurrence avec les formes de coopération transfrontalière bilatérale et européenne, mais vient les compléter et, parfois, les soutenir.

Elle fonctionne au sein d'un système de gouvernance multi-niveaux englobant les collectivités régionales et locales, les États et le niveau européen (notamment l'Union européenne et le Conseil de l'Europe). Elle offre un cadre juridique à la coopération transfrontalière locale, par exemple entre collectivités territoriales ou services d'ambulance. Elle laisse toute latitude à la coopération bilatérale, aussi bien en son sein qu'en dehors, et favorise les relations bilatérales. Il arrive que des problèmes qui ne sont pas encore abordés dans le cadre de l'UE soient débattus dans celui du Benelux ; les trois pays membres harmonisent aussi parfois leur mise en œuvre nationale de la politique européenne. En outre, la structure Benelux est propice au partage approfondi des connaissances, plus difficile dans celle de l'UE compte tenu du nombre d'États membres et de la diversité des problèmes auxquels ils sont confrontés. Le choix pour la coopération dans le cadre Benelux est souvent induit par la structure institutionnalisée qu'il offre, mais l'Union génère elle-même de nouvelles initiatives. Le soutien du Secrétariat général est appréciable à divers égards : connaissance des institutions et des stratégies des trois pays ainsi que de leurs différences culturelles, mise à disposition d'un lieu de réunion neutre et fourniture de services de traduction et d'interprétation. Cet appui diplomatique, logistique et administratif est gage de continuité du travail en commun. Dans quelques groupes de travail, le Secrétariat général apporte aussi une contribution sur le fond.

6) Si le caractère trilatéral de la coopération apporte peu d'un point de vue pratique, il ne nuit pas non plus à la coopération mais en accroît la visibilité, notamment au niveau de l'UE.

Pour la coopération dans les régions frontalières, le Benelux n'est pas a priori le cadre le mieux approprié pour les Pays-Bas, qui ne partagent pas de frontière avec le Luxembourg mais avec les Länder allemands de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Basse-Saxe. Le caractère trilatéral de la coopération contribue néanmoins à sa visibilité et renforce l'image de pragmatisme du Benelux en Europe, tout en laissant à la coopération bilatérale une latitude qui se reflète dans la dynamique de certains groupes de travail. En outre, le modèle de coopération peut ensuite être transposé à d'autres zones limitrophes. Ainsi, une grande partie de la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne est désormais concernée, la Rhénanie du Nord-Westphalie prenant une part active à la coopération dans toujours plus de domaines.

7) Dans la pratique, la coopération Benelux ne joue pas de façon structurelle le rôle de précurseur au sein de l'Union européenne (fonction de laboratoire). Les réussites en la matière sont occasionnelles.

Les pays de l'Union Benelux coopèrent, dans la plupart des thèmes choisis par celle-ci, de façon plus étroite que ne le font habituellement les États européens. Le Benelux peut en la matière servir de modèle, bien que ce soit rarement son objectif explicite. Depuis l'intégration à l'Union européenne de l'acquis de Schengen en 1997, il n'y a pas d'exemple de collaboration lancée par le Benelux et reprise par l'UE. On compte en revanche quelques initiatives impliquant les pays du Benelux et servant de modèle pour la future politique européenne, telles que la coopération énergétique pentalatérale et le traité de Prüm relatif au partage des informations policières – deux projets auxquels participent également l'Allemagne et la France –, comme cela s'est produit pour la coopération Schengen. En outre, le traité de Prüm s'inspire du traité de police Benelux de 2004 et la coopération énergétique bénéficie du soutien du Secrétariat général. Certaines initiatives du Benelux ont attiré depuis leur lancement un grand nombre d'autres pays européens, qui y ont adhéré, par exemple dans le domaine des contrôles routiers. Enfin, la coopération transfrontalière dans le cadre Benelux sert parfois de modèle à des projets similaires avec les États voisins.

8) La coopération au sein de l'Union Benelux ne conditionne pas la coopération politique Benelux, mais contribue cependant à un cadre de référence commun. La collaboration administrative dans certains groupes de travail conduit à une concertation dans les groupes de travail de l'UE ; mais faute de coordination politique cela ne débouche que rarement sur une convergence de position.

Il y a peu de lien entre les activités menées dans le cadre de l'Union Benelux et la coopération politique Benelux, au sens de concertation préalable aux réunions européennes entre Premiers ministres, ministres des Affaires étrangères et hauts fonctionnaires. Les acteurs concernés par la coordination politique ont au mieux une connaissance globale de ce qui se passe dans le cadre de l'Union Benelux. La conscience qu'il existe une forme concrète de coopération Benelux contribue toutefois – comme les succès diplomatiques passés – à un sentiment d'appartenance. On note un rapport plus direct entre l'Union Benelux et l'intervention des trois pays au niveau européen lorsque les groupes de travail Benelux œuvrent à l'échange d'idées et à la synchronisation des points de vue au sein des groupes de travail de l'UE. Cela conduit cependant rarement à des positions communes, du fait des divergences politiques entre les pays et du manque de concertation

entre les ministres concernés. Il est frappant de constater que contrairement à la Belgique et au Luxembourg, les Pays-Bas ne délèguent pas toujours les mêmes représentants dans les groupes de travail du Benelux et de l'UE portant sur les mêmes thèmes, notamment dans les domaines de la police et de la sécurité intérieure.

9) La coopération Benelux vise divers types de bénéfices sociaux. Généralement indirects et modestes, ces résultats sont souvent longs à obtenir.

La coopération Benelux vise quatre types de bénéfices sociaux : premièrement, la levée complète ou partielle des barrières auxquelles se heurtent les citoyens, les entreprises, les organisations de la société civile, les collectivités locales et les services opérationnels des zones frontalières. Deuxièmement, la réalisation d'économies d'échelle en vue d'accroître l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics. Troisièmement, l'échange de connaissances et d'informations entre services administratifs et opérationnels afin que l'État puisse travailler mieux et plus intelligemment. Et, quatrièmement, la constitution d'une plateforme ou d'un réseau pour les fonctionnaires ou les services opérationnels. Lorsque les fonctionnaires de pays voisins se connaissent et ont construit une relation de confiance, ils communiquent plus facilement et travaillent mieux ensemble en cas de crise (épizootie, catastrophes, etc.), lors des interventions transfrontalières (de la police par exemple) ou durant les réunions européennes.

Les effets sociaux de la coopération sont généralement indirects et donc difficiles à identifier, en particulier concernant le partage des connaissances et la fonction de plateforme. Même dans le cas du premier objectif, la levée des barrières frontalières, la plupart des bénéfices sont indirects : le Benelux ne fournit souvent qu'un cadre juridique devant encore être concrètement précisé, ou à caractère principalement informatif. Pour ce qui est de réaliser des économies d'échelle, les bénéfices sociaux sont certes directs, mais il est difficile de les rendre visibles.

Leur réalisation est un exercice de longue haleine pour la coopération Benelux et les résultats en la matière restent souvent modestes, ce pour différentes raisons :

- Clarté des objectifs : pour de nombreux thèmes, la coopération n'est pas axée sur la résolution d'un problème social. Si les activités ciblent généralement des résultats concrets (accords juridiques, séminaires, brochures, sites internet, etc.), leur impact social est rarement pris en compte. Les groupes de travail qui n'atteignent pas l'objectif initialement fixé ont en outre tendance à prolonger la coopération avec des ambitions revues à la baisse (par exemple s'informer mutuellement). De plus, l'empilement des fonctions (partage des connaissances, fonction de plateforme) peut facilement voiler les objectifs concrets. Les rapports annuels du Benelux pourraient aussi mieux mettre en évidence le lien entre les activités et les bénéfices sociaux.
- L'implication au niveau tant politique qu'administratif est cruciale pour atteindre des résultats. Outre une formulation concrète, l'attention politique favorise la réalisation d'un objectif ambitieux, comme le montre l'exemple de la coopération énergétique pentalatérale. À défaut, la coopération dépend de la motivation personnelle des fonctionnaires concernés, et il n'est plus garanti qu'elle cadre avec les priorités

stratégiques. Les différences politiques, réglementaires et techniques deviennent alors très vite des obstacles insurmontables.
- Les groupes de travail se réunissent deux fois par an en moyenne, un rythme insuffisant pour obtenir des avancées significatives.
- Le recours à l'expertise juridique est parfois trop tardif. Dans deux des groupes de travail étudiés, un mémorandum d'entente s'est rétrospectivement avéré avoir le caractère d'un traité. Un des textes a pu être corrigé, l'autre a nécessité une procédure de ratification ; les deux opérations ont été coûteuses en énergie et en temps.
- Ces dernières années, le statut démissionnaire des gouvernements belge et néerlandais a été un facteur de ralentissement, car il était impossible de donner le feu vert pour certains traités et protocoles d'accord, pour de nouvelles initiatives ou pour le financement de projets. En outre, les priorités politiques ont changé avec les gouvernements et, partant, la coopération envisagée a parfois été abandonnée.

C Problèmes à considérer

Le nouveau traité a permis de mettre en œuvre quelques innovations visant à renforcer le pilotage politique, le recentrage sur le fond et la flexibilité afin d'exploiter au maximum la valeur ajoutée potentielle de l'Union Benelux. Mais, pour être efficaces, ces innovations exigent que les méthodes de travail des pouvoirs publics néerlandais, en collaboration, bien entendu, avec leurs partenaires Benelux, créent les conditions favorables. Les points abordés ci-dessous présentent des suggestions en ce sens.

1) Vision stratégique et implication du politique

La signature du nouveau traité marque un choix politique clair en faveur de la poursuite et du renforcement de la coopération, afin d'accroître l'efficacité du volet transfrontalier et d'affirmer le rôle de précurseur du Benelux en Europe. Le gouvernement néerlandais n'a cependant pas de vision stratégique bien définie et articulée, qui orienterait la concrétisation de ces objectifs abstraits et permettrait d'éviter que la coopération pratique se détache progressivement des priorités politiques. Une vision qui serait, en outre, partagée par ses deux autres partenaires, et porterait sur les aspects suivants :

- L'importance de l'Union Benelux pour la coopération transfrontalière : est-il préférable que cette coopération s'inscrive dans le cadre Benelux et que les problèmes y soient activement identifiés ou bien vaut-il mieux décider au cas par cas de faire appel au Secrétariat général ou non ?
- La nécessité, l'opportunité politique et les possibilités de faire jouer au Benelux un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne : est-ce là un objectif activement poursuivi par l'Union Benelux ou plutôt un effet secondaire positif de la coopération ? Dans le premier cas, il faudra définir comment réaliser cet objectif et en évaluer les possibilités.
- L'intensité du ciblage thématique souhaitée : l'Union Benelux doit-elle continuer de poursuivre des objectifs relativement modestes dans un large éventail de domaines, ou bien doit-elle se concentrer sur un nombre réduit de thèmes afin d'obtenir des effets plus importants et plus intéressants, notamment pour les politiques et les citoyens ?

- La clarté des objectifs et le niveau d'ambition de la coopération : les activités des groupes de travail peuvent-elles se limiter à l'échange d'informations et de connaissances et à l'entretien des relations mutuelles ou bien la collaboration doit-elle nécessairement déboucher sur des résultats concrets ayant des retombées sociales ?
- La coopération avec d'autres parties : l'entente avec la Rhénanie du Nord-Westphalie doit-elle se limiter au niveau opérationnel ou peut-elle être élargie au plan stratégique, auquel cas dans quels domaines ?

Mener une action ciblée sur des thèmes pertinents demande un engagement politique, des ministres des Affaires étrangères mais aussi de tous les ministres techniques responsables des multiples terrains sur lesquels l'Union Benelux exerce ses activités. Leur peu d'intérêt à l'égard du Benelux s'explique par l'importance politique et stratégique réduite qu'ils accordent généralement à ces thèmes. Or, sans pilotage politique, cette situation ne pourra s'améliorer, d'où cercle vicieux. Engagement politique veut aussi dire que les ministres doivent être disposés à coopérer avec leurs homologues belges et luxembourgeois. Tous n'en étant pas forcément convaincus, le ministre des Affaires étrangères ou le Premier ministre pourraient les y inciter, notamment en donnant le bon exemple. Il n'en reste pas moins que l'implication du politique, condition essentielle à la réussite de la coopération, ne pouvant jamais être considérée comme un fait acquis, la continuité ne peut être assurée qu'au plus haut niveau administratif.

2) Coordination administrative

Les activités des groupes de travail ne seront mieux ciblées et ne correspondront davantage aux priorités du ministère concerné que si, aux échelons les plus élevés de la hiérarchie administrative, les fonctionnaires s'intéressent davantage à la coopération Benelux et en améliorent la coordination. Cela suppose en premier lieu qu'ils soient au courant de ce qui s'y passe. Les ministères doivent ensuite justifier la priorité accordée à une certaine activité et son soutien par le Secrétariat général. Et c'est à eux qu'il appartient aussi de considérer la poursuite ou la cessation de cette activité selon que les objectifs ont été atteints ou non. De plus, la création de synergie entre les travaux engagés dans le cadre du Benelux et de l'UE demande une coordination suffisante au sein des ministères. Il importe d'établir clairement les compétences à cet égard, ce qui impose de procéder au cas par cas, car certains ministères participent à plusieurs groupes de travail, d'autres seulement à quelques-uns.

Le ministère des Affaires étrangères pourra alors assurer un rôle de coordination dépassant le stade de l'accompagnement de processus et de la résolution des problèmes afférents. Compte tenu de sa responsabilité institutionnelle en matière de coopération Benelux, il devra identifier, avec les ministères les plus directement concernés, les domaines où la plus-value de cette dernière est la plus marquée et la plus accessible, et organiser la coordination administrative. Les restrictions budgétaires combinées à la volonté de rénover le Benelux de façon pérenne imposent de faire des choix rigoureux et de fixer des priorités. La plupart des problèmes institutionnels des années passées étant résolus, il est désormais possible de se pencher sur les questions de fond.

Afin de renforcer la synergie entre l'Union Benelux et l'agenda politique européen, il pourrait être envisagé, comme le nouveau traité le permet, de prévoir de temps à autre, au sein du Conseil Benelux, des réunions des directeurs généraux Coopération européenne, parallèlement à celles des secrétaires généraux des ministères des Affaires étrangères.

La concertation interministérielle, organisée de façon ponctuelle depuis 2011, mérite de prendre un caractère périodique. Aux yeux de l'IOB, la commission de coordination pour les questions internationales (CoRIA) fournit le cadre tout indiqué pour fixer l'engagement des Pays-Bas en vue du plan annuel Benelux. La CoRIA est un organe de décision, dans lequel siègent des fonctionnaires d'un niveau suffisamment élevé (directeurs Affaires internationales) et qui est présidé par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, représentant des Pays-Bas au sein du Conseil Benelux. En préparation aux réunions de la CoRIA, il faudrait prévoir une discussion exploratoire entre les agents des directions Affaires internationales responsables de la coordination de la coopération Benelux. En favorisant le partage des expériences et l'analyse comparée des priorités, elle permettrait de soumettre une proposition solidement étayée à la CoRIA.

3) Définir clairement les attentes quant au rôle du Secrétariat général Benelux

Les autres améliorations possibles ne peuvent être mises en œuvre qu'en collaboration avec le Secrétariat général Benelux. Ce qui suppose que les Pays-Bas indiquent clairement ce qu'ils attendent de cet organe. On peut penser aux aspects suivants :

- Le Secrétariat général peut être invité à favoriser le ciblage des activités en apportant aux groupes de travail le soutien nécessaire à la définition de leurs objectifs, en assurant le suivi de la coopération sur les divers terrains ainsi que l'évaluation de son efficacité.
- Il peut rendre compte de façon plus transparente des activités n'ayant pas fourni les résultats escomptés et des facteurs qui en sont responsables. Identifier et expliquer les succès et les échecs permet un meilleur pilotage de la coopération.
- Le Secrétariat général peut proposer de supprimer certains groupes de travail.
- Il est l'organe tout indiqué pour discerner et prendre en compte les points de convergence entre les groupes de travail. Certains travaillent, sans le savoir, sur des problèmes comparables. Une plus grande vigilance et une meilleure communication sont ici possibles.
- Dans la perspective de l'élaboration de nouvelles initiatives, le Secrétariat général doit être sensible aux évolutions stratégiques au niveau européen. Si son expertise ou son réseau sont insuffisants à cet effet, il doit chercher à les développer ou à se procurer ces informations par d'autres moyens.
- La visibilité des résultats peut être capitale pour obtenir ou conserver le soutien de l'opinion publique et l'engagement politique. Il importe toutefois que la communication contribue à un bon équilibre entre les attentes des tiers concernant la coopération Benelux et les résultats enregistrés par celle-ci. Le besoin d'informations actualisées est le plus fort chez les personnes directement concernées et les parties prenantes.

Si les pouvoirs publics néerlandais souhaitent que le Secrétariat général se montre plus actif, ils doivent en faire part clairement à leurs partenaires et apporter leur soutien moral

au Secrétariat. Les attentes doivent en outre tenir compte des restrictions imposées à celui-ci en termes de budget et de personnel. Il pourrait être envisagé de détacher temporairement des fonctionnaires ayant des connaissances spécifiques.

4) Cadre de réflexion pour le choix des priorités

Un cadre de réflexion peut s'avérer utile pour établir la liste des thèmes se prêtant à la coopération et fixer les priorités. Il ne s'agit pas d'enfermer la coopération dans un carcan, mais de fournir une base à la discussion des priorités tant entre les ministères néerlandais qu'entre les partenaires Benelux, y compris le Secrétariat général. Les éléments suivants peuvent servir à l'élaboration de ce cadre :

- La coopération concerne-t-elle l'un des trois terrains fondamentaux définis dans le traité ? Si la volonté politique est suffisante, cette condition peut être appliquée avec souplesse pour permettre de prendre en compte les nouveaux défis.
- Le thème considéré relève-t-il de la coopération transfrontalière et/ou offre-t-il la possibilité réelle de jouer en Europe un rôle de précurseur ?
- S'agissant de la coopération transfrontalière :
  - Quel est l'avantage du cadre Benelux par rapport à la coopération locale ou bilatérale ?
  - Quel peut être l'apport du Secrétariat général ? Ce dernier dispose-t-il d'une expertise particulière ?
- S'agissant du rôle de précurseur :
  - Ce thème se prête-t-il à une coopération élargie avec d'autres États membres ?
  - Existe-t-il une perspective réelle de coopération européenne élargie ? L'UE a-t- elle formulé des projets politiques ou des principes globaux à ce sujet ?
- Quel problème social ce thème vise-t-il et quelle peut être la contribution de la coopération Benelux ?
- Est-il réaliste de penser que le but fixé sera atteint dans un délai raisonnable ? On peut envisager de définir des clauses d'extinction, un délai au-delà duquel il sera mis fin à la coopération sauf si les politiques en décident autrement, de préférence après une évaluation.
- L'objectif tel qu'il est défini bénéficie-t-il d'un consensus et d'un soutien politiques suffisamment solides pour surmonter les différences stratégiques, juridiques ou techniques et s'assurer de la collaboration des services administratifs et opérationnels ?

5) Conditions relatives au cadre de la coopération

L'approche axée sur les résultats ne remet pas en cause l'importance de bonnes relations car la confiance mutuelle fournit justement une bonne base pour la réalisation des objectifs. Aussi importe-t-il d'y consacrer l'attention et les efforts nécessaires. Par exemple en tenant compte des conséquences extranationales de décisions prises aux Pays-Bas, en informant les pays voisins en temps voulu et au niveau adéquat de la hiérarchie des modifications pertinentes de la politique néerlandaise et en assurant le suivi des relations personnelles en cas de mutations, plus fréquentes aux Pays-Bas qu'en Belgique et au Luxembourg. Il s'agit donc de parvenir à un bon équilibre entre l'approche axée sur les relations avec les partenaires et celle axée sur les résultats.

1

Introduction

1.1 Pourquoi une évaluation

La présente évaluation concrétise l'engagement concernant la coopération Benelux pris auprès du Sénat et de la Chambre des représentants par le ministre des Affaires étrangères[1]. Le Parlement souhaitait en particulier que soient précisées la valeur ajoutée de cette coopération ainsi que le stade de réalisation des améliorations visées par le nouveau traité. Il a été choisi de mener cette évaluation en 2012 afin que ses résultats puissent être pris en compte dans la préparation du nouveau programme de travail commun de l'Union Benelux pour la période 2013-2016[2].

L'IOB travaillant déjà à un audit de la politique néerlandaise en matière de coopération européenne ainsi que de la position des Pays-Bas au sein du groupe des 27, le ministère des Affaires étrangères a demandé que cette étude accorde une attention toute particulière à la coopération Benelux. Une évaluation séparée a d'abord été consacrée à la coopération découlant du traité qui institue l'Union Benelux. Mais les États du Benelux coopèrent également hors des limites du traité, en matière de politique extérieure, dans le cadre de la coopération politique Benelux (CPB). L'IOB se penchera sur l'efficacité de la CPB au sein du contexte décisionnel européen dans le cadre de l'étude dédiée à l'influence néerlandaise sur la prise de décision au niveau de l'UE. Le présent rapport ne comporte quant à lui que les conclusions concernant la coopération de l'Union Benelux. La CPB sera abordée dans le rapport final de l'audit sur le renforcement de la coopération européenne et la position des Pays-Bas (*Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie*), qui sera publié en 2013.

S'il n'existe pas de lien juridique ni institutionnel entre la coopération de l'Union Benelux et la CPB, elles sont souvent confondues dans le langage courant. Le terme même de « Benelux », qui dénote différentes entités, peut prêter facilement à confusion.

[1] Engagement pris à la demande des deux chambres au cours des débats en vue de l'approbation du nouveau traité Benelux. Voir : Chambre des représentants, Discussion de la proposition de loi Ratification du Traité, conclu à La Haye le 17 juin 2008, portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, Documents parlementaires 18, 29 octobre 2009 ; Motion Ten Broeke, Documents parlementaires 31 585, n° 9, 3 novembre 2009 ; Sénat, mémoire en réponse 31 585 C, 12 janvier 2010 ; Sénat, Compte rendu des débats parlementaires 17, 2 février 2010.

[2] La Chambre des représentants a par ailleurs exprimé le souhait que des évaluations soient réalisées tous les 4 ans (motion Ten Broeke, Documents parlementaires 31 585, n° 9, 3 novembre 2009).

Encadré 1.1 *Usage du terme « Benelux » dans le langage courant*

Le mot Benelux est une abréviation qui renvoie au nom des trois pays qui le composent : la Belgique, les Pays-Bas (Nederland en néerlandais) et le Luxembourg. Il peut être utilisé comme une dénomination de nature purement géographique. Employé dans un contexte politique pour désigner la coopération stratégique entre les trois États, le terme de « Benelux » peut signifier :

- l'ensemble des trois pays, éventuellement en tant qu'États membres de l'UE ou d'autres organisations internationales (Conseil de l'Europe, Nations unies) ;
- l'Union Benelux (anciennement Union économique Benelux), en tant que structure de coopération instituée par traité ;
- l'organisation du Benelux, c'est-à-dire l'ensemble des institutions de l'Union ;
- le Secrétariat général Benelux, situé à Bruxelles ;
- les groupes de travail réunissant des fonctionnaires des trois États ainsi que des agents du Secrétariat général.

1.2 Structure et mise en œuvre de l'évaluation

La présente évaluation adopte la structure prévue dans les Termes de référence pour l'audit Renforcement de la coopération européenne et position des Pays-Bas, définis le 9 août 2010 (cf. annexe 2).

1.2.1 Axes d'analyse

La présente évaluation répond aux deux questions principales soulevées durant les débats parlementaires au cours desquels le ministre des Affaires étrangères s'est engagé à évaluer la coopération Benelux :

1. Les améliorations visées par le nouveau traité Benelux sont-elles réalisées dans la pratique ?
2. Quelle est la valeur ajoutée de la coopération dans le cadre de l'Union Benelux et quel avantage présente-t-elle pour le citoyen néerlandais ?

Axe 1 Améliorations visées

Comme le gouvernement néerlandais le souhaitait, le nouveau traité Benelux a permis d'améliorer la coopération Benelux sur trois points :

a. un pilotage politique mieux défini ;
b. un recentrage de la politique sur le fond ;
c. une plus grande flexibilité afin de mieux s'adapter à l'actualité[3].

[3] Cf. la lettre du ministre des Affaires étrangères sur l'avancée des négociations en vue d'un nouveau traité Benelux, Établissement des états budgétaires du ministère des Affaires étrangères (V) pour l'année 2008, Documents parlementaires 31 200 V n° 128, La Haye, 13 juin 2008.

Questions sur le pilotage politique

- À quelle fréquence se réunit le Comité de ministres, quelle est sa composition et quels changements a apportés la signature du traité (juin 2008) ?
- Quels sont les sujets abordés par le Comité de ministres ?
- Le contenu du plan annuel fait-il l'objet d'une discussion au niveau politique donnant éventuellement lieu à des ajustements ou est-il approuvé automatiquement ?

Questions sur le recentrage thématique

- Sur quels thèmes stratégiques la coopération porte-t-elle ?
- Quels changements a apportés la signature du nouveau traité (juin 2008) ?
- La cohérence entre les thèmes de la coopération a-t-elle été renforcée ?
- Le programme de travail commun contribue-t-il au recentrage sur le fond ?

Questions sur la flexibilité

- Le cadre conventionnel permet-il la flexibilité ?
- Le programme de travail pluriannuel commun permet-il la flexibilité ?
- Les institutions du Benelux sont-elles flexibles ?
- Le Benelux s'est-il déjà trouvé dans la nécessité d'agir rapidement en réponse à l'actualité et s'en est-il montré capable ?

Le nouveau traité permet au Benelux de coopérer avec des États, des États fédérés et des entités administratives limitrophes. Ce point est traité au chapitre 4, qui s'intéresse tout particulièrement à l'implication croissante de la Rhénanie du Nord-Westphalie dans la coopération Benelux, un aspect d'une importance nouvelle mis en lumière par l'évaluation.

Axe 2 Valeur ajoutée

Cet aspect se subdivise en 4 questions :

1. Quelle est la valeur ajoutée de la coopération Benelux au regard d'autres cadres de coopération telles que la coopération transfrontalière locale (par exemple dans le cadre de l'Euregio), la coopération bilatérale ou la coopération européenne ?
2. L'Union Benelux joue-t-elle un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne ? Est-il arrivé récemment qu'un projet initié par le Benelux ait été rejoint par d'autres pays européens ou ait inspiré une nouvelle politique à l'Union européenne ?
3. La coopération au sein de l'Union Benelux renforce-t-elle l'influence de la coopération politique Benelux (CPB) sur les processus décisionnels de l'UE ?
4. Quel avantage présente-t-elle pour le citoyen néerlandais ? Les résultats de la coopération Benelux se situant au niveau intergouvernemental de l'Union, ils sont peu perceptibles pour le citoyen. L'IOB a donc abordé cette question en s'attachant plutôt au « rendement social » de la coopération, c'est-à-dire au rapport entre son coût et les bénéfices sociaux qu'elle apporte.

L'évaluation de la valeur ajoutée a été réalisée à l'aide de sept thèmes de coopération (cf. plus bas) décomposés chacun en plusieurs questions standard :

Questions pour l'évaluation de chaque thème de coopération

- Quels ont été les arguments en faveur d'une coopération dans le cadre du Benelux ?
- Quel rôle (de soutien, de coordination, de pilotage, d'expert, etc.) le Secrétariat général a-t-il joué dans les activités de coopération concernées ?
- Comment s'est déroulé le processus de coopération entre les représentants des États Benelux ?
- Quels sont les résultats de la coopération (par exemple une décision, des accords opérationnels, du matériel d'information, etc.) ?
- Les équipements concernés sont-ils utilisés (transport en ambulance, portail internet, etc.) ? Quels sont les avantages de la coopération pour le citoyen néerlandais ?
- Quelle a été la valeur ajoutée de l'Union Benelux par rapport à d'autres cadres de coopération ?

Outre les projets réellement mis en œuvre, l'IOB s'est intéressé aux thèmes qui n'ont finalement pas été retenus ainsi qu'aux raisons de cet abandon.

Projets abandonnés

- Quels aspects de la coopération, prévus dans le programme de travail commun, n'ont pour le moment donné lieu à aucune activité de coopération ?
- Pour quels motifs ?

1.2.2 Mise en œuvre

La sélection des sept thèmes de coopération a été faite selon les critères suivants :

- Répartition des thèmes sous les trois thèmes principaux de l'Union Benelux.
- Pour certains thèmes, lien possible entre la mise en œuvre du traité et l'action conjointe au sein de l'UE.
- Pour certains thèmes, implication de régions ou de pays limitrophes (Benelux-plus).
- Concrétisation de la coopération, condition indispensable pour répondre aux questions des axes d'analyse.

Le principe de la répartition des thèmes a été le plus déterminant, les autres critères auraient pu conduire à une autre sélection. L'IOB s'est préalablement penchée sur ces thèmes de manière globale afin d'établir s'ils étaient exploitables dans le cadre des axes d'analyse définis. Les sept thèmes retenus sont les suivants :

Marché intérieur et Union économique

1. Coopération énergétique pentalatérale
2. Affaires vétérinaires
3. Coopération transfrontalière entre entités administratives

Développement durable

4. Politique de la jeunesse
5. Travail transfrontalier
6. Décision ambulances

Justice et Affaires intérieures

7. Coopération Senningen (police et gestion de crise)

Les thèmes sélectionnés ne correspondent pas à un échantillon représentatif mais à un choix raisonné. En effet, les divergences entre thèmes sont importantes, tant sur le fond que pour l'ampleur des projets. Cependant, plusieurs acteurs de la coopération Benelux ayant jugé que la sélection établie reflétait bien les multiples domaines d'action concernés, l'IOB considère qu'elle constitue un éventail suffisamment représentatif et que ses conclusions n'auraient pas été différentes si d'autres thèmes avaient été choisis. Après la définition des Termes de référence, l'IOB a toutefois reprécisé deux de ces thèmes, dont les limites se sont révélées trop vastes pour une telle étude[4]. L'annexe 3 indique les thèmes du rapport annuel 2011 qui ont été traités dans le cadre de l'évaluation.

1.2.3 Sources

L'IOB a étudié des documents tels que le nouveau traité, le programme de travail commun pour la période 2009-2012, les plans et rapports annuels du Benelux, les ordres du jour, les pièces justificatives et les comptes rendus des groupes de travail actifs dans les domaines sélectionnés, les publications spécialisées, ainsi que les avis portant sur la coopération Benelux.

De nombreux entretiens ont en outre été menés avec les acteurs de la coopération et avec le personnel du Secrétariat général. Pour s'orienter et bien délimiter les thèmes sélectionnés, l'IOB a également consulté des membres néerlandais, mais aussi belges et luxembourgeois, des groupes de travail, les coordinateurs chargés du Benelux dans les trois États, l'ambassadeur des Pays-Bas en Belgique et ses homologues belge et luxembourgeois aux Pays-Bas, ainsi que différents experts (cf. liste des personnes consultées à l'annexe 4).

L'IOB a assisté en tant qu'observateur à trois réunions de groupes de travail : Directeurs des services vétérinaires (16 septembre 2011), Transports par ambulance (25 octobre 2011) et Formations communes pour la police (7 février 2012).

1.2.4 Repères

Période étudiée

L'évaluation porte sur la période allant de juin 2008 à août 2012. Le nouveau traité ayant été signé le 17 juin 2008, son entrée en vigueur était attendue pour le 1er novembre 2010. Cependant, en raison du retard pris dans le processus de ratification, celle-ci a été repoussée au 1er janvier 2012. Dans la pratique, les dispositions du nouveau traité sont en fait déjà largement appliquées depuis 2009. Pour les groupes de travail qui nous intéressent, l'historique des activités relatives aux thèmes étudiés remonte à une période bien antérieure.

Perspective néerlandaise

Située dans une perspective néerlandaise, l'évaluation tient compte des éléments considérés comme importants par les Pays-Bas dans l'élaboration du nouveau traité : le

[4] Il s'agit de la coopération énergétique pentalatérale, pour laquelle l'étude se limite aux connexions entre les marchés de gros de l'électricité, et de la coopération Senningen, dont seuls les groupes de travail suivants ont été évalués : officiers de liaison de la police, achats et logistique de la police, formations communes pour la police et gestion des crises.

pilotage politique, le recentrage sur le fond et la flexibilité. Les questions concernant la valeur ajoutée et l'intérêt de la coopération pour le citoyen sont directement issues des débats au Parlement néerlandais. De plus, seuls le fonctionnement et le pilotage des services néerlandais sont pris en considération, et non ceux des autres États Benelux.

Secrétariat général Benelux
Si le fonctionnement interne du Secrétariat général n'a pas été évalué, son rôle de pilier administratif de la coopération Benelux n'a pu toutefois être ignoré. Il est examiné en relation avec les thèmes de coopération étudiés et les améliorations visées par le nouveau traité.

Conseil interparlementaire consultatif Benelux
Le Conseil interparlementaire consultatif Benelux (aussi appelé CICB ou Parlement Benelux) ne fait pas partie de l'évaluation, malgré le vif intérêt porté à son fonctionnement durant les débats au Parlement néerlandais. Au moment de l'évaluation en effet, le CICB faisait l'objet de négociations en vue d'un traité spécifique. De plus, il ne revient pas à l'IOB de juger le fonctionnement d'un organe de coopération parlementaire. Dans le prolongement de l'engagement pris par le ministre des Affaires étrangères d'impliquer le CICB dans l'évaluation, l'IOB s'est entretenue avec six de ses membres afin de recueillir leur point de vue sur la coopération Benelux.

Cour de Justice Benelux
Le fonctionnement de la Cour de Justice Benelux n'a pas été pris en compte dans l'évaluation. En effet, des négociations en vue de modifier le traité la concernant étaient en cours au moment des travaux. L'évaluation de la Cour exigerait en outre une approche différente de celle appliquée ici.

Office Benelux de la propriété intellectuelle
Bien que mentionné dans le nouveau traité, l'Office Benelux de la propriété intellectuelle (OBPI) a lui aussi été exclu du champ de l'évaluation, puisqu'il est indépendant de l'Union, qu'il possède sa propre personnalité juridique et qu'il subvient à ses propres besoins.

1.3 Articulation de l'étude

Le chapitre 2 précise le contexte de l'élaboration du nouveau traité en 2008. Il évoque également les lacunes de la coopération UEB signalées par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en 2007 et examine en quoi le nouveau traité a permis d'apporter des solutions. Ce chapitre se penche aussi sur le processus de ratification du nouveau traité, dont la lenteur est partiellement due aux problèmes demeurés en suspens.

Le chapitre 3 s'intéresse à l'engagement financier et humain des Pays-Bas au service de la coopération Benelux, éclairant ainsi les intrants de la politique et le coût de la coopération.

Le chapitre 4 répond à la première question principale de l'évaluation, qui vise à savoir dans quelle mesure les améliorations visées par le nouveau traité sont réalisées. Le pilotage

politique, le recentrage sur le fond et la flexibilité sont abordés successivement. La coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie est ensuite brièvement évoquée.

Le chapitre 5 décrit les sept thèmes de coopération étudiés selon une grille d'analyse comprenant les différents aspects de la valeur ajoutée. Il fournit ainsi les matériaux nécessaires pour répondre, au chapitre 6, à la seconde question principale concernant la valeur ajoutée de la coopération Benelux et les avantages qu'elle présente pour le citoyen néerlandais.

2

Un nouveau traité pour le Benelux

2.1 Introduction

Le présent chapitre examine le contexte et la teneur de la révision du traité Benelux. Il commence par retracer un bref historique de la coopération Benelux (paragraphe 2.2), puis aborde successivement les carences de l'Union économique Benelux constatées par l'AIV en 2007 (paragraphe 2.3), les considérations qui ont poussé le gouvernement néerlandais à opter pour une rénovation du traité (paragraphe 2.4), sa position sur les principaux aspects des négociations (paragraphe 2.5) et la présentation du traité révisé (paragraphe 2.6). Le retard dans le processus de ratification suite aux difficultés à trancher certaines questions encore ouvertes fait l'objet du paragraphe 2.7, un résumé venant clore le chapitre au paragraphe 2.8.

2.2 Historique de la coopération Benelux

Pendant la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois décident d'intensifier leur coopération économique. Des tentatives en ce sens avaient déjà été lancées dès les années vingt et trente, mais ce n'est qu'au cours de leur exil commun à Londres qu'un pas décisif est fait. Le 21 octobre 1943, les gouvernements apposent leur signature sous un accord monétaire devant permettre de réglementer les transactions financières entre les trois pays et de resserrer les liens économiques. Ils établissent à cet effet un taux de change fixe entre le franc belge et le florin néerlandais. Cet accord constitue la base de l'union douanière. En 1944, les pays du Benelux signent une convention douanière qui met en place un tarif commun. Ils espèrent ainsi ouvrir la voie à une intégration plus poussée débouchant sur la création d'une Union économique[5]. La convention douanière, du reste bilatérale puisque conclue entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) et les Pays-Bas[6], est opérationnelle à compter du 1er janvier 1948. À partir de cette date, les échanges entre les pays du Benelux sont exonérés de droits d'importation, un tarif extérieur commun ayant par ailleurs été convenu pour les pays tiers.

Le 3 février 1958, les gouvernements des Royaumes de Belgique et des Pays-Bas ainsi que du Grand-Duché de Luxembourg signent le Traité instituant l'Union économique Benelux, qui entre en vigueur le 1er novembre 1960 pour une durée de cinquante ans[7]. Ses cent articles répondaient à trois objectifs principaux : libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services, coordination des politiques économique, financière et sociale et politique commerciale extérieure commune[8]. Le traité UEB établissait plusieurs institutions,

5 Pour un historique complet, voir : A. Postma *et al.*, *Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking, Gedenkboek ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg,* [Le Benelux sous la lorgnette. 50 ans de coopération. Publication à l'occasion du 50e anniversaire de la coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg] Tielt : Lannoo, 1994.

6 La Belgique et le Luxembourg formaient une union monétaire et douanière depuis 1921.

7 L'article 99 prévoyait que cette période expirerait au 31 octobre 2010. Sauf dénonciation avant le 31 octobre 2008, le traité de 1958 resterait en vigueur pour des périodes successives de dix ans.

8 Site du Secrétariat général du Benelux, Histoire (cf. http://www.benelux.int/fr/bnl/bnl_geschiedenis.asp).

telles que le Comité de ministres et les groupes de travail ministériels, un Conseil interparlementaire consultatif (en place depuis 1955), un Conseil de l'Union économique (composé de hauts fonctionnaires), un Secrétariat général, des commissions et des commissions spéciales, un Collège arbitral et un Conseil consultatif économique et social. La Cour de Justice Benelux, instituée par le traité de 1965, est opérationnelle depuis 1974.

Le Traité instituant la Communauté économique européenne (traité de Rome ou traité CEE) entre en vigueur le 1er janvier 1958, un mois avant la signature du traité UEB. Le traité de Rome stipule à l'article 233 que ses dispositions ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application de ce traité[9]. Ce qui donne explicitement aux pays du Benelux la mission de poursuivre leur coopération au-delà du projet d'intégration européenne.

Au fil du temps se sont développés, en marge du cadre du traité UEB, des domaines de coopération qui en étaient formellement exclus mais bénéficiaient tout de même du soutien du Secrétariat général. Citons par exemple les communications et les transports, l'aménagement du territoire, la politique de la jeunesse, le travail frontalier, ainsi que la justice et les affaires intérieures.

Les pays du Benelux ont joué à plusieurs reprises un rôle de précurseur pour l'intégration européenne. Outre l'union douanière et la coopération monétaire, la coopération Schengen sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures est l'exemple le plus marquant à cet égard[10].

En marge de leur coopération conventionnelle, les partenaires du Benelux se sont également engagés dans une forme de coopération politique, la Coopération politique Benelux ou CPB, qui permet aux représentants de ces pays dans les postes diplomatiques et les grandes enceintes multilatérales (UE, ONU, Conseil de l'Europe) de s'informer et de se consulter et, si possible, de mener une action concertée. La CPB consiste principalement dans l'harmonisation informelle des positions des gouvernements du Benelux et le lancement d'initiatives conjointes dans le cadre du processus décisionnel européen.

9 Cette disposition figure toujours dans les traités européens fondamentaux. Depuis le traité de Lisbonne (1er novembre 2009), elle fait l'objet de l'article 350 (ex-article 306 TCE) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

10 Dès 1960, les pays du Benelux signent un accord visant la suppression des contrôles aux frontières intérieures du Benelux. Ils concluent en 1985, avec la France et l'Allemagne, l'accord de Schengen puis sa convention d'application en 1990. En 1997, la coopération Schengen est intégrée à l'Union européenne. Son secrétariat est géré par le Secrétariat général du Benelux jusqu'en 1999, année où il passe avec ses quelque 70 agents sous la responsabilité du secrétariat du Conseil de l'Union européenne.

2.3 Carences de la coopération UEB

L'expiration, au 31 octobre 2010, du Traité instituant l'Union économique Benelux a été pour les trois pays l'occasion de réfléchir à l'avenir de cette coopération[11]. Trois options s'offraient à eux : reconduire tacitement le traité, le réviser ou y mettre fin. Assez rapidement, ils se sont décidés pour la deuxième possibilité et l'engagement de négociations en vue d'un nouveau traité Benelux.

S'il souhaitait poursuivre cette coopération, le gouvernement néerlandais entendait aussi procéder à une évaluation critique de ses missions et définir la valeur ajoutée qu'elle pourrait apporter pour les Pays-Bas dans les années à venir[12]. À la demande du ministre des Affaires étrangères, l'AIV a émis en 2007 un avis à ce sujet[13], pouvant être pris en compte dans les négociations en vue de la révision du traité UEB. L'AIV considérait, comme le gouvernement, qu'il était souhaitable de poursuivre la coopération au sein du Benelux et en reconnaissait l'intérêt tant pratique que politique.

Il signalait toutefois différentes carences :

- La première concernait l'efficacité de la coopération. Autrefois organisation à la mission et à la stratégie bien définies, le Benelux était désormais en quête d'une place et d'un rôle propres. Son action semblait se réduire à une somme de décisions fragmentaires. Sa mission et le déploiement de ses capacités s'en trouvaient morcelés, ce qui nuisait à sa visibilité. Cette situation s'expliquait en partie par les changements subis par l'UEB. Au fil des ans, les tâches de l'UEB s'étaient étendues à des domaines plus nombreux et autres que ceux initialement prévus. De plus, ses objectifs initiaux avaient été réalisés ou bien avaient été repris dans le cadre de l'intégration européenne[14].
- L'AIV attribuait ces problèmes à l'absence de pilotage stratégique des États membres et à la faiblesse de leur implication politique. Ils ne s'étaient pas suffisamment employés à promouvoir le Benelux comme organisation de coopération aux niveaux politique et pratique. Si l'engagement politique et administratif ne devenait pas plus actif et le pilotage stratégique mieux défini, l'UEB continuerait à perdre de son importance et son potentiel resterait inutilisé. Il était nécessaire de soumettre les tâches de l'organisation à une réflexion critique, la coopération portant sur des terrains ne générant aucune plus-value[15].
- Le processus de fédéralisation engagé en Belgique ne favorisait pas non plus la coopération. Le pays était représenté à l'UEB par le gouvernement fédéral, alors que, sur certains terrains d'action de l'Union, il accordait aux régions et aux communautés un

[11] Bien que conclu pour une période de cinquante ans, le traité serait reconduit pour une nouvelle période de dix ans sauf dénonciation par un des pays avant le 31 octobre 2008.
[12] Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, 775/06, 28 septembre 2006.
[13] AIV, Le Benelux, utilité et nécessité d'une coopération renforcée, Avis n° 53, La Haye, février 2007.
[14] *Ibid.* p. 8.
[15] *Ibid.*

pouvoir de décision de plus en plus étendu. Malgré les solutions pratiques à ce problème trouvées par la coopération Benelux, les États membres risquaient, aux yeux de l'AIV, de ne plus faire entendre une seule voix[16].
- La difficulté, voire l'impossibilité, de l'entente entre les trois pays sur plusieurs aspects essentiels de l'intégration européenne[17] pesait sur leurs relations mutuelles. Certains dossiers de coopération bilatérale, maintenus en dehors du cadre conventionnel du Benelux, causaient également des frictions entre la Belgique et les Pays-Bas[18].

La cessation éventuelle de la coopération Benelux trouvait un écho de plus en plus favorable dans l'opinion publique néerlandaise. Le ministre des Affaires étrangères constatait que, dans le débat déclenché par le cinquantenaire du traité Benelux, certains articles de presse présentaient la coopération comme dépourvue d'intérêt et moribonde : il fallait y mettre définitivement fin[19]. En grande partie dépassée par l'intégration européenne sur le plan économique, la coopération au sein de l'UEB ne suscitait plus un grand intérêt de la part des politiques (les rencontres au niveau ministériel étaient souvent annulées)[20] et était devenue une coquille vide[21]. L'expiration du traité UEB permettrait l'extinction en douceur de la coopération[22].

2.4 Arguments en faveur de la rénovation du traité

Dans sa réaction à l'avis de l'AIV, le gouvernement confirmait que la coopération UEB pâtissait de l'absence d'une stratégie, d'une mission et de priorités clairement définies. L'organisation n'avait pas d'orientation précise, ce qui nuisait à sa visibilité et à son efficacité[23]. Toutefois, il a décidé pour différentes raisons d'ordre pratique et politique qu'en dépit de ses faiblesses, la coopération conventionnelle Benelux devait être poursuivie.

L'intérêt d'un tel dispositif résidait principalement, pour le gouvernement, dans la coopération transfrontalière entre les États membres, tout particulièrement dans les zones frontières. Cette dernière devait revêtir un caractère essentiellement pratique, insistaient les Pays-Bas, afin que les citoyens des trois pays puissent en récolter les fruits. Elle devait permettre d'éliminer autant que possible les obstacles découlant de l'existence de frontières

16 *Ibid*. p. 26.
17 *Ibid*.
18 Comme ceux de la ligne ferroviaire « Rhin de fer », de l'Escaut occidental et de la ligne à grande vitesse.
19 Ministre des Affaires étrangères, Réaction du gouvernement à l'avis de l'AIV sur le Benelux, Documents parlementaires, 30 800 V, n° 111, 4 juillet 2007.
20 NRC Handelsblad, *Benelux blijft hangen in babbelstadium* [Le Benelux en reste au stade des bavardages], 2 octobre 2010.
21 *Idem* et Jaap Hoogenboezem, *Nederlanders in de Benelux* [Les Néerlandais dans le Benelux}. In : Internationale Spectator, 59, n° 5, mai 2005.
22 Jaap Hoogenboezem, *Nederlanders in de Benelux* [Les Néerlandais dans le Benelux]. In : Internationale Spectator, 59, n° 5, mai 2005.
23 Ministre des Affaires étrangères, Réaction du gouvernement à l'avis de l'AIV sur le Benelux, Documents parlementaires, 30800 V, n° 111, 4 juillet 2007.

nationales. Cette coopération transfrontalière avait fait le succès du Benelux par le passé. Sa valeur ajoutée n'était plus à prouver dans des domaines tels que la libre circulation des personnes (traité de Schengen), l'enregistrement des marques et des modèles, la coopération policière transfrontalière, l'information en matière de travail frontalier, la liberté de cabotage et la sécurité énergétique[24].

Outre les avantages pratiques de la coopération transfrontalière, le gouvernement néerlandais était sensible au rôle de précurseur que le Benelux pouvait remplir au sein de l'Union européenne. Différents dispositifs, créés par le laboratoire d'idées qu'est le Benelux, ont été repris par la suite par l'UE, le traité de Schengen en étant l'exemple phare. L'Union reconnaît le caractère particulier du Benelux. Les traités constitutifs de l'UE admettent que la coopération qu'il génère soit plus poussée que le projet d'intégration européenne et l'autorisent même à élargir ses activités à de tout nouveaux domaines en dehors du cadre de l'UE. Pour le gouvernement néerlandais, cela ouvrait des perspectives uniques[25].

Le Benelux entendait resserrer ses liens avec les pays, les régions et les structures de coopération régionale environnants, comme les pays du Conseil nordique, les États baltes et le groupe de Visegrád, et jouer un rôle moteur dans cette entreprise. Les Pays-Bas souhaitaient par exemple coopérer avec la Rhénanie du Nord-Westphalie et d'autres régions dans le cadre du Benelux. L'adhésion au Benelux de régions de pays environnants étant impossible, ils ont opté pour une approche pragmatique profitant aux citoyens tant du Benelux que de ces régions[26].

Outre les aspects cités, mettre fin à la coopération Benelux aurait envoyé un signal politique négatif à nos partenaires comme aux pays tiers. La dénonciation unilatérale du traité aurait sérieusement ébranlé la coopération politique Benelux que le gouvernement estime précieuse, même si elle reste informelle et se déroule en marge du traité[27].

2.5 Positions des Pays-Bas dans les négociations du nouveau traité

Dans les négociations de révision du traité Benelux, qui ont démarré en juin 2007, le gouvernement néerlandais a largement suivi la ligne préconisée par l'AIV, axant globalement ses efforts sur la modernisation de la coopération conventionnelle et l'optimisation de son efficacité pour les Pays-Bas[28].

24 Discussion de la proposition de loi Ratification du Traité, conclu à La Haye le 17 juin 2008, portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, Documents parlementaires 18, 29 octobre 2009.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, DWM-775/06, 28 septembre 2006.

28 Compte rendu des débats sur l'état de l'Union, Sénat, 22, La Haye, 13 mars 2007.

Pilotage politique

Le gouvernement néerlandais estimait que l'exploitation optimale de la plus-value apportée par la coopération Benelux demandait un pilotage politique bien défini. Il fallait adapter le traité aux conditions actuelles. Aussi souhaitait-il modifier le texte de sorte à en dégager un traité fondamental – les priorités stratégiques faisant l'objet d'une annexe politique[29] – et instaurer un programme de travail pluriannuel commun. L'UEB serait ainsi dotée du pilotage politique souhaité.

Recentrage sur les priorités stratégiques et flexibilité

Pour concentrer les efforts sur les priorités stratégiques, les Pays-Bas entendaient réduire le nombre des domaines d'action de l'UEB[30] afin d'éviter qu'elle se disperse et perde de vue le cap proposé. La révision devait par ailleurs laisser une certaine marge de manœuvre de façon à pouvoir s'adapter à l'actualité[31].

Institutions du Benelux

Les Pays-Bas souhaitaient également que les institutions du Benelux subissent des ajustements, à commencer par le Secrétariat général qui demandait à être modernisé[32]. Il fallait se demander si cette institution avait vocation à être un simple facilitateur ou plutôt une plateforme active de la coopération UEB. Son personnel en poste à Bruxelles devait comprendre un plus grand nombre de Néerlandais et de Luxembourgeois pour garantir la représentation proportionnelle des trois pays. L'UEB serait un employeur plus intéressant si les conditions de travail étaient adaptées et un accord de siège conclu. Cela contribuerait à renforcer l'implication des Pays-Bas et du Luxembourg[33]. Initialement, les Pays-Bas entendaient maintenir la disposition prévoyant que la fonction de secrétaire général du Benelux devait être remplie par un Néerlandais[34]. Ils étaient par ailleurs favorables à la modernisation du Conseil interparlementaire consultatif et à la suppression du Conseil consultatif économique et social.

Structure fédérale de l'État belge

Les Pays-Bas souhaitaient que le traité révisé reconnaisse la nouvelle structure fédérale de l'État belge, à condition toutefois que le point de vue de ce dernier soit coordonné en interne préalablement aux réunions de l'UEB[35].

29 Ministre des Affaires étrangères, Réaction du gouvernement à l'avis de l'AIV sur le Benelux, Documents parlementaires, 30 800 V, n° 111, La Haye, 4 juillet 2007.

30 Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, DWM-466/07, 15 juin 2007.

31 Concertation générale sur le Benelux, Documents parlementaires, 2007–2008, 31 200 V, n° 782, 13 mars 2008.

32 Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, DWM-404/06, 10 mai 2006.

33 Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, DWM-877/07, 20 décembre 2007.

34 Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, DWM-466/07, 15 juin 2007.

35 Outre le niveau fédéral, la Belgique comprend trois régions (Wallonie, Flandre, Bruxelles-Capitale) et trois communautés (flamande, française et germanophone).

Benelux-plus

Les Pays-Bas ne voyaient pas d'inconvénient à l'introduction d'une disposition permettant la coopération ponctuelle entre le Benelux et des pays ou régions tiers, l'adhésion de ces derniers n'étant cependant pas envisageable[36].

Coopération en matière de politique étrangère

Les négociateurs se sont demandé s'il était souhaitable d'institutionnaliser la coopération informelle existante en matière de politique étrangère, voire de l'introduire dans le nouveau traité Benelux. Les Pays-Bas ont indiqué ne pas vouloir intégrer la Coopération politique Benelux dans le nouveau texte, préférant lui laisser un caractère informel[37]. Le gouvernement néerlandais craignait qu'une telle institutionnalisation la rende plus contraignante et complique la coopération avec d'autres États membres de l'UE[38].

2.6 Contenu du nouveau traité[39]

Le 17 juin 2008, les premiers ministres et ministres des Affaires étrangères des trois pays apposent leur signature sous le Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958[40]. Ce nouveau traité se présente sous la forme d'un traité cadre. Au contraire du texte de 1958, qui décrivait en détail les activités du Benelux, le nouveau traité définit deux objectifs à réaliser sur trois terrains fondamentaux[41].

Objectifs et missions fondamentales

L'Union Benelux a pour but l'approfondissement et l'élargissement de la coopération entre les trois pays, afin que celle-ci puisse :

1. poursuivre son rôle de précurseur au sein de l'Union européenne, et
2. renforcer et améliorer la coopération transfrontalière à tous les niveaux[42].

Le nouveau traité définit trois terrains fondamentaux :

a. Marché intérieur et Union économique ;
b. Développement durable ;
c. Justice et Affaires intérieures[43].

36 Communiqué de la direction Europe centrale et occidentale du ministère néerlandais des Affaires étrangères, DWM-128/08, 20 février 2008.
37 Ministre des Affaires étrangères, Réaction du gouvernement à l'avis de l'AIV : Le Benelux, utilité et nécessité d'une coopération renforcée, Documents parlementaires, 30 800 V, n° 111, La Haye, 4 juillet 2007.
38 Ministre des Affaires étrangères, Établissement des états budgétaires du ministère des Affaires étrangères (V) pour l'année 2008, Documents parlementaires, 31 200 V n° 128, La Haye, 13 juin 2008.
39 D'un point de vue juridique, il y a eu révision de l'ancien traité, par le biais d'un protocole de modification ayant abouti à un traité cadre. Dans la pratique, on parle généralement de nouveau traité.
40 Le traité a également été signé par les représentants des régions et des communautés belges au nom du Royaume de Belgique.
41 Ministre des Affaires étrangères, Exposé des motifs, Ratification du Traité, conclu à La Haye le 17 juin 2008, portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, Documents parlementaires 31 585, n° 3, La Haye, 11 septembre 2008, p. 1.
42 Traité portant révision du traité UEB, art. 2, paragraphe 1.
43 Traité portant révision du traité UEB, art. 2, paragraphe 2.

Le traité offre toutefois la possibilité de coopérer dans d'autres domaines, si cela s'avère nécessaire pour réaliser les deux objectifs principaux[44]. Selon le ministre néerlandais des Affaires étrangères, le texte répond ainsi à la volonté de fixer des priorités stratégiques bien définies.

La coopération étant élargie à d'autres domaines, l'Union économique Benelux a été rebaptisée Union Benelux[45].

Pilotage

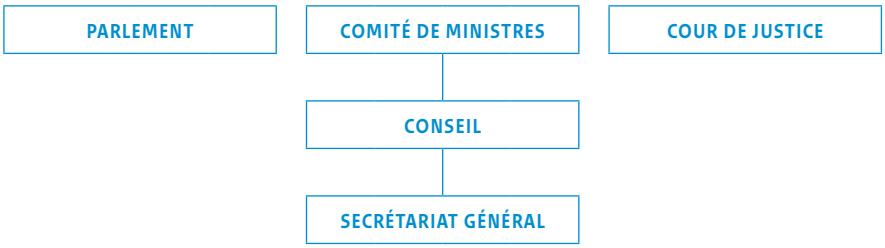
Le traité est assorti d'un programme de travail commun, ajustable à intervalles réguliers, fixant les priorités du Benelux pour un nombre déterminé d'années et constituant la base des plans annuels établis par le Secrétariat général. Tant le programme de travail commun que les plans annuels sont approuvés par le Comité de ministres. Pour le gouvernement néerlandais, ces instruments étaient d'une importance capitale pour le pilotage politique de l'Union Benelux[46].

Pour répondre à la nécessité d'améliorer le pilotage, le nouveau traité prévoit que le Comité de ministres doit se réunir au moins une fois par présidence, soit, dans la pratique, une fois par an, le rythme de rotation n'étant désormais plus semestriel, mais annuel. La continuité de la coopération devrait s'en trouver renforcée[47].

Institutions de l'Union Benelux

Le traité révisé n'a conservé que cinq des institutions originales, à savoir le Comité des ministres, le Conseil Benelux, le Secrétariat général, le Conseil interparlementaire consultatif et la Cour de Justice. Considérés comme superflus, le Conseil consultatif économique et social et le Collège arbitral ont été supprimés[48].

Figure 2.1 *Institutions de l'Union Benelux*



Source : site du Secrétariat général Benelux

44 Traité portant révision du traité UEB, art. 3, paragraphe 2 (d).
45 Exposé des motifs, p. 2.
46 Exposé des motifs, p. 5.
47 *Ibid.*
48 Deux raisons ont été avancées pour la suppression du Collège arbitral : il n'avait encore tranché dans aucune affaire et devait disposer d'un personnel permanent, qu'il n'avait pas depuis des années.

Le Comité de ministres

Le Comité de ministres est l'organe de décision le plus important de l'Union Benelux. Selon le nouveau traité, il est tenu de se réunir une fois par année de présidence. Il fixe les lignes directrices et les priorités de la coopération, ainsi que le budget du Benelux. Le Comité comprend au moins un représentant de chaque pays au niveau ministériel, en règle générale le ministre des Affaires étrangères, mais sa composition peut varier en fonction de l'ordre du jour.

Le Conseil Benelux

Au Conseil Benelux siègent des hauts fonctionnaires des ministères compétents. Sa mission consiste à préparer les réunions du Comité de ministres et à instituer ou à révoquer les commissions et les groupes de travail. Il veille également à l'exécution des délibérations du Comité de ministres. Tout comme pour ce dernier, sa composition peut varier en fonction de l'ordre du jour. La déclaration adoptée lors de la signature du traité précise que les représentants siégeant au Conseil exercent au sein des services publics de leur pays les fonctions de secrétaire général, de directeur général ou une fonction dirigeante à un niveau comparable[49].

Secrétariat général Benelux

Établi à Bruxelles, le Secrétariat général Benelux assure le soutien des deux institutions présentées ci-dessus. D'après le traité, il a pour mission :

- de faire une proposition coordonnée pour le programme de travail commun ;
- d'assurer le secrétariat du Comité de ministres, des groupes de travail ministériels, du Conseil, des groupes de travail de l'administration et des commissions d'experts indépendants ;
- de coordonner dans le domaine administratif les activités du Comité de ministres, des groupes de travail ministériels, du Conseil, des groupes de travail de l'administration et des commissions d'experts indépendants ;
- d'établir le plan annuel de l'Union Benelux ;
- de faire toutes les suggestions utiles pour l'exécution du présent traité en tenant compte des compétences des autres institutions de l'Union Benelux[50].

Le Secrétariat général est dirigé par le Collège des Secrétaires généraux, constitué d'un Secrétaire général et de deux Secrétaires généraux adjoints. Le personnel du Secrétariat est composé de ressortissants des trois pays du Benelux. Depuis le nouveau traité, le Secrétaire général Benelux n'a pas nécessairement la nationalité néerlandaise[51]. Le texte se contente de préciser que les trois nationalités doivent être représentées au sein du Collège.

49 Déclaration des Hautes Parties contractantes, 17 juin 2008, p. 2-3 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/rgm/Declaration_2008.pdf).

50 Traité portant révision du traité UEB, art. 21.

51 Traité portant révision du traité UEB, art. 19.

Le nouveau traité est assorti d'un protocole fixant les privilèges et immunités de l'Union Benelux dans les trois pays membres. Alors que l'ancien texte indiquait simplement que l'UEB jouissait du statut reconnu aux États étrangers et le Secrétaire général de celui de diplomate, le traité révisé offre la possibilité de conclure un accord de siège, notamment afin d'arriver à une composition plus équilibrée du Secrétariat général[52]. Son personnel pourra être exonéré de l'impôt sur le revenu par la Belgique, État siège, ce qui, pour les Néerlandais et les Luxembourgeois, rendra un emploi au Secrétariat général plus attractif.

Conseil interparlementaire consultatif Benelux

Le traité cite le Conseil interparlementaire consultatif Benelux (CICB, appelé également « Parlement du Benelux ») parmi les institutions et renvoie à la convention de 1955 qui en règle la composition, les compétences et la méthode de travail. Les membres ont pour mission d'informer et de conseiller leurs gouvernements sur toutes les questions concernant le Benelux. Dépourvu de compétence de contrôle, le CICB se réunit trois fois par an en séance plénière. Il comprend 49 membres issus des parlements belge, luxembourgeois et néerlandais. Parmi les 21 parlementaires néerlandais, douze siègent à la Chambre des représentants et neuf au Sénat.

Cour de Justice Benelux

La cour de Justice Benelux se compose de neuf membres provenant de la Cour de cassation de Belgique, de la Cour suprême des Pays-Bas (*Hoge Raad*) et de la Cour supérieure de Justice du Luxembourg. Elle est chargée de promouvoir l'uniformité dans l'application de la réglementation Benelux, notamment en matière de propriété intellectuelle, d'astreinte, de recouvrement d'impôts, de protection des oiseaux et d'égalité de traitement fiscal. En cas de doute sur ces sujets, les juges nationaux sont tenus de soumettre leurs demandes d'interprétation à la Cour, dont la réponse a force obligatoire.

Relations extérieures

Le nouveau traité Benelux ouvre la voie, sur la base de principes définis par le Comité de ministres (article 24), à la coopération de l'Union Benelux avec des États tiers et des entités fédérées, et notamment des États membres de l'Union européenne et des structures de coopération régionale de ces États, comme le groupe de Visegrád ou les États baltes. L'article 25 prévoit par ailleurs que le Comité de ministres peut, dans le cadre de l'établissement ou de la mise en œuvre du programme de travail commun, décider d'engager une coopération avec les États, entités fédérées et entités administratives limitrophes du territoire du Benelux, comme par exemple des Länder ou des départements français.

Maintenue en dehors du cadre conventionnel, la coopération politique Benelux est poursuivie sur une base informelle. Lors de la signature du traité, les ministres des Affaires étrangères ont toutefois déclaré vouloir renforcer la coopération politique. Dans une Union

[52] Déclaration des Hautes Parties contractantes, 17 juin 2008, p. 3.

européenne élargie à 27 pays, le Benelux a tout lieu de s'exprimer d'une seule voix dans nombre de domaines[53].

Structure fédérale de l'État belge

Dans son Préambule, le nouveau traité reconnaît la structure étatique fédérale de la Belgique. Il autorise en outre, suivant les questions traitées, la participation de dirigeants et de fonctionnaires tant du gouvernement fédéral que des entités fédérées aux réunions du Comité de ministres et du Conseil Benelux. Les communautés et les régions étaient déjà représentées dans les groupes de travail et autres commissions. Si seul le Royaume de Belgique est partie au nouveau traité, celui-ci a également été signé au nom du Royaume de Belgique par les représentants des régions et des communautés belges[54].

Réalisation des objectifs des Pays-Bas

Dans une lettre à la Chambre des représentants, le ministre néerlandais des Affaires étrangères a indiqué que le nouveau traité Benelux répondait au vœu de parvenir à un pilotage politique mieux défini, de recentrer les politiques sur le fond et de s'adapter avec davantage de flexibilité aux évolutions actuelles. Il signalait par ailleurs que les objectifs des Pays-Bas concernant la teneur du traité révisé avaient été réalisés sur pratiquement tous les points[55].

2.7 Processus de ratification et questions en suspens

Prévue pour le 1er novembre 2010, l'entrée en vigueur du traité révisé n'a eu lieu qu'au 1er janvier 2012[56]. Il fallait en effet que tous les parlements l'aient ratifié (deux chambres aux Pays-Bas, sept en Belgique[57] et une au Luxembourg) et que les instruments de ratification aient été déposés auprès du Secrétariat général Benelux. À l'été 2010, alors que la Chambre des députés luxembourgeoise et les deux chambres néerlandaises avaient donné leur approbation, seul le Parlement de la communauté germanophone de Belgique s'était prononcé en ce sens.

Certains engagements pris lors de la révision du traité ou en marge de celle-ci ont dû être concrétisés pendant la phase de ratification. Les Pays-Bas ont accepté au cours des négociations d'abandonner le principe voulant que le Secrétaire général soit un Néerlandais. Parallèlement, ils souhaitaient que le Secrétariat général à Bruxelles emploie un plus grand nombre de Néerlandais et de Luxembourgeois afin que les trois pays y soient

53 Déclaration politique des gouvernements du Benelux, 17 juin 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/rgm/DeclarationPolitique_2008.pdf).

54 Ministre des Affaires étrangères, Exposé des motifs, Ratification du traité portant révision du traité instituant l'Union économique Benelux, Documents parlementaires, 31 585, n° 3, La Haye, 11 septembre 2008.

55 Ministre des Affaires étrangères, Lettre sur l'avancement des négociations du nouveau traité Benelux, Documents parlementaires 31 200 V n° 128, La Haye, 13 juin 2008.

56 Le traité UEB restant en vigueur au-delà du 1er novembre 2010, il n'y a pas eu de hiatus conventionnel.

57 La Chambre des représentants et le Sénat au niveau fédéral, le Parlement flamand, le Parlement wallon, les parlements des communautés française et germanophone et celui de la région de Bruxelles-Capitale.

mieux représentés. Pour ce faire, il fallait rendre leurs conditions de travail plus attrayantes et donc ne pas faire relever ces emplois du droit du travail belge ni du régime fiscal afférent. Aussi, pour permettre cette exonération d'impôts, le traité révisé autorise-t-il le Benelux à conclure un accord avec l'État où il a son siège, en l'occurrence, la Belgique[58].

L'exonération de l'impôt sur le revenu a été le plus gros obstacle à la signature de l'accord de siège. Les salaires du personnel du Secrétariat général étaient soumis au régime fiscal belge, alors qu'ils étaient financés par les contributions des trois pays. Après des négociations qui se sont prolongées jusqu'à l'automne 2011, le Secrétariat général a conclu avec la Belgique un accord de siège garantissant l'exonération de l'impôt sur le revenu[59]. Au cours de cette période, la clé de répartition des contributions a également été revue : celle des Pays-Bas et du Luxembourg a augmenté tandis que la Belgique a vu la sienne diminuer (cf. 3.3)[60]. Le statut démissionnaire prolongé du gouvernement belge (du 22 avril 2010 au 6 décembre 2011) a freiné la résolution d'un certain nombre de questions.

Les trois partenaires n'ont pas attendu la ratification pour appliquer diverses nouvelles règles. Dès la signature du nouveau traité en 2008, ils ont rédigé un programme de travail commun pour les années 2009-2012, articulant les thèmes de coopération autour des trois priorités formulées dans le traité. Ces priorités ont également présidé à l'organisation du Secrétariat général. Depuis cette date aussi, les activités font l'objet de plans annuels approuvés par le Comité de ministres. La présidence tournante annuelle, au lieu de semestrielle, prévue par le traité a été introduite dès 2011. Il en a résulté que l'entrée en vigueur du traité n'a pas entraîné de changements dans les faits. La lenteur des négociations de l'accord de siège ont cependant freiné la modernisation du Secrétariat général.

2.8 Résumé

Lancée au cours de la Seconde Guerre mondiale sous la forme d'un accord douanier et monétaire, la coopération Benelux s'est prolongée par la signature du Traité instituant l'Union économique Benelux, qui est entré en vigueur en 1960. À certains égards, l'UEB a servi d'exemple à la Communauté économique européenne.

58 Sur la base de l'article 29 (2), le Secrétaire général est autorisé à conclure un accord de siège. La déclaration accompagnant le traité précise que cet accord vise notamment à parvenir à une composition plus équilibrée du Secrétariat général.

59 Ce qui veut dire que l'impôt levé sur le revenu du personnel du Secrétariat général est directement reversé au Secrétariat général.

60 Jusqu'au 1er janvier 2012, la répartition était la suivante : Pays-Bas et Belgique chacun 48,5 % et Luxembourg 3 % ; à compter de cette date, elle se présente comme suit : Pays-Bas 53 %, Belgique 41 % et Luxembourg 6 %.

Le traité UEB expirant en 2010, les trois pays du Benelux ont décidé d'engager des négociations en vue d'un nouveau traité qui, en ce qui concerne les Pays-Bas, devait remédier à quelques lacunes de la coopération. Ces carences se résumaient à :

- l'absence d'une mission et d'une stratégie clairement définies ;
- la dispersion des tâches et de l'engagement suite à la multiplication des décisions fragmentaires ;
- le manque de visibilité de l'organisation ;
- l'absence d'engagement politique et de pilotage stratégique et sur le fond.

Après un bref cycle de négociations, les États membres ont signé en 2008 un nouveau traité qui élargit la coopération à d'autres domaines que l'économie et introduit diverses nouveautés en vue de sa modernisation et de son amélioration.

Pour un meilleur pilotage politique, le traité prévoit l'instauration d'un programme de travail commun ainsi que de plans annuels et la réunion du Comité de ministres au moins une fois par présidence. À des fins de continuité, le mandat de la présidence passe en outre de six mois à un an.

Pour répondre à l'ambition de recentrer les politiques sur le fond, trois thèmes principaux sont dégagés : marché intérieur et économie, développement durable et justice et affaires intérieures. Se présentant sous la forme d'un traité cadre qui permet une concrétisation plus souple et autorise la coopération dans des domaines autres que les trois terrains fondamentaux, le traité offre la flexibilité souhaitée par les Pays-Bas afin de s'adapter aux évolutions.

Dans le cadre du nouveau traité, le Secrétariat général a signé un accord de siège avec la Belgique. Les États membres ont également convenu d'une nouvelle clé de répartition des contributions à l'Union Benelux. Le processus de ratification a été plus long que prévu suite notamment au statut démissionnaire du gouvernement belge en 2010-2011. Bien que le traité ne soit de ce fait entré en vigueur qu'au 1er janvier 2012, au lieu du 1er novembre 2010, la mise en œuvre de la nouvelle méthode de travail préconisée a été lancée peu après sa signature.

3

Contribution financière et humaine des Pays-Bas

3.1 Introduction

Le présent chapitre traite des moyens alloués par les Pays-Bas à la coopération Benelux et des coûts afférents. Le paragraphe 3.2 décrit les ressources humaines engagées par le ministère des Affaires étrangères, les ministères techniques et quelques autres organisations, telles que les services opérationnels. Le paragraphe 3.3 précise la contribution financière néerlandaise à l'Union Benelux, un résumé venant ensuite clore le chapitre (paragraphe 3.4).

3.2 Ressources humaines

3.2.1 Ministère des Affaires étrangères

La responsabilité institutionnelle de la coopération Benelux incombe au ministère des Affaires étrangères. Celui-ci est notamment responsable des contacts quotidiens avec le Secrétariat général Benelux, des principes généraux de politique, des négociations sur le traité et du budget. En outre, il assure la coordination avec les autres ministères.

Le Comité de ministres

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau traité, le Comité de ministres se réunit au moins une fois par présidence (par année civile). Le ministre des Affaires étrangères y est le représentant néerlandais attitré, mais le Comité peut aussi adopter une autre composition, en fonction des sujets prévus par l'ordre du jour. Au cours des dernières années, les ministres de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires économiques ont participé à ses réunions. Conformément aux dispositions du nouveau traité, le Comité a réuni les ministres des Affaires étrangères en 2008, 2009, 2010 et 2011. Les trois dernières années, la rencontre s'est tenue en marge d'une réunion du Conseil de l'Union européenne, dans le cadre duquel ces ministres se retrouvent déjà plusieurs fois par an pour harmoniser l'agenda politique européen au sein de la coopération politique Benelux.

Le Conseil Benelux

Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères est le représentant des Pays-Bas au sein du Conseil Benelux. Ce choix s'écarte de la recommandation formulée en 2007 par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV), selon laquelle ce rôle devrait revenir au directeur général de la Coopération européenne afin de permettre un renforcement pratique et politique du lien entre l'Union Benelux et la coopération politique Benelux. Certains pensent que le choix s'est porté sur le secrétaire général car il a plus facilement accès aux autres ministères concernés. D'autres estiment que des raisons plus pragmatiques ont joué et que le coordinateur Benelux a suffisamment d'entrées auprès des ministères techniques. Quoi qu'il en soit, la Belgique et le Luxembourg ont adopté la même option. Le traité offre la possibilité de réunir le Conseil dans différentes formations (voir paragraphe 2.6).

Le Conseil Benelux prépare le Comité de ministres. Au cours des dernières années, le Conseil s'est notamment penché sur les questions liées à l'accord de siège et à la clé de répartition financière. Il a aussi relativement consacré beaucoup de temps à la détermination du montant du budget.

Le coordinateur Benelux

Un chargé de mission de la direction Europe (DEU)[61] du ministère des Affaires étrangères assure la coordination de la politique néerlandaise concernant le Benelux[62]. Il s'occupe également des relations bilatérales avec la Belgique et le Luxembourg. Le coordinateur est le premier interlocuteur du Secrétariat général Benelux et il favorise l'harmonisation avec les ministères techniques concernés. Il assure ainsi la liaison entre l'organisation Benelux et les pouvoirs publics néerlandais. Les ministères belges et luxembourgeois des Affaires étrangères ont eux aussi désigné des coordinateurs Benelux.

Le Secrétariat général adresse les projets de plans et de rapports annuels au coordinateur Benelux qui les transmet aux personnes de contact des ministères techniques. Le coordinateur est en relation régulière avec ses homologues belge et luxembourgeois ainsi qu'avec le chef du bureau du staff du Secrétariat général. Ils se rencontrent une à deux fois par an, notamment afin de préparer les réunions du Conseil Benelux ou du Comité de ministres. Par ailleurs, le coordinateur néerlandais, également commissaire pour les Pays-Bas, contrôle régulièrement à ce titre les états financiers du Secrétariat général.

Le représentant spécial pour les pays voisins

Le 1er juillet 2011, le ministre des Affaires étrangères a nommé un représentant spécial pour les pays voisins[63]. Axée notamment sur la défense de l'agenda stratégique avec ces pays, sa mission est complémentaire de l'action du ministère de l'Intérieur et des commissaires de la Reine dans les provinces frontalières. Si son champ d'activité premier concerne les relations avec la Belgique et l'Allemagne, le représentant spécial pour les pays voisins s'occupe aussi activement de la coopération Benelux.

Une partie de ses tâches incombait précédemment au médiateur transfrontalier (ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume) dont la mission, lancée en juin 2009, était d'aider à résoudre les problèmes rencontrés par les personnes qui vivent ou travaillent dans les régions frontalières. Les activités du médiateur étaient soutenues par la *taskforce* Coopération transfrontalière (CTF), qui est maintenant présidée par le directeur général de l'administration et des relations au sein du Royaume. Le pouvoir central et les régions frontalières des Pays-Bas ont établi une liste des obstacles à traiter en priorité dans la coopération avec la Belgique et l'Allemagne, dans la perspective, toujours d'actualité, d'une aide des pouvoirs publics dans la résolution de ces difficultés. Dans le cadre de sa fonction, le médiateur transfrontalier était en relation avec le Secrétariat général Benelux et des

61 Jusqu'à son regroupement avec la direction Europe de l'Est et du Sud-Est en 2011, il s'agissait de la direction Europe occidentale et centrale (DWM). En tant que direction régionale, la Direction Europe est chargée des relations bilatérales avec les autres pays européens. La direction Intégration européenne (DIE) est une direction multilatérale, chargée de la politique néerlandaise concernant l'Union européenne.

62 Dans une déclaration annexée au nouveau traité, les trois pays ont convenu que : « Chaque Haute Partie contractante désigne un point de contact qui agira en tant que coordinateur dans les relations entre la Haute Partie contractante concernée et l'Union Benelux. »

63 Ministre de l'Intérieur et ministre des Affaires étrangères, Point de vue gouvernemental sur la coopération transfrontalière, Documents parlementaires, 32 851, n° 1, La Haye, 8 juillet 2011.

représentants des autorités belges. En octobre 2010, le gouvernement a décidé de ne pas prolonger la mission temporaire du médiateur, contrairement à l'avis émis par le Conseil de l'Administration publique (Rob) qui le considérait comme un porte-drapeau déterminant[64].

Le Comité de juristes Benelux

Deux représentants des Pays-Bas siègent au Comité de juristes Benelux : le chef de la division des Traités et un juriste de la division Droit international (direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères). Assimilable à un groupe de travail Benelux, le Comité de juristes est chargé de rédiger de façon appropriée les décisions, les recommandations et les directives du Comité de ministres, et de veiller à leur conformité avec le traité Benelux. Il répond en outre aux questions du Conseil Benelux ou des groupes de travail concernant l'interprétation de ce traité[65]. Le Secrétariat général lui soumet donc tous les projets de réglementation (décisions, recommandations et directives) préalablement à leur présentation au Comité de ministres. Il arrive aussi qu'un mémorandum d'entente ou un traité soit élaboré dans le cadre d'un groupe de travail. La réglementation Benelux n'est alors pas concernée mais l'avis du Comité de juristes peut néanmoins être sollicité, même si cela n'arrive pas toujours ou à un stade parfois tardif. Cette possibilité n'est cependant pas négligeable vu les éventuelles conséquences juridiques de tels documents (voir aussi le paragraphe 6.7)[66]. Les commentaires sur les projets de réglementation sont généralement transmis par écrit (courriel) au secrétaire du Comité de juristes (un agent du Secrétariat général). Celui-ci ne se réunit à Bruxelles que lorsque des questions importantes demandent une discussion approfondie, c'est-à-dire environ une fois par an.

3.2.2 Autres ministères

Représentation au sein des groupes de travail et des comités

Les délégations néerlandaises au sein des groupes de travail Benelux incluent divers agents des ministères techniques. Il y a entre quatre-vingts et cent groupes de travail. Leur nombre exact est impossible à préciser, dans la mesure où il varie en fonction des projets en cours. Lorsqu'un de ceux-ci s'achève, le groupe concerné cesse de se réunir, mais peut être relancé pour un nouveau projet quelques années après. Parmi les groupes de travail, certains sont donc actifs et d'autres en sommeil. De nouveaux groupes sont aussi créés en vue de la concrétisation de nouveaux projets. Grâce à cette structure, le Benelux peut réagir de façon flexible aux évolutions dans le cadre de la coopération.

64 Conseil de l'Administration publique, *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen* [Coopération transfrontalière : rétrospective et recommandations], La Haye, décembre 2010.

65 Union économique Benelux, La mission du Conseil de l'Union économique, note au Conseil de l'Union économique R/Jur (64) 4, Bruxelles, 25 mars 1964.

66 Aux Pays-Bas, tous les mémorandums d'entente préparés par les services de l'État doivent être soumis à la division Droit international de la direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en application des Instructions pour la législation (AR 304). Voir p. 4 de la brochure *Memoranda of Understanding* publiée par cette division en 2009. Dans la pratique, cela n'est cependant pas systématique. Il arrive ainsi qu'un mémorandum d'entente contienne des dispositions qui se révèlent après coup être juridiquement contraignantes pour l'État néerlandais, ce qui en fait en réalité un traité. Il doit alors être approuvé par les deux chambres du Parlement.

Le traitement de certains thèmes peut être stratifié, avec un groupe de travail central ou stratégique, et des sous-groupes s'attachant à des sujets plus spécifiques (coopération Senningen, affaires vétérinaires, gestion de crise, coopération énergétique, communication et transports, fraude). Ceci ne vaut cependant pas pour tous les thèmes.

Les délégations néerlandaises comprennent en moyenne deux agents (généralement des chargés de mission, parfois des chefs de division, plus rarement des directeurs), venant ou non du même ministère. La fréquence des rencontres et l'intensité de la coopération sont variables, mais les groupes de travail se réunissent en moyenne deux fois par an. De nombreux membres des délégations questionnés ont indiqué consacrer au plus cinq pour cent de leur temps à la coopération Benelux.

La plupart des groupes de travail se réunissent au Secrétariat général, à Bruxelles, quelques-uns dans le pays qui assure leur présidence, et d'autres alternent ces options. Divers collaborateurs de l'ambassade néerlandaise à Bruxelles, notamment les conseillers Sécurité et Administration et Agriculture, participent à des réunions des groupes de travail.

Personnes de contact des ministères

Chacun des ministères participant activement à l'Union Benelux désigne la personne de contact qui sera l'interlocuteur du coordinateur Benelux du ministère des Affaires étrangères. Il s'agit généralement d'un agent de la division chargée de la coopération internationale et européenne ou d'un membre d'une délégation participant à l'un des groupes de travail. Certains ministères désignent plusieurs personnes de contact. Elles suivent, pour autant que nécessaire, les processus formels afférents à l'Union Benelux, tels que l'amendement des projets de plans et de rapports annuels. Ces documents, adressés par le Secrétariat général au coordinateur Benelux, leur sont transmis par ce dernier.

3.2.3 Autres organisations

Outre les fonctionnaires, des agents des services opérationnels ou parfois d'organismes privés participent à la coopération Benelux. C'est souvent le cas pour les groupes de travail plus techniques, portant sur la coopération opérationnelle des services exécutifs des trois pays. Ainsi, la coopération énergétique pentalatérale a nécessité, outre la participation d'agents du ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation, celle de l'Autorité néerlandaise de concurrence, du gestionnaire de réseaux Tennet, de la bourse de l'électricité APX Endex et de l'organe de coordination du secteur néerlandais de l'énergie Energie-Nederland. Autre exemple : la coopération policière avec ses groupes de travail dans lesquels les Pays-Bas sont représentés par des agents du Corps national des services de police, de l'académie de police et de la facilité de coopération pour la police (vtsPN).

3.3 Contribution financière

3.3.1 Contribution au budget de l'Union Benelux

Comme les deux autres États membres, les Pays-Bas versent une contribution au budget de l'Union Benelux. Ce dernier était, pour la période 2009-2012, d'un montant annuel moyen de 7,8 millions d'euros.

En 2011 et 2012, il n'a pas connu d'augmentation par rapport à l'année précédente. Seuls 220 000 euros supplémentaires ont été alloués à la revalorisation obligatoire des pensions, mais uniquement en 2011 (voir tableau 3.1). Compte tenu du gel budgétaire, les fonds disponibles pour les autres postes diminuent.

Clé de répartition

Au début de la coopération Benelux, la répartition des contributions financières des trois États membres au budget de l'organisation a fait l'objet d'un accord, établi en 1964[67]. Selon la clé de répartition ainsi définie, les Pays-Bas et la Belgique apportaient chacun une part de 48,5 % du budget et le Luxembourg les 3 % restants.

Le 6 décembre 2011, le Comité de ministres de l'Union Benelux a adopté une modification des contributions, instaurant à compter du 1er janvier 2012 la répartition suivante : Belgique 41 %, Pays-Bas 53 %, Luxembourg 6 %[68]. Le ministre des Affaires étrangères estime que ces nouveaux pourcentages correspondent à la différence quantitative entre les trois pays (en nombre d'habitants, en produit national brut et en superficie). La contribution relativement élevée du Luxembourg répond au fait que ce pays a le même poids que la Belgique et les Pays-Bas sur le plan de la présidence du Comité de ministres, du droit de vote au sein de ce comité et de la participation au Conseil Benelux[69].

Pour les Pays-Bas, la contribution revient, durant la période 2009-2012, à un montant annuel moyen de 3,9 millions d'euros, entièrement à la charge du ministère des Affaires étrangères.

Tableau 3.1 Contribution néerlandaise au budget de l'Union Benelux

Année	2009	2010	2011	2012
Budget Union Benelux	7 575 600	7 736 800	7 956 800	7 956 800
Part des Pays-Bas	48,5 %	48,5 %	48,5 %	53 %
Contribution néerlandaise	3 674 166	3 752 348	3 859 048	4 217 104

Source : Données budgétaires Secrétariat général Benelux, calcul IOB.

67 Accord d'application de l'article 37, alinéa 2, du Traité instituant l'Union économique Benelux, Bruxelles, 14 janvier 1964.

68 Cette modification a été établie dans un protocole portant amendement au traité de 1964 susmentionné (Recueil des conventions et des accords signés et ratifiés par les Pay-Bas, Trb. 2012,108).

69 Ministre des Affaires étrangères, Protocole portant amendement à la Convention du 14 janvier 1964 en exécution de l'article 37, alinéa 2, du Traité instituant l'Union économique Benelux, Bruxelles, 6 juin 2012, (Trb. 2010, 108), lettre du ministre des Affaires étrangères, Parlement, Documents parlementaires 33 414, A/n° 1, La Haye, 14 septembre 2012, p. 2.

Affectation du budget
Le budget pour la coopération Benelux est en totalité alloué au Secrétariat général. L'enveloppe que ce dernier doit consacrer aux pensions est particulièrement lourde : en moyenne 2,4 millions d'euros annuels, soit 31 % de son budget total. Le paiement des pensions des anciens agents est en effet financé par le budget courant. En outre, jusqu'en 1999 le Secrétariat général, qui hébergeait le secrétariat Schengen, comptait un effectif presque deux fois plus important qu'actuellement[70]. Les dépenses de personnel s'élevaient en moyenne à 4,4 millions d'euros et celles de fonctionnement à 1,2 million (notamment frais de bureau, de déplacement et de représentation), soit respectivement 56 % et 16 % du budget.

La politique menée par le Secrétariat général Benelux face à la faiblesse des moyens financiers se déploie selon deux axes : d'une part, la réduction des services de soutien afin de dégager des ressources permettant la nomination de chargés de missions affectés au processus primaire ; d'autre part, la rationalisation des processus de travail.

Les « commissaires » des trois pays se chargent du contrôle trimestriel de la comptabilité du Secrétariat général, qui donne lieu à un rapport. Pour les Pays-Bas, cette fonction est remplie par le coordinateur Benelux du ministère des Affaires étrangères.

3.3.2 Autres dépenses

Frais de personnel
L'affectation d'effectifs à la coopération Benelux entraîne des dépenses pour la quasi-totalité des ministères et plusieurs opérateurs de l'État. Comme précédemment indiqué, la plupart des membres des délégations ne consacrent qu'un temps limité à cette coopération. Outre les frais de personnel, la participation aux groupes de travail implique des frais de déplacement et de séjour, difficiles à chiffrer dans la mesure où le niveau de représentation, la fréquence et le lieu des réunions varient selon le groupe et l'année. De plus, les 80 à 100 groupes de travail existants voient leur nombre précis évoluer constamment. L'IOB évalue les coûts à 0,5 et 1 million d'euros annuels.

Coûts opérationnels
Les divers projets liés à la coopération Benelux (par exemple la formation commune pour la police ou encore la simulation conjointe de situation de crise) ne sont pas imputés au budget du Secrétariat général mais financés par les organisations concernées des États membres. Attribuer chacune de ces dépenses au Benelux est difficile car elles ne se font pas forcément dans son cadre. S'il joue le rôle d'un réseau reliant diverses parties, la coopération qui en découle peut avoir un caractère bilatéral.

[70] En 1999, le secrétariat Schengen a été transféré au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

3.4 Résumé

L'engagement néerlandais de moyens humains au profit de la coopération Benelux est mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères, auquel incombent la responsabilité institutionnelle et le rôle de coordinateur, par divers services publics exécutifs et parfois par des organisations privées.

Le ministre des Affaires étrangères représente les Pays-Bas lors des réunions annuelles du Comité de ministres (il peut toutefois arriver que quelques autres ministres se réunissent dans le cadre Benelux). Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères est le représentant des Pays-Bas au sein du Conseil Benelux, qui prépare le Comité de ministres. Un chargé de mission de ce même ministère remplit la fonction de coordinateur de la politique néerlandaise concernant le Benelux et est responsable des contacts quotidiens avec le Secrétariat général Benelux et les ministères techniques. Par ailleurs, le représentant spécial pour les pays voisins consacre une part réduite de son temps à la coopération Benelux et deux juristes du ministère participent au Comité de juristes.

Enfin, des agents des ministères techniques représentent les Pays-Bas dans les quatre-vingts à cent groupes de travail existants. Il s'agit généralement de chargés de mission ou de conseillers stratégiques, plus rarement de chefs de division ou de directeurs.

D'un montant moyen de 7,8 millions d'euros durant la période 2009-2012, le budget du Benelux n'a quasiment pas évolué ces trois dernières années. Il sert à financer les dépenses en matière de personnel, de pensions, de locaux et les frais de déplacement et de représentation du Secrétariat général. Jusqu'en 2012, les Pays-Bas, comme la Belgique, contribuaient à hauteur de 48,5 %, soit environ 3,7 millions d'euros par an. Cette somme est entièrement à la charge du ministère des Affaires étrangères. Depuis 2012, la contribution néerlandaise représente 53 % (soit 4,2 millions), celle de la Belgique 41 % et celle du Luxembourg 6 %.

Les autres coûts liés à la coopération (frais de personnel et de déplacement concernant les délégués néerlandais) sont difficiles à chiffrer. Selon l'estimation de l'IOB, les dépenses relatives à la participation aux divers groupes de travail et comités atteignent 0,5 à 1 million d'euros par an. Ce montant ne comprend pas les frais afférents aux projets découlant de la coopération Benelux, tels que la formation ou les exercices communs pour la police et les simulations de catastrophe en zone frontalière, car ils ne peuvent pas être automatiquement imputés au Benelux.

4

Le nouveau traité dans la pratique

4.1 Introduction

Le chapitre 4 répond à la première question principale de l'évaluation, qui consiste à savoir dans quelle mesure les améliorations visées par le nouveau traité ont été réalisées. Le nouveau traité Benelux prévoit plusieurs nouvelles dispositions en vue d'améliorer la coopération. Aux yeux du ministre des Affaires étrangères alors en exercice, le nouveau traité offrait essentiellement un cadre amélioré permettant de mieux définir le pilotage politique, de recentrer les politiques sur le fond et de s'adapter avec davantage de flexibilité aux évolutions actuelles[71]. Le nouveau traité permet au Benelux de coopérer avec des États, des États fédérés et des entités administratives limitrophes.

La présente évaluation est publiée peu de temps après l'entrée en vigueur officielle du traité[72] et l'on peut se demander s'il n'est pas trop tôt pour juger la réalisation de ces améliorations dans la pratique. Si l'IOB reconnaît que la mise en œuvre du traité n'est pas encore totalement achevée et en tient compte dans son appréciation, elle précise toutefois que les changements principaux ont été réalisés très rapidement après la signature du traité le 17 juin 2008. Concernant le retard de l'entrée en vigueur, il est sans doute plus important de souligner le fait que le processus de ratification et les problèmes non encore résolus qui l'ont accompagné (cf. paragraphe 2.7) ont coûté jusqu'en 2011 énormément de temps et d'énergie au Secrétariat général, aux coordinateurs Benelux, au Conseil du Benelux ainsi qu'au Comité de ministres. Il n'est pas exclu que l'attention portée aux aspects de fond de la coopération en ait pâti.

Le présent chapitre traite successivement du pilotage politique (paragraphe 4.2), du recentrage sur le fond (paragraphe 4.3) et de la flexibilité (paragraphe 4.4). Nous aborderons donc brièvement la coopération entre le Benelux et le Land allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie, nouveauté majeure que l'évaluation a fait apparaître. Un certain nombre de conclusions viendront clore le chapitre (paragraphe 4.6).

Modernisation du Secrétariat général

La signature d'un nouveau traité Benelux est venue entériner la légitimité de l'existence de l'Union et donner un nouvel élan à la coopération. Le Secrétariat général en a retiré une inspiration et une énergie nouvelles pour s'engager dans la mise en œuvre concrète de la coopération Benelux. Anticipant sur la révision du traité, il avait déjà initié un effort de modernisation visant à améliorer la transparence et l'efficacité de son fonctionnement[73]. Au cours des dernières années, la politique des ressources humaines, l'infrastructure des TIC, l'administration financière, les processus de travail, la culture de l'organisation et l'aménagement des locaux ont été adaptés aux exigences actuelles. C'est un processus qui

[71] Lettre du ministre des Affaires étrangères sur l'avancement des négociations du nouveau traité Benelux, Documents parlementaires, Chambre des représentants, 31 200 V n° 128, La Haye, 13 juin 2008.

[72] Initialement prévue au 1er novembre 2010, l'entrée en vigueur du nouveau traité Benelux n'a été effective qu'au 1er janvier 2012 (cf. chapitre 2).

[73] Voir : Réaction du Secrétariat général : vers un Benelux actif et moderne, 17 juin 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/act/20080617_ReactieSG_fr.pdf).

nécessite du temps, notamment parce qu'il suppose que l'organisation troque son mode de fonctionnement traditionnel et bureaucratique pour une culture moderne et dynamique. Certains aspects, comme les ressources humaines, n'ont pas pu être modernisés au même rythme faute d'un accord de siège avec la Belgique. Les restrictions budgétaires des dernières années ont elles aussi mis un frein à ces transformations. Néanmoins, d'importantes innovations ont été introduites et la modernisation du Secrétariat général est saluée par nombre des acteurs interrogés.

4.2 Un pilotage politique mieux défini

Dans son avis de 2007, le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) affirmait que si le Benelux avait autrefois été chargé d'une mission bien définie dans le cadre du traité, il semblait désormais chercher sa place et son rôle en tant que structure de coopération. Son action paraissait se réduire à une somme de décisions fragmentaires, ce qui morcelait sa mission et sa capacité de mise en œuvre au risque de rendre le Benelux relativement invisible. L'AIV attribuait ces problèmes à l'absence de pilotage stratégique des États membres et à la faiblesse de leur implication politique. Ils ne s'étaient pas suffisamment employés à promouvoir le Benelux comme organisation de coopération aux niveaux politique et pratique[74].

Afin de renforcer le pilotage politique, le nouveau traité prévoit que le Comité de ministres doit se réunir au moins une fois au cours du mandat de présidence[75]. Ces réunions, tout comme celle du Conseil Benelux, avaient été très rares au cours des années précédentes. La continuité a également été améliorée grâce à l'allongement à un an du mandat de présidence[76], le pilotage politique se traduisant par l'instauration d'un programme de travail commun ainsi que de plans annuels établis par le Comité.

Depuis 2008, les ministres des Affaires étrangères se sont en effet réunis une fois par an en Comité pour l'approbation du plan annuel, ce qui constitue une avancée notable. Néanmoins, ces rencontres restent difficiles à organiser. Ces trois dernières années, elles ont donc été prévues en marge du Conseil européen au sein duquel les ministres ont des contacts plus fréquents pour les besoins de la coopération politique Benelux (CPB). Les réunions du Comité ont également été brèves, environ une demi-heure, et ont porté sur des questions ponctuelles à trancher rapidement. Elles n'ont pas permis d'aborder des aspects

74 AIV, Le Benelux, utilité et nécessité d'une coopération renforcée, Avis n° 53, La Haye, février 2007, p. 9. Le Conseil consultatif stratégique Flandre internationale est parvenu au même constat concernant le pilotage politique. « Des études montrent que le manque de pilotage politique constitue le problème fondamental du Benelux. Un nouveau traité pourrait y apporter une solution. Le Comité de ministres devrait jouer un rôle directionnel plus important en ce sens. » Conseil consultatif stratégique Flandre internationale, *Het Herzieningsverdrag Benelux Unie* [Le traité portant révision du Traité instituant l'Union Benelux], avis 2009/18, 15 juin 2009, p. 8.

75 Le Comité peut par ailleurs se réunir en urgence à la demande des Hautes Parties contractantes (article 9, paragraphe 1).

76 La présidence de la CPB s'aligne sur celle de l'Union.

de fond concernant la coopération de l'Union Benelux. Le plan annuel est automatiquement approuvé.

Préparé par le Secrétariat général, le projet de plan annuel est présenté aux États membres par l'intermédiaire des coordinateurs à l'issue d'une procédure interne approfondie. Le coordinateur Benelux du ministère des Affaires étrangères néerlandais envoie le projet aux personnes contacts des ministères techniques, lesquels transmettent les points pertinents aux représentants dans les groupes de travail (l'évaluation montre que cela n'est toutefois pas toujours le cas). Le coordinateur Benelux rassemble les propositions d'amendement formulées par les ministères techniques et les fait parvenir au Secrétariat général, qui traite les envois des trois États. Après concertation avec les coordinateurs, le projet est soumis au Conseil Benelux. Durant la réunion, le Secrétariat général informe le Conseil des succès, des innovations ou des difficultés rencontrées, mais n'aborde pas de questions de fond relatives au plan annuel. Les nouveaux domaines de coopération introduits dans le plan annuel avec l'accord des ministères compétents reçoivent automatiquement l'approbation du Conseil. Les priorités ne font pas l'objet d'un examen au niveau central. Les thèmes proposés n'ayant qu'un poids limité du point de vue politique, stratégique et financier, ils ne suscitent pratiquement aucune question aux niveaux politique et des hauts fonctionnaires. Cependant, étant donné que le recentrage thématique fait partie des ambitions de la coopération Benelux, il est concevable de prévoir une concertation centrale sur les priorités.

Élaborés suivant la même procédure, les rapports annuels du Benelux ne fournissent que peu de pistes au renforcement du pilotage politique[77]. Ils consistent principalement en une énumération des activités effectuées et des résultats obtenus pour chaque thème tels que les engagements pris, les séminaires organisés, les brochures et autres documents publiés, le plus souvent sans que le lien soit fait avec les objectifs fixés. Depuis 2009, les rapports ont perdu la moitié de leur volume et restent de ce fait à un niveau beaucoup plus général. On peut en particulier s'étonner que les rapports ne donnent aucun renseignement concernant les résultats non atteints ou les groupes de travail dont les activités n'ont pas progressé. Le mot résultat apparaît pourtant dans l'introduction des rapports 2010 et 2011. En 2010, 88 % des « objectifs » du plan annuel ont été atteints dans les limites du calendrier fixé. Il faut toutefois noter que certains de ces objectifs consistent à organiser des conférences ou des séminaires dont les véritables résultats ne seront sensibles que sur le long terme. Selon le rapport 2011, l'Union Benelux a réalisé 75 % des objectifs fixés par le plan annuel, qui définissait 110 points d'action. Les rapports n'indiquant pas les groupes de travail dont les objectifs n'ont pas été atteints ni les facteurs qui les en ont empêchés, il devient difficile

77 Le rapport annuel existe depuis la création de l'Union économique Benelux. Sa dénomination a évolué au cours des ans : en 2003, 2007 et 2008, il s'intitulait Rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États ; en 2004 et 2005, Rapport annuel du Secrétariat général du Benelux sur la coopération Benelux ; en 2006, Rapport annuel Benelux, seule l'introduction indiquant qu'il s'agissait d'un compte rendu des activités du Secrétariat général ; en 2009, 2010 et 2011, enfin, il portait simplement le titre de Rapport annuel, tandis que l'introduction soulignait qu'il s'agissait du compte rendu des gouvernements belge, luxembourgeois et néerlandais.

d'assurer un *feed-back* de la part des politiques et du haut niveau administratif. Les groupes de travail qui fournissent des résultats insuffisants peuvent continuer à fonctionner sans que leurs problèmes soient pris en considération. Le ton positif et l'usage croissant de matériel photographique donnent au rapport annuel un caractère promotionnel, comparable à celui du rapport général sur l'activité de l'Union européenne, alors que ce devrait être un document rendant des comptes et servant d'appui au pilotage politique.

Pilotage et contrôle parlementaire

Si la coopération Benelux ne fait pas chaque année l'objet de débats au Parlement néerlandais et si les plans et rapports annuels ne figurent pas à l'ordre du jour de la Chambre des représentants, c'est probablement en partie du fait de l'importance mineure, du point de vue politique, financier et stratégique, de la coopération Benelux, mais aussi de l'existence du Conseil interparlementaire consultatif Benelux (CICB). C'est à ce dernier que sont adressés les plans et rapports annuels. Toutefois, exception faite de l'exposé oral du Secrétariat général, l'examen du CICB ne s'attache pas non plus au fond. En outre, les documents ont déjà leur forme définitive lorsqu'ils lui parviennent. N'étant qu'un organe de coopération parlementaire et non une assemblée élue, il ne possède aucune compétence propre de contrôle, et se contente donc de prendre simplement connaissance des documents qui lui sont présentés. Peu de ses membres savent en quoi consiste véritablement la coopération Benelux. L'absence de débat parlementaire régulier sur la coopération Benelux n'encourage pas les membres du gouvernement néerlandais à prêter attention à ce thème.

Concertation interministérielle et rôle du ministère des Affaires étrangères

Il n'existe pas de concertation régulière ou périodique entre le ministère des Affaires étrangères et les ministères techniques. Les échanges se font de façon bilatérale entre le coordinateur Benelux du ministère des Affaires étrangères et les personnes de contact des ministères concernés. Les projets de plan annuel ne sont pas non plus examinés en commun. Seules des concertations ponctuelles ont eu lieu ces dernières années. La première réunion des personnes de contact depuis les négociations en vue du nouveau traité a eu lieu en octobre, dans le cadre de la présidence néerlandaise pour l'année calendaire 2011. Le Secrétariat général était largement représenté, notamment en la personne des responsables des trois pôles thématiques. Les participants ont témoigné un certain enthousiasme pour l'apprentissage entre pairs. Dans la perspective d'une contribution néerlandaise au programme de travail commun pour la période 2013-2016, une nouvelle rencontre a été organisée en mai 2012 pour réunir le Secrétariat général, le ministère des Affaires étrangères et les représentants de plusieurs ministères techniques. Le Secrétariat général y a présenté le Livre vert (cf. paragraphe 4.4), et répondu aux questions et suggestions des participants. Le 1er octobre 2012, une concertation avec les ministères techniques a permis de discuter la proposition de programme de travail commun 2013-2016 préparée par le Secrétariat général.

N'ayant pas jugé nécessaire, ces dernières années, d'intervenir dans les choix effectués par les ministères techniques dans les plans annuels ni de s'exprimer sur les résultats positifs ou non de la coopération, le ministère des Affaires étrangères n'estimait pas non plus qu'il lui appartenait de le faire dans l'avenir. De plus, la coopération Benelux n'est pas guidée par une vision stratégique structurée qui définirait par exemple le ciblage souhaité, le niveau

d'ambition en termes de résultats ou des priorités de fond, et offrirait un appui au pilotage. Durant la préparation du plan annuel 2012, le coordinateur Benelux a bien enjoint aux ministères techniques de porter un regard critique sur l'utilité de la coopération sur leur terrain, mais peu ont répondu.

Les membres des groupes de travail interrogés n'ont pas tous reçu les textes du projet de plan annuel que les personnes contact des ministères auraient dû leur transmettre pour avis. En outre, ils ne savaient pas tous qui était la personne contact au sein de leur ministère, et la plupart d'entre eux ne connaissaient pas l'existence du coordinateur Benelux du ministère des Affaires étrangères.

En un mot, la programmation de la coopération Benelux au moyen d'un plan annuel défini au niveau politique, sur la base d'un programme de travail pluriannuel commun, constitue sans aucun doute un progrès. Préparé par le Conseil Benelux, le Comité de ministres a réuni chaque année les ministres des Affaires étrangères. Cependant, il semble exagéré d'y voir une meilleure définition du pilotage politique. L'intérêt et l'implication du politique sont encore limités et aucune vision stratégique n'a été définie. Les réunions des organes du Benelux ont été ces dernières années essentiellement accaparées par un certain nombre de points de négociations non encore résolus et la question de la ratification du traité. À présent que ces obstacles ont presque tous été surmontés, il devrait être possible d'accorder davantage d'attention aux aspects stratégiques de la coopération.

4.3 Recentrage sur le fond

L'AIV constatait en 2007 un morcellement de la mission et de la capacité de mise en œuvre du Benelux, entraînant un manque de visibilité de l'organisation. L'insuffisance du recentrage stratégique et le danger que représente la prolifération des groupes de travail confirment l'impression que l'organisation cherche encore à définir sa place et sa mission et pourraient miner son efficacité.

La multiplication des missions du Benelux a déjà fait l'objet, dans les années quatre-vingt-dix, d'un examen critique mené par un Comité des Sages dont le rapport, « Le Benelux, tout bien considéré », a incité le Comité de ministres à décider plusieurs mesures radicales. Au-delà des objectifs premiers, les priorités thématiques suivantes ont été définies :

1. coopération politique et concertation sur les questions européennes ;
2. marché intérieur et coopération économique ;
3. coopération transfrontalière à caractère territorial ;
4. coopération transfrontalière à caractère social ;
5. culture, recherche, enseignement et formation (y compris politique de la jeunesse) ;
6. justice et affaires intérieures ;
7. information, publications et statistiques[78].

[78] Cf. Wouters J. *et al.*, *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?* [Le Benelux, vers une renaissance ?] Anvers, Intersentia, 2006.

Bien que la plupart de ces thèmes aient été définis hors du cadre formel du traité, ils ont tous reçu le soutien du Secrétariat général (à l'exception de la coopération politique et de la concertation sur les questions européennes) et ont été mentionnés dans les rapports annuels de l'Union économique Benelux. Depuis 1996, les différents thèmes de coopération sont regroupés dans le rapport annuel en trois pôles :

1. affaires sociales, dont coopération policière, santé publique, politique de la drogue, travail frontalier, politique de la jeunesse et enseignement ;
2. coopération stratégique territoriale, dont aménagement du territoire, communications et transports, nature et environnement et Convention Benelux sur la coopération transfrontalière ;
3. marché intérieur et coopération économique, dont protection de la propriété industrielle et intellectuelle, politique énergétique, lutte contre la fraude fiscale à grande échelle en matière d'impôts indirects, affaires vétérinaires et sécurité alimentaire, coopération dans le secteur des PME et de la construction[79].

Après 2003, ces trois pôles sont progressivement devenus les trois priorités thématiques que l'on retrouve dans le nouveau traité (cf. tableau 4.1) :

Tableau 4.1 Regroupement thématique dans les rapports annuels du Benelux

2004 et 2005	2006 et 2007	2008
1. Volet JAI et autres affaires sociales 2. Coopération stratégique territoriale 3. Marché intérieur et coopération économique	1. Volet JAI et circulation des personnes 2. Aménagement du territoire et individus 3. Marché et durabilité	1. Marché 2. Développement durable 3. Sécurité

Source : Rapports annuels Benelux 2004-2008

Le nouveau traité Benelux prévoit que la coopération s'axera essentiellement sur les trois terrains suivants :

1. Marché intérieur et Économie
2. Développement durable
3. Justice et Affaires intérieures.

Au cours des négociations en vue du nouveau traité, les trois États membres ont réparti les thèmes de coopération existants en trois priorités thématiques décrites dans le programme de travail commun pour 2009-2012. Depuis 2009, les rapports annuels ont eux aussi adopté cette répartition. La presque totalité des thèmes rassemblés sous le titre Aménagement du territoire et individus (qui recouvre la coopération stratégique territoriale et les affaires sociales, mais pas le volet JAI) sont placés sous l'étiquette Développement durable.

[79] Cf. rapport annuel 2003. Secrétariat général Benelux, 48e rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, 2008, (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/pub/RapAnnuel_2003.pdf).

La définition de ces trois priorités est souvent mise en avant pour montrer qu'en matière de recentrage stratégique sur le fond, l'objectif a été atteint. Dans la mesure où l'explicitation et, partant, la visibilité des activités thématiques de l'Union Benelux posaient problème, on peut effectivement considérer l'objectif comme atteint. Cependant, en pratique, la portée thématique de la coopération n'a pas été notablement modifiée et, de plus, les trois priorités suggèrent une restriction stratégique qui ne reflète pas la diversité des thèmes traités dans la pratique. La définition de trois thèmes principaux dans le traité ne constitue en fait qu'une codification des domaines étrangers au traité initial auxquels la coopération Benelux s'est étendue depuis les années quatre-vingt. Elle ne signifie aucunement que la coopération s'est recentrée sur le fond. On constate à l'inverse une tendance croissante à l'introduction de thèmes nouveaux (cf. paragraphe suivant) sans que des thèmes existants soient abandonnés pour autant. De ce point de vue, les rapports annuels montrent depuis 2008 une grande continuité avec ceux de la période précédente.

Au vu du nouveau regroupement thématique, la cohérence des thèmes entre eux n'a pas non plus été améliorée. Le regroupement sous trois nouveaux thèmes principaux a parfois – inévitablement – donné lieu à des choix arbitraires. Certains domaines, en effet, peuvent ressortir à différentes priorités tandis qu'il faut parfois une bonne dose d'imagination pour saisir le lien entre le développement durable et les sous-thèmes rassemblés sous ce titre. L'absence de vraie définition des trois priorités thématiques permettant de regrouper une grande diversité de domaines, elle ne favorise ni le recentrage ni la cohérence et donne un caractère tout relatif à la démarche de regroupement thématique. Cela dit, l'attribution d'une définition ou d'un objectif à chaque priorité thématique nécessiterait une décision politique de la part des trois États, ce qui risquerait de remettre inutilement en cause le fonctionnement flexible (cf. paragraphe suivant) par ailleurs indispensable.

Il semble toutefois possible de procéder à un regroupement thématique selon des modalités différentes, qui ne répondent peut-être pas aux exigences de visibilité mais reflètent davantage la diversité des thèmes de la coopération. Au printemps 2011, le Secrétariat général a ainsi réparti les thèmes en 14 catégories. Le récent Livre vert distingue quant à lui 11 domaines différents et la proposition de programme de travail commun pour 2013-2016 identifie 9 terrains stratégiques.

Le nouveau traité a tout de même donné lieu à la rationalisation des activités dans certains domaines. Citons par exemple la dissolution de quelques groupes de travail en matière d'affaires vétérinaires, à l'initiative de la délégation néerlandaise qui a proposé la suppression de tous les groupes de travail sauf en cas d'objection d'un des pays, lequel devait alors soumettre un nouveau projet de mandat pour le groupe concerné. Cela a permis de limiter le nombre des groupes de travail et de supprimer les doublons.

Organisation

Le recentrage et la flexibilité sont des exigences qui s'appliquent non seulement à la stratégie de coopération, mais aussi à l'organisation elle-même. Le Secrétariat général Benelux a procédé à une réorganisation basée sur les trois priorités thématiques et réparti ses agents en trois teams (Marché, Développement durable, Justice et Affaires intérieures)

sous la responsabilité d'un chef d'équipe. Le Secrétariat général possède également trois services de soutien (Gestion, Service linguistique et Bureau du staff) dirigés par un chef de service. Chacun des membres du collège des secrétaires généraux remplit la fonction d'interlocuteur privilégié pour l'un des services et l'un des teams. Ainsi, chaque agent appartient à un team relevant de l'une des priorités thématiques, bien qu'en réalité peu de thèmes ne relèvent que d'une seule d'entre elles. À l'heure actuelle, ce n'est pas l'organisation interne qui est remise en question mais la méthode de travail, du fait des recoupements entre les dossiers traités par les différents teams.

En bref, on peut conclure que l'instauration des trois priorités thématiques a codifié l'élargissement de la coopération Benelux à d'autres terrains que l'économie, mais que le recentrage stratégique qu'elle semble traduire concerne moins le fond que la forme. Ni la portée thématique de la coopération ni sa cohérence stratégique n'ont été significativement modifiées par l'entrée en vigueur du nouveau traité.

4.4 Flexibilité : actualité et pertinence

La troisième amélioration apportée au traité selon le ministre des Affaires étrangères est sa plus grande flexibilité, qui permet de répondre aux évolutions actuelles. La souplesse et le recentrage des politiques peuvent au premier abord paraître deux ambitions contradictoires, la première risquant de diluer le ciblage si elle n'est pas contrôlée. Cet écueil sera évité si les priorités sont clairement définies et si d'anciens thèmes sont abandonnés lorsque de nouveaux sont sélectionnés, qui, en outre, s'inscrivent dans la ligne des objectifs et des terrains fondamentaux.

Traité

Le nouveau traité Benelux se présente sous la forme d'un traité cadre visant à fixer l'orientation globale de la coopération Benelux[80], tout en laissant une marge de manœuvre pour la concrétiser en fonction des priorités d'actualité. L'ancien texte énumérait au contraire tous les domaines de coopération jusqu'aux commissions et groupes de travail afférents. S'il mentionne les trois terrains fondamentaux retenus – du reste, en dépit de l'avis de l'AIV de 2007[81] – , le nouveau texte garantit tout de même une certaine flexibilité étant donné qu'au deuxième paragraphe de l'article 2, il indique que l'Union Benelux vise ces trois thèmes « en particulier », et donc non exclusivement, et que, plus loin, au deuxième paragraphe de l'article 3, il précise que le programme de travail commun concerne « entre autres » ces mêmes thèmes, mais également « la coopération dans d'autres domaines, si celle-ci s'avère nécessaire pour réaliser les objectifs de l'article 2 ». La liste des

[80] Ministre des Affaires étrangères, Mémoire en réponse, Documents parlementaires, 31 585 C, 12 janvier 2010.

[81] Voir AIV 2007, p. 17. « Compte tenu de ces critères, l'AIV est d'avis qu'il convient de définir un nombre limité de missions. Il serait préférable qu'elles fassent l'objet d'une déclaration politique annexée au futur traité Benelux au lieu d'y être incorporées. »

domaines thématiques n'est donc pas limitative et le traité cadre ne saurait être accusé de manquer de souplesse.

L'ancien traité n'était cependant pas rigide au point d'empêcher toute coopération sur d'autres terrains, comme en témoigne l'élargissement effectué de fait dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix du siècle dernier. Si, juridiquement, ces nouveaux engagements ne relevaient pas de l'Union économique Benelux, ils en faisaient partie institutionnellement puisqu'ils bénéficiaient du soutien du Secrétariat général.

Programme de travail commun

Le programme de travail commun se contente de présenter, en termes très généraux, les thèmes de coopération retenus. Ne laissant en soi guère de liberté, l'énumération des domaines mentionnés ne prétend pas non plus être limitative. Ce programme peut être revu après une période de deux ans[82], mais cela n'a pas déjà été jugé nécessaire.

Secrétariat général Benelux

En invitant le Secrétariat général à « faire toutes les suggestions utiles pour l'exécution du présent Traité en tenant compte des compétences des autres institutions de l'Union Benelux » (article 21, paragraphe 1e), le traité lui confère explicitement un droit d'initiative. L'institution prend la tâche qui lui a été impartie très au sérieux : elle explore de nouveaux terrains de coopération en vue de consolider la pertinence de l'Union Benelux et a désigné un innovateur à cet effet[83]. Entré en fonction en mars 2009, cet agent a pour rôle de lancer des initiatives ne figurant pas dans le programme de travail commun 2009-2012.

Préparer des projets de qualité demande du temps et souvent aussi de savoir apprécier les chances de réussite. Si, pour introduire de nouvelles initiatives dans la coopération Benelux, une campagne de lobbying est nécessaire au niveau politique, c'est au Secrétariat général qu'il revient de s'en charger.

Les terrains de coopération explorés par l'innovateur sont les suivants :

- Formation en matière de sécurité : le but de ce projet est de constituer un Master transfrontalier Sécurité.
- Coopération en matière d'informations géographiques numériques : les autorités frontalières belgo-néerlandaises, mais aussi belgo-luxembourgeoises, ont émis le souhait de coordonner les informations géographiques numériques disponibles de part et d'autre de la frontière. Les possibilités de lancer un projet en ce sens sont actuellement à l'étude.
- Conférence des grandes villes du Benelux : d'une part, pour procéder à des échanges et éventuellement à des harmonisations en matière de politique des grandes villes et d'autre part, pour échanger des bonnes pratiques et déceler des possibilités de coopération concrète.
- Politique transfrontalière de l'eau.

82 Déclaration des Hautes Parties contractantes, 17 juin 2008, p. 1.

83 Secrétariat général Benelux, Plan annuel 2010, Bruxelles, 2009, chapitre 6.

- Aménagement du territoire de la mer du Nord.
- ELAT-plus : Élargissement du triangle d'expertise Eindhoven-Louvain-Aix-la-Chapelle.
- Coopération entre aéroports contre le trafic de drogue.
- Transport de voyageurs par train : lancement d'une commission pour améliorer les liaisons ferroviaires entre les capitales belge, luxembourgeoise et néerlandaise[84].

L'innovateur ne travaille pas seul à l'élaboration de ces propositions. Souvent, les idées nouvelles trouvent leur origine dans les contacts politiques et administratifs construits par le Secrétariat général et le collège des secrétaires généraux et émanent tantôt du Secrétariat général, tantôt d'un dirigeant (comme un ministre) ou une partie prenante (par exemple le membre d'un groupe de travail Benelux). Elles peuvent également être émises par le Conseil interparlementaire consultatif, qui joue lui aussi un rôle initiateur. Le Secrétariat général ne retient pas tous les sujets qui lui sont proposés. Il a ainsi rejeté un projet de coopération culturelle car ce domaine ne relevait pas de la mission de l'Union. La coopération militaire ne s'inscrit pas non plus dans le domaine d'activités du Benelux tel que défini dans le traité.

Le Secrétariat général entretient des relations moins étroites avec le secteur privé. Se consacrant en priorité aux questions que doivent affronter les pouvoirs publics, il n'interroge pas systématiquement les individus, la société civile et les entreprises sur leur appréciation des possibilités et des besoins de la coopération Benelux. Il s'adressera toutefois à eux si une telle consultation s'impose étant donné le sujet de la proposition de coopération traitée et cela, en accord avec les autorités concernées.

Un système de limites et de contrôles permet de garantir l'adéquation des thèmes de coopération choisis avec le cadre défini pour le Benelux en vérifiant si la proposition bénéficie d'un soutien suffisant auprès des personnes directement concernées dans les États membres, si elle ouvre des perspectives et si elle est source de valeur ajoutée. La dernière étape est son adoption au niveau politique par le Comité des ministres qui l'inscrit au plan annuel. Il peut arriver que l'innovateur fasse des propositions qui ne reçoivent pas un soutien suffisant, comme la coopération entre organismes de gestion des eaux. Dans ces cas, la coopération n'arrive pas à se concrétiser.

Mais diverses initiatives ont été mises sur les rails depuis son entrée en fonction, comme la collecte de données statistiques pour les pays du Benelux et un groupe de travail sur le transport ferroviaire. Les deux projets les plus importants sont « Urbiscoop », coopération en matière de politiques urbaines (flux de migration) et « SIG-données géographiques » en matière d'informations géographiques numériques.

[84] Secrétariat général Benelux, Plan annuel 2010, Bruxelles, 2009.

Encadré 4.1 *Projet Urbiscoop*

La coopération en matière de politiques urbaines est le fruit des contacts administratifs que le Secrétariat général entretient avec ses partenaires. Après que l'idée en a été lancée par un représentant de la Région Bruxelles-Capitale, il a examiné dans un premier temps si les pays du Benelux étaient intéressés. Puis des entretiens exploratoires ont été organisés au niveau bilatéral, suivis d'une réunion des parties concernées afin de parvenir à une perspective commune aboutissant à la rédaction de plusieurs déclarations conjointes. Le 18 mai 2010, le Secrétariat général s'est adressé aux dirigeants des grandes villes et aux ministres compétents pour les impliquer dans le projet et ainsi doter celui-ci du soutien politique nécessaire.

La coopération en matière de politiques urbaines portera sur divers domaines : économie, cohésion sociale (y compris migration) et environnement. Pour les années à venir, la priorité sera donnée à la question de l'afflux des immigrants dans les villes du Benelux, notamment ceux en provenance des pays d'Europe centrale et orientale (les PECO), les activités étant axées sur l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Ceci afin d'éviter que les pays se déchargent de leurs problèmes sur leurs voisins (effet des vases communicants) et de les inciter à apprendre les uns des autres. La coopération peut pousser les pays du Benelux à mettre conjointement certaines questions à l'ordre du jour européen. Ce projet s'est conclu par la signature d'un Mémorandum d'accord. Un nouveau projet Urbiscoop portant cette fois sur la réduction des émissions de carbone dans les villes a été lancé.

Livre vert

Dans le cadre de la préparation du nouveau programme de travail commun pour les années 2013-2016, le Secrétariat général a publié, le 3 février 2012, un Livre vert présentant des domaines possibles de coopération[85]. Ce document devait inciter les pays à réfléchir et former la base d'une discussion débouchant sur la définition d'un nouveau programme de travail. Il n'entendait pas faire des propositions prédéfinies mais encourager les pays à émettre leurs propres idées. Pour rédiger ce Livre, le Secrétariat a consulté des universitaires, des jeunes et des étudiants qui ont apporté des perspectives novatrices. Il a également rencontré les services publics des trois pays pour entendre leurs suggestions.

Le Livre vert a donné lieu à une centaine de réactions et commentaires que le Secrétariat général a intégrés au cours de l'été 2012 dans une proposition de programme de travail commun 2013-2016 devant être examinée à l'automne 2012 avec les États membres.

[85] Secrétariat général Benelux, Livre Vert, Programme de travail commun 2013-2016, Document de discussion, 2012. (www.benelux.int/pdf/pdf_fr/pub/20120320_LivreVert_Benelux.pdf).

Définition des priorités
Étant donné le budget restreint dont dispose le Secrétariat, l'adoption de nouveaux thèmes le contraint à abandonner d'autres projets ou, du moins, à mettre fin au soutien qu'il leur accordait. Il peut s'agir de projets dont la plus-value est moindre ou concernant des questions qui dépassent désormais le cadre du Benelux. Tel est le cas pour Euro Contrôle Route[86], dont l'autonomie, prévue pour 2012, est en cours de préparation[87]. Le Benelux se trouvant dans une phase de transition, la plupart des dossiers de coopération sont encore maintenus en interne.

Il n'existe pas de critères bien définis permettant d'apprécier la plus-value d'un projet de coopération ou de juger s'il peut être intégré au programme du Benelux. Les décisions sont prises au cas par cas. Jusqu'à présent, les différents thèmes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation comparative. L'introduction d'une autoévaluation des groupes de travail se heurte à des réticences et la coopération a tendance à être poursuivie, que les objectifs aient été réalisés ou non. Il n'est pas rare que les ambitions soient revues à la baisse, passant de réalisations concrètes à de simples échanges d'information. Si utile que cela puisse être, on peut se demander si le soutien du Secrétariat général est alors justifié.

Tout bien considéré, le nouveau traité garantit une flexibilité suffisante qui est largement exploitée. Malgré l'existence du mécanisme de limites et de contrôles, la sélection des thèmes ne comprend pas une évaluation centrale transparente de leur priorité, ce qui donne un caractère fortuit au choix de projets novateurs. Cette façon de procéder n'assure pas la sélection des thèmes les plus pertinents et les plus urgents et ne contribue pas au ciblage souhaité.

4.5 Coopération avec les régions limitrophes

L'article 25 du nouveau traité autorise la mise en place d'une coopération entre l'Union Benelux et les États, entités fédérées et entités administratives limitrophes dans le cadre du programme de travail commun. De plus, 2011 ayant été décrétée année de la coopération avec les pays et régions limitrophes, il fallait en examiner activement les possibilités[88]. Le Secrétariat général s'est efforcé d'éveiller leur intérêt, mais sans résultat concret.

Rhénanie du Nord-Westphalie
Le Land allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie est la première et jusqu'à présent la seule région limitrophe à avoir cherché à se rapprocher du Benelux. En effet, il a attribué son prix d'État 2008 aux chefs de gouvernement des trois pays du Benelux et a signé avec eux, lors de la remise du prix en décembre, une déclaration politique visant à intensifier la coopération. Puis, le Secrétariat général et le gouvernement de Düsseldorf ont défini, pour

86 Euro Contrôle Route est un projet de coopération en matière de contrôle routier, dont 16 pays européens sont désormais membres et 4 observateurs.
87 Plan annuel Benelux 2012, p. 36.
88 Secrétariat général Benelux, Coopérer pour repousser les frontières, Plan annuel 2011, Bruxelles, 2010.

la première phase, cinq domaines prioritaires, à savoir : 1) lutte contre les épizooties et sécurité alimentaire, 2) pollution atmosphérique et problématique des particules fines, 3) coopération policière, 4) lutte contre les catastrophes et 5) développement spatial[89].

Il a également été convenu que la Rhénanie du Nord-Westphalie détache au Secrétariat général un agent de liaison qui est entré en fonction en 2010. Celui-ci a commencé par prendre contact avec les groupes de travail désignés en vue de cette coopération afin de préparer la participation de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Il a assisté aux réunions de ces groupes avec les fonctionnaires de Düsseldorf responsables des domaines concernés, leur laissant par la suite le travail de fond pour se consacrer à son rôle de coordination. Le Secrétariat général a joint ses efforts aux siens pour favoriser cette coopération. Par ailleurs, la participation de la Rhénanie du Nord-Westphalie à d'autres groupes de travail que ceux relevant des cinq domaines prioritaires, comme celui consacré à la politique de la jeunesse (voir paragraphe 5.5), a également été étudiée.

Un représentant de la Rhénanie du Nord-Westphalie prend désormais pleinement part aux réunions de différents groupes de travail actifs au niveau opérationnel, par exemple ceux axés sur la coopération vétérinaire, policière et de gestion de crise. Il participe ainsi aux échanges d'informations et de connaissances, mais aussi de plus en plus souvent à la collaboration opérationnelle qui en découle. La Rhénanie du Nord-Westphalie ne peut toutefois, en tant que Land, être cosignataire des traités Benelux. Cette coopération a été accueillie avec un enthousiasme plus ou moins marqué selon les groupes de travail et les délégations. Certains participants craignaient que le gouvernement fédéral à Berlin en prenne ombrage. Ils insistaient par ailleurs sur la disparité entre les pays du Benelux et une entité fédérée, regrettant l'absence d'un ministère partenaire équivalent. L'intérêt d'une telle entreprise était parfois remis en question au motif que l'entente à trois était déjà assez difficile.

La participation au niveau stratégique est plus complexe. Si elle prend part à différents groupes de travail de coopération policière, la Rhénanie du-Nord-Westphalie n'est pas représentée au sein de la Concertation stratégique Police à laquelle ces derniers rendent compte. Dans le domaine de la coopération vétérinaire, un modus vivendi a été trouvé pour la participation du chef des services vétérinaires (CVO) de Rhénanie du Nord-Westphalie à la concertation périodique des CVO du Benelux, qui tient compte de la répartition des compétences tout en exploitant la plus-value (voir paragraphe 5.3). Les chefs des services vétérinaires des pays du Benelux examinent en matinée les sujets stratégiques et l'agenda de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale de la santé animale, pour lesquels l'État fédéral est compétent. L'après-midi, le CVO de Rhénanie du Nord-Westphalie se joint à eux pour échanger des informations sur les questions transfrontalières.

[89] Les Länder de la République fédérale allemande sont globalement habilités à mener une action extérieure concernant les questions pour lesquelles ils disposent d une compétence intérieure. Ils ne sont cependant pas autorisés à conclure de façon autonome des traités internationaux.

Certains membres des groupes de travail avaient quelques doutes quant à leur mandat de coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie. L'IOB a également observé une certaine indifférence à l'égard de cette coopération, en dépit de l'intention politique prononcée en 2008. La mise en œuvre se fait au cas par cas du fait de l'absence de directives. C'est au final le personnel de terrain qui décide de l'engagement d'une collaboration dans un certain domaine et de la forme à lui donner. Ceci montre que la coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie souffre elle aussi d'une communication et d'un pilotage insuffisants.

4.6 Conclusions

Pilotage politique

Le nouveau traité contient un certain nombre d'innovations qui ont été mises en œuvre dans la pratique, comme un programme de travail commun pluriannuel sur la base duquel les plans annuels sont établis par le Comité de ministres. Depuis 2008, le Comité se réunit au moins une fois par an, comme le traité le prescrit. Si sa structure est désormais mieux définie, le pilotage politique même ne s'est pas intensifié. L'implication du politique dans la coopération Benelux reste faible. Il est difficile de réunir les ministres des Affaires étrangères au sein du Comité, les séances annuelles durent à peine une demi-heure et l'Union ne fait pas l'objet d'une discussion sur le fond. Ces dernières années, les hauts fonctionnaires du Conseil Benelux, qui préparent les réunions du Comité de ministres, se sont principalement penchés sur des questions institutionnelles, comme la ratification du nouveau traité, l'accord de siège pour le Secrétariat général, le montant du budget et la nouvelle répartition des contributions des trois pays. Le plan annuel est automatiquement approuvé par les ministres. Sa préparation administrative manque de coordination. Le ministère des Affaires étrangères n'intervient pas dans les choix faits par les ministères techniques et la coopération Benelux ne fait pas l'objet d'une concertation administrative interministérielle régulière. Faute de vision stratégique et d'ancrage administratif, les Pays-Bas ne peuvent assurer un pilotage axé sur les priorités et les résultats. La coopération reste de ce fait une simple somme de décisions ponctuelles.

Recentrage sur le fond

La volonté de recentrage sur le fond qui se dégage de la désignation de trois terrains fondamentaux dans le nouveau traité, n'a guère eu d'effet sur la portée ni sur la diversité des thèmes de la coopération. Bien que regroupés autour des trois priorités dans le programme de travail commun 2009-2012 et les plans annuels, ces domaines diffèrent peu de ceux des années précédentes. Faute de définition ou d'objectif précis, les priorités manquent de cohérence interne et le regroupement thématique est arbitraire sur certains points. Le réaménagement n'est qu'apparent et la pertinence en termes de recentrage sur le fond réduite.

Flexibilité

Le traité permet d'engager la coopération dans de nouvelles directions, qu'elles entrent dans le cadre des trois priorités ou non. Il charge même le Secrétariat général de préparer des propositions en ce sens. Ce dernier s'emploie désormais à étudier et à mettre sur pied de nouvelles initiatives et a créé à cet effet le poste d'innovateur. Les projets ne sont retenus que s'ils sont soutenus par les trois pays au niveau administratif. Ils doivent être ensuite adoptés par le Comité de ministres, qui les inscrit au plan annuel. L'innovateur les développe de sa propre initiative ou sur proposition d'agents du Secrétariat général, de membres des groupes de travail ou du Conseil interparlementaire consultatif, ou d'autres contacts politiques et administratifs du Secrétariat général. L'absence de mécanisme transparent pour fixer les priorités donne à la sélection des thèmes un caractère fortuit. Cette façon de procéder n'assure pas le choix des domaines les plus pertinents et les plus urgents et ne contribue pas au ciblage souhaité.

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie

Le nouveau traité autorisant la coopération avec les régions, États et entités fédérées limitrophes, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie a engagé de sa propre initiative une relation de collaboration avec l'Union Benelux, dans des domaines déterminés. Ses représentants participent activement à divers groupes de travail Benelux et aux activités opérationnelles qui en découlent. En tant que Land, la Rhénanie du Nord-Westphalie ne peut cependant pas être cosignataire des traités Benelux. Selon certains, il n'existe pas toujours de ministère correspondant à ceux des pays du Benelux. Les membres des groupes de travail des pays du Benelux ne sont pas tous convaincus d'être autorisés à participer à une coopération dont ils craignent que la République fédérale prenne ombrage. La collaboration est plus facile sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique. Jusqu'à présent, aucune autre entité fédérée ou région limitrophe n'a déclaré souhaiter engager une coopération structurelle avec le Benelux.

5

Thèmes de coopération étudiés

5.1 Introduction

Le présent chapitre expose les sept thèmes de coopération étudiés, posant ainsi les jalons de la réflexion qui sera menée plus loin sur la valeur ajoutée de la coopération Benelux. Le processus d'analyse est le même pour toutes les études de cas. Dans un premier temps, le contexte de la coopération examinée est dessiné, puis son déroulement décrit, en précisant les acteurs concernés, la fréquence et le caractère des réunions des groupes de travail ainsi que les sujets traités. Les résultats obtenus par les groupes sont ensuite présentés et les différents types de bénéfices sociaux établis, afin d'évaluer l'apport de la coopération pour les citoyens. En conclusion, la valeur ajoutée du cadre Benelux par rapport aux autres liens de coopération est précisée, ainsi que le rôle du Secrétariat général Benelux dans le cas étudié.

5.2 Forum pentalatéral sur l'énergie

5.2.1 Contexte

Dans le cadre de l'Union européenne (UE), la création d'un marché commun énergétique (de l'électricité comme du gaz) a été envisagée depuis la fin des années quatre-vingt. Ce projet a donné lieu au cours des années quatre-vingt-dix à l'élaboration d'une législation communautaire qui autorisait cependant encore largement l'interprétation et l'application nationales. À cause notamment de cette souplesse réglementaire et de la limitation voire de l'impossibilité du transport transnational d'électricité due à la capacité défaillante des liens transfrontaliers entre les réseaux à haute tension nationaux (les interconnexions), les marchés énergétiques nationaux ont perduré.

Le marché européen de l'énergie ne se faisant pas, les États membres ont choisi une autre stratégie : la mise en place de structures de coopération régionale, qui ont permis de lancer l'harmonisation des marchés nationaux. Dans cette perspective, la Commission européenne a réparti les États membres en plusieurs « régions électriques ». Les Pays-Bas font ainsi partie avec la Belgique, le Luxembourg, la France et l'Allemagne de la région Europe Centre-Ouest (CWE)[90].

Fin 2003, les évolutions au niveau européen ont poussé les pays Benelux à se réunir lors d'un séminaire organisé par le Secrétariat général et le ministère luxembourgeois de l'Énergie. Il est alors apparu que la législation européenne suscitait de nombreuses interrogations, notamment concernant la libéralisation du marché.

[90] Les principales liaisons électriques entre les pays permettent de déterminer les régions. Les autres régions sont les régions Nord (Allemagne, Danemark, Finlande, Norvège, Pologne et Suède) ; France-Royaume-Uni-Irlande ; Centre-Sud (Allemagne, Autriche, France, Grèce, Italie, Slovénie) ; Sud-Ouest (Espagne, France et Portugal) ; Centre-Est (Allemagne, Autriche, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Tchéquie). Certains pays font partie de plusieurs régions.

Aux Pays-Bas, la capacité des interconnexions et les possibilités d'échanges transfrontaliers étaient sources de préoccupations (voir ci-après). Les tentatives d'accord avec l'Allemagne étant restées vaines, le ministre des Affaires économiques a entamé avec la Belgique des discussions sur l'harmonisation des marchés belge et néerlandais de l'énergie, qui ont abouti en 2005 à la signature d'un mémorandum d'entente. En 2004, la Belgique avait déjà conclu un mémorandum avec la France, instaurant entre les deux pays une coordination et une coopération garantissant la livraison d'électricité. Ces deux mémorandums soulignaient que c'est au niveau régional élargi que la coopération pouvait le mieux être implantée. Après la création en 2005 de la bourse belge de l'électricité Belpex, un couplage de marchés a été réalisé début 2006 entre les Pays-Bas, la Belgique et la France.

Encadré 5.1 *Marché de gros de l'électricité*

L'électricité étant difficile à stocker, sa production et sa livraison sont simultanées, mais ont lieu dans des sites généralement distincts, d'où la nécessité du transport. Ainsi, jour et nuit, le réseau à haute tension (dont la gestion aux Pays-Bas est le monopole de TenneT) transporte l'électricité produite vers les réseaux de distribution locaux, qui approvisionnent ensuite les entreprises et les particuliers. L'équilibre entre les entrées et les sorties sur le réseau électrique doit être assuré 24 heures sur 24 (dans une fourchette donnée).

L'électricité et la capacité de transport sur le réseau à haute tension sont négociées sur une bourse (aux Pays-Bas, l'APX Endex ; les opérations concernant la capacité de transport transfrontalière sont gérées par TenneT et son homologue du pays concerné). Les marchés peuvent porter sur des produits à terme (contrats mensuels, trimestriels, annuels et pluriannuels) ou sur des produits spot journaliers (*day-ahead*) et intrajournaliers (*intra-day*). Il existe aussi un marché « d'ajustement » à très court terme, ne passant pas par la bourse mais géré directement par TenneT. Les fournisseurs d'énergie disposent généralement aussi d'un portefeuille de produits ne se négociant pas sur le marché de gros mais de gré à gré, hors du cadre boursier. Environ 20 % de l'électricité consommée aux Pays-Bas passe par le marché à court terme (*spot market*).

5.2.2 Modalités de la coopération

Suite à la signature des mémorandums d'entente susmentionnés, une réunion des ministres responsables de l'énergie du Benelux, d'Allemagne et de France et des représentants de leurs autorités de surveillance, gestionnaires de réseaux et bourses d'énergie a eu lieu fin juin 2005[91]. Convaincus de l'utilité d'une coopération poussée entre leurs marchés de l'électricité, les participants ont décidé la création du Forum pentalatéral de l'énergie, devant se tenir en marge des réunions des ministres européens chargés des transports, des télécommunications et de l'énergie (Conseil TTE). La proposition du

[91] Cette réunion s'est tenue en marge du Conseil TTE du 27 juin 2005.

Secrétariat général Benelux de se charger de l'organisation et du secrétariat du Forum a été acceptée. Lors de la deuxième réunion, le 1er décembre 2005, les ministres des cinq pays se sont mis d'accord sur un plan d'action et un programme de travail[92].

Conçu comme une initiative intergouvernementale à caractère temporaire, le Forum pentalatéral de l'énergie vise le renforcement de la coopération entre les participants en vue de l'instauration d'un marché régional de l'électricité de l'Europe du Nord-Ouest devant constituer l'étape intermédiaire vers un grand marché européen de l'électricité[93]. Les ministres du Benelux, de France et d'Allemagne chargés de l'énergie se réunissent en moyenne deux fois par an pour discuter de l'avancement de la coopération. La présidence du Forum est tournante. En juin 2007, l'Autriche a été admise comme observateur avant de devenir membre en 2011, année où la Suisse est à son tour devenue observateur. Un statut qu'elle partage avec la Commission européenne qui participe également aux discussions au niveau administratif.

Couplage régional des marchés

En juin 2007, les ministres chargés de l'énergie, les autorités de surveillance, les gestionnaires de réseaux et les bourses des cinq pays ainsi que la plateforme des acteurs du marché ont signé un mémorandum d'entente portant sur la sécurité d'approvisionnement et le couplage de leurs marchés de l'électricité. Si les marchés de gros des Pays-Bas, de la Belgique et de la France étaient déjà couplés depuis 2006, l'Allemagne et le Luxembourg étaient maintenant aussi impliqués, et le nouveau dispositif allait plus loin. Le couplage des marchés basé sur les flux (voir encadré 5.2) devait être effectif en 2009, mais les étapes intermédiaires étaient déjà prévues.

92 Ministère des Affaires économiques, Établissement des états budgétaires du ministère des Affaires économiques (XIII) pour l'année 2006, Documents parlementaires, 30 300 XIII n° 89, La Haye, 19 juin 2006.

93 Site internet du Secrétariat général Benelux : http://www.benelux.int/fr/dos/dos14.asp.

Encadré 5.2 *Couplage des marchés*

Si à un moment donné les injections sur un point du réseau électrique et les soutirages sur un autre point excèdent la capacité de transport entre ces deux points, il y a congestion (c'est-à-dire que la capacité d'interconnexion disponible est insuffisante – un phénomène comparable à un bouchon sur l'autoroute). Si la capacité du réseau néerlandais a toujours été suffisante, les connexions avec l'étranger ont été et sont sujettes à la congestion. TenneT – gestionnaire des interconnexions – y remédie par un mécanisme d'enchères permettant d'obtenir un prix conforme au marché. Les recettes sont utilisées pour développer le réseau et éviter ainsi les congestions dans le futur.

Jusqu'à une époque récente, l'électricité et la capacité de transport sur les interconnexions se négociaient séparément (enchères explicites). En conséquence, il arrivait régulièrement que les acteurs du marché achètent à l'avance de la capacité d'interconnexion pour le transport dans une direction donnée (par exemple des Pays-Bas vers l'Allemagne) mais que le jour de la transaction concernant l'électricité le rapport de prix entre les pays soit tel qu'il y ait un besoin de capacité dans l'autre direction (dans notre exemple : qu'il faille importer au lieu d'exporter). En outre, les Pays-Bas devaient réserver de la capacité d'interconnexion en prévision d'éventuels flux de bouclage (*loop flows*) depuis l'Allemagne en cas de vent fort. Cette capacité ne pouvait donc pas être mise sur le marché. Les interconnexions étaient donc sous-utilisées ou utilisées dans une direction économiquement défavorable, avec pour corollaires pénurie et perte financière.

Couplage des prix
Le couplage des prix (actuellement couplage en ATC : capacité de transport disponible) consiste à combiner en une seule opération le négoce de l'électricité et celui de la capacité d'interconnexion (enchères implicites). La mise en commun des carnets d'ordre des bourses nationales et l'utilisation d'un même algorithme pour les capacités transfrontalières des gestionnaires de réseaux permettent de déterminer simultanément la demande et le prix de la capacité et de l'énergie. Si la demande sur une frontière n'excède pas la capacité d'interconnexion disponible, il n'y a pas de différence de cours sur les marchés des pays concernés, qui forment alors une zone de prix unique.

Couplage des marchés basé sur les flux
Ce mécanisme tient compte des flux physiques sur les réseaux : outre la capacité transfrontalière, d'autres segments critiques du réseau (points sujets à la congestion) sont pris en considération dans la formule de calcul du prix de l'utilisation du réseau. Avec la meilleure prise en compte des flux, le marché dispose aussi d'une plus grande liberté pour optimiser cette utilisation, dans les limites dudit réseau. Cet algorithme est plus complexe que celui appliqué dans le cadre du couplage ATC qui considère seulement la capacité transfrontalière.

Afin de réaliser le couplage des marchés convenu, quatre groupes de travail (*support groups*) réunissant les ministères responsables de l'énergie, les autorités de surveillance et les gestionnaires de réseaux ont été chargés de préciser les modalités concrètes de la coopération. Deux s'y emploient encore. Le groupe de travail sur le couplage des marchés étudie comment améliorer l'utilisation des interconnexions et la rendre plus efficace. Il se réunit deux à trois fois par an, et davantage si besoin est. Le groupe de travail sur la sécurité d'approvisionnement se réunit en principe deux fois par an. Celui sur les obstacles juridiques, présidé par les Pays-Bas, avait pour objectif l'harmonisation de la réglementation. Il a rapidement conclu que les législations nationales comportaient peu d'obstacles juridiques au couplage des marchés et qu'il valait mieux s'y attaquer dans le cadre des deux groupes de travail susmentionnés. Le quatrième groupe, consacré au système d'échange de droits d'émissions (ETS), a été dissous deux ans environ après sa création, la problématique s'avérant trop complexe pour une approche régionale et plus appropriée à un traitement dans le cadre de l'Union européenne.

5.2.3 Résultats et bénéfices sociaux

Couplage des marchés

L'objectif fixant à 2009 le couplage des marchés basé sur les flux s'est avéré trop ambitieux. Le couplage des prix entre les pays du Benelux, l'Allemagne et la France a été réalisé le 9 novembre 2010 (voir encadré 5.2).

Parallèlement à la coopération pentalatérale, l'Allemagne participait à une autre initiative, l'*European Market Coupling Company* (EMCC), visant à réaliser le couplage des marchés allemand et danois. Le lancement du couplage en ATC dans la région CWE s'en est trouvé bloqué. Il a alors fallu rendre celui-ci compatible avec l'EMCC, ce qui a quelque peu retardé la réalisation du projet. En novembre 2010, le couplage des prix a été lancé dans le marché CWE, parallèlement à un couplage des volumes entre l'Allemagne et le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande.

Contrairement au couplage des prix, celui des volumes ne passe pas par la centralisation des carnets d'ordre des bourses de l'électricité. Après la clôture des marchés, le flux entre les deux régions est calculé (importation ou exportation) et ajouté aux carnets d'ordre des bourses *Nord Pool Spot* (Scandinavie) et *European Energy Exchange* (Allemagne). Elles calculent leurs prix de façon indépendante. En janvier 2011, le NorNed Kabel (reliant les Pays-Bas et la Norvège) a été intégré au mécanisme, auquel participe aussi la bourse néerlandaise APX. Les deux marchés ainsi couplés constituent avec la Grande-Bretagne la zone de marché Europe Nord-Ouest (NWE).

La mise en œuvre du couplage des marchés basé sur les flux dans la région CWE actuellement en cours (voir encadré 5.2) devrait s'achever fin 2013.

Efficacité de l'utilisation des capacités et sécurité d'approvisionnement

Les bénéfices sociaux de la coopération pentalatérale sont divers. En premier lieu, le couplage de marchés permet une utilisation plus efficace de la capacité des interconnexions

et de l'ensemble du réseau dans la région Centre-Ouest (CWE). Ceci doit théoriquement renforcer la sécurité d'approvisionnement, de par l'amélioration des liaisons entre les réseaux[94]. Un autre facteur ayant aussi son importance est que, grâce à ce projet, les gestionnaires de réseaux des pays concernés ont appris à mieux se connaître.

Gain de prospérité

Avant le couplage de marchés, les Pays-Bas, avec une production énergétique (essentiellement basée sur le gaz naturel et le charbon, et peu sur le nucléaire) plus onéreuse que dans les pays voisins, constituaient un véritable îlot de cherté et étaient des importateurs nets d'électricité. Ils ont bénéficié de la convergence des prix entraînée par le couplage de marchés en ATC. Ainsi, entre février 2011 et février 2012 les prix ont été identiques dans l'ensemble de la région pendant 60 % du temps, et 82 % en Allemagne et aux Pays-Bas. Après la mise en place du couplage des marchés basé sur les flux, la convergence de prix devrait augmenter et ce pourcentage passer à 93 à 94 %. Il est impossible d'évaluer précisément le gain de prospérité induit par le couplage de marchés : nul ne sait en effet comment les prix auraient évolué sans cela, et en outre ceux-ci dépendent également de nombreux autres facteurs. Cependant, une évaluation (*ex ante*) estime ce gain à 42 millions d'euros par an pour la région CWE[95]. Par ailleurs, le couplage de marchés a donné aux Pays-Bas la possibilité d'exporter davantage d'électricité, notamment grâce aux investissements réalisés dans leurs centrales électriques. S'ils ne découlent pas nécessairement du couplage, celui-ci a en tout cas relégué à l'arrière-plan la question de savoir de quel côté de la frontière se trouve une centrale électrique.

Précurseur européen

La Commission européenne a promu le couplage de marchés dans la région CWE au rang de modèle-cible pour le reste de l'Europe. Le choix a ainsi été fait de réaliser le marché européen de l'électricité en faisant en sorte que les États membres se connectent un à un à cette région clé. Il importe, pour éviter de devoir négocier à chaque fois les rôles et responsabilités des gestionnaires de réseau, des autorités de surveillance et des bourses, d'établir sur cette question de gouvernance des accords définitifs. Dans la mesure où le sujet concerne à terme tous les États membres, il est traité au niveau européen. La Commission prépare actuellement une directive sur la gouvernance qui, une fois adoptée par toutes les parties, devrait y apporter une réponse durable. Si les dispositions envisagées dépassent le seul cadre de la région CWE, elles s'inspirent cependant de l'expérience qui en a été tirée. Compte tenu de la prochaine connexion d'autres États membres, on peut se demander combien de temps le forum pentalatéral aura encore un rôle particulier à jouer.

94 Le cadre juridique de la sécurité d'approvisionnement est déjà tracé par une directive européenne et interdit toute annulation de l'exportation.

95 Projet MC CWE, *Implementation Study, A report for the MoU signatories on the design of the market coupling solution in the Central West European (CWE)* region, août 2008 (http://www.tennet.org/images/Implementation%20study%20v%201%200_tcm41-17213.pdf). La prospérité sociale pourrait encore augmenter de quelques millions par mois si les limitations sur le réseau CWE étaient levées (voir Projet MC CWE, Social Welfare Report 01-10/2012 (http://www.tennet.org/images/Social%20Welfare%20Report_01-10%202012_tcm41-20749.pdf).

Coopération entre les pays
Avant la mise en place de la coopération pentalatérale, les gestionnaires de réseaux ainsi que les autorités de surveillance des pays concernés se connaissaient à peine. Avec le couplage de marchés, des relations étroites se sont nouées entre eux et ils ont une idée plus précise de leurs situations respectives. Aujourd'hui, les gestionnaires de réseaux échangent quotidiennement des informations concernant les capacités de production et celles du réseau dans la région. La sécurité d'approvisionnement est également l'objet de diverses analyses. Les modèles et études développés à cet égard dans le cadre pentalatéral servent de base aux actuels plans décennaux des gestionnaires de réseaux de l'Union européenne, réunis au sein du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (REGRT-E).

Avec l'intégration croissante des marchés, les décisions des pouvoirs publics nationaux concernant les investissements dans la production électrique ont désormais des répercussions plus importantes sur les autres pays. Ainsi, la décision de l'Allemagne de sortir du nucléaire *(Atomausstieg)* a des conséquences pour l'offre sur le marché régional et touche donc aussi les autres pays[96]. Malgré l'interdépendance accrue des marchés, l'harmonisation politique de la politique en matière d'énergie reste limitée.

La coopération au sein du Forum pentalatéral ne signifie pas non plus que les pays participants partagent automatiquement, au sein de l'Union européenne, des points de vue similaires en matière de politique des marchés énergétiques. Au contraire, lors de l'élaboration du Troisième paquet énergétique européen entre 2007 et 2009, les positions de l'Allemagne et la France d'une part et des Pays-Bas d'autre part se sont radicalement opposées sur la question du caractère contraignant que devait avoir la législation communautaire concernant la séparation des activités de production et de transport dans les entreprises énergétiques intégrées.

5.2.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux
La coopération pentalatérale n'est pas le fruit de l'action du seul Benelux. Cette initiative en a d'emblée dépassé le cadre. Cependant, le Secrétariat général Benelux s'est très tôt chargé de l'organisation logistique et du secrétariat du Forum pentalatéral.

Rôle du Secrétariat général
Les réunions ont lieu au siège du Secrétariat général Benelux qui assure également la logistique et le soutien administratif, à la satisfaction de tous les acteurs interrogés. Le fait que les dates et les documents de réunion sont établis et les rapports rédigés soulage les participants de ce souci et contribue à l'avancement et la continuité du programme. Par ailleurs, le Secrétariat général accompagne le processus de façon impartiale et il œuvre

96 Si les répercussions concernent en premier lieu le prix de l'électricité dans la région (l'énergie éolienne est nettement plus chère que l'énergie nucléaire), elles touchent aussi l'utilisation du réseau : l'énergie éolienne allemande est produite dans le nord du pays, mais la capacité de transport vers le sud est encore insuffisante (problème des goulets d'étranglement), et cette électricité pourrait alors transiter par les pays environnants.

activement au rapprochement des intérêts des participants. Certains des acteurs belges et néerlandais interviewés soulignent aussi l'importance du fait que le Secrétariat général se trouve en « terrain neutre », et considèrent l'accueil ainsi offert à l'Allemagne et à la France comme un élément positif. Les concertations dans le cadre pentalatéral sont menées en anglais, sans interprétation.

Si la plupart des acteurs interrogés estiment que la coopération se serait aussi mise en place sans le soutien du Benelux, tous jugent positive la contribution du Secrétariat général. C'est sans doute dans la phase initiale du projet que le rôle du Benelux a été le plus important, lorsque la coopération entre les parties était encore balbutiante.

5.3 Affaires vétérinaires

5.3.1 Contexte

En 1999, les ministres belge et néerlandais de l'Agriculture ont signé un protocole visant à intensifier la coopération dans le domaine agricole et à l'élargir sur certains terrains comme la lutte contre l'usage illicite de stimulateurs de croissance et d'hormones, la sécurité alimentaire, l'alimentation animale, l'action contre les épizooties, ainsi que la biotechnologie. Il n'existait jusqu'alors aucune coopération officielle de ce type entre les deux pays. En vue de la mise en œuvre de ce protocole, un plan de travail prévoyant des actions concrètes a été élaboré. Les parties étaient également déterminées à étudier la possibilité de suivre une ligne commune dans le cadre européen[97] et d'impliquer le Luxembourg dans la coopération. En 2001, les ministres de l'Agriculture de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg ont signé un nouveau protocole de coopération qui distinguait trois piliers importants, à savoir la sécurité alimentaire, l'économie et l'environnement. Chaque pilier a donné lieu à l'établissement d'un groupe de travail doté d'objectifs spécifiques et dont la coordination et le suivi des activités ont été confiés aux secrétaires généraux des trois ministères concernés.

La décision de revoir la coopération Benelux existante a été prise en mai 2009 au vu des maigres résultats obtenus en regard de la lourde structure impliquant les secrétaires généraux. Suite à l'approfondissement du fédéralisme en Belgique, les compétences fédérales en matière agricole sont désormais limitées aux thèmes des affaires vétérinaires et de la sécurité alimentaire. La nouvelle structure de coopération ne comprend donc que des deux piliers[98].

97 Secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Relations au sein du Royaume, Point de vue gouvernemental sur la coopération administrative transfrontalière, Documents parlementaires, 27 242, n° 1, La Haye, 13 juillet 2000.

98 Si les pays du Benelux souhaitent étendre leur coopération à d'autres terrains mentionnés dans les protocoles, ils peuvent soumettre une proposition en ce sens.

5.3.2 Modalités de la coopération

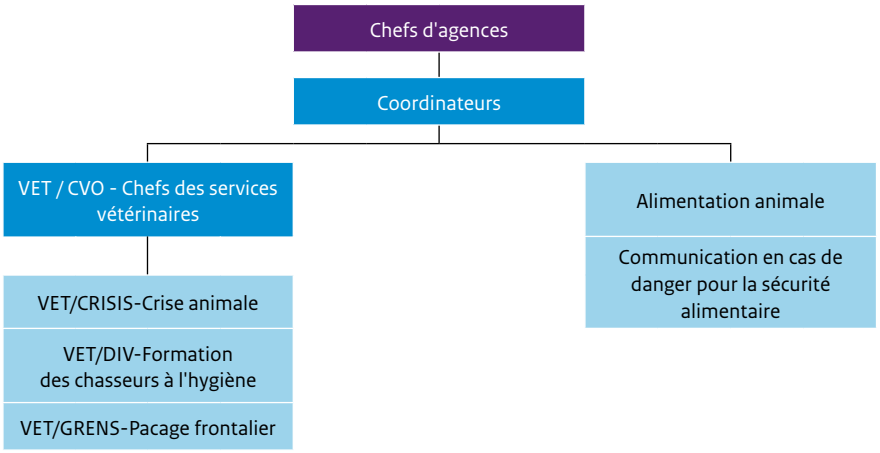
Seul groupe de travail permanent dans le domaine vétérinaire, la concertation des chefs des services vétérinaires (*Chief Veterinary Officers* - CVO) constitue le cœur de la coopération sur ce terrain. Les CVO se retrouvent deux fois par an au Secrétariat général du Benelux, généralement en juin et décembre, et ont trois points fixes à leur ordre du jour : concertation sur le cadre européen, sur d'autres enceintes internationales telles que l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), à Paris, et problématique frontalière. Ils échangent des informations sur les évolutions dans le domaine vétérinaire et choisissent les thèmes à approfondir. Pour ce faire, des sous-groupes sont créés (ou réactivés) et dotés d'un mandat spécifique.

En 2010, dans le cadre de la réforme de la structure de coopération, les sous-groupes ont fait l'objet d'une rationalisation : sur la proposition des Pays-Bas, ils ont en principe tous été dissous, sauf si au moins un État membre était d'avis que la coopération sur un terrain donné devait être poursuivie ou engagée. L'État en question jouait alors le rôle de sponsor et devait soumettre une proposition à l'examen des autres pays. Au total, six sous-groupes ont été supprimés, leur mandat étant rempli ou leurs activités étant en sommeil. Cette approche a également permis d'éliminer les doublons. À l'heure actuelle, trois sous-groupes se trouvent sous la houlette de la concertation des CVO : crise animale (VET-CRISIS), formation des chasseurs (VET-DIV) et pacage frontalier (VET-GRENS). Ils rendent compte de leurs travaux aux CVO, qui fixent leur durée et leur mandat. Le même caractère temporaire s'applique aux sous-groupes du volet sécurité alimentaire, qui ne dépendent pas hiérarchiquement de la concertation des CVO, à savoir les sous-groupes alimentation animale et communication[99].

À la tête de la nouvelle structure de coopération se trouvent les chefs d'agences (*Heads of agencies*), c'est-à-dire les directeurs généraux des ministères compétents ou les responsables des agences pour la sécurité des aliments et des produits. Les Pays-Bas sont représentés par le directeur général Agro du ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation et l'inspecteur général de l'Autorité pour la Sécurité des aliments et des produits de consommation (VWA). Ils veillent au pilotage stratégique et au bon fonctionnement de la coopération. Les chefs d'agences ne constituent pas un organe officiel du Benelux et ne se retrouvent pas à intervalles réguliers.

[99] Secrétariat général Benelux, Structure de la coopération élargie. Mandats des groupes de travail en vertu des protocoles de coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Harmonisation des groupes de travail, Bruxelles, 23 décembre 2010.

Figure 5.1 *Nouvelle structure de coopération*



Source : Secrétariat général Benelux, Structure de la coopération élargie. Mandats des groupes de travail en vertu des protocoles de coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Harmonisation des groupes de travail, Bruxelles, 23 décembre 2010.

La réforme a introduit une nouvelle structure, à savoir le groupe des coordinateurs, où siègent, pour les Pays-Bas, un représentant du ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation et l'attaché agricole de la Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne. Ce groupe forme l'interface entre la concertation des CVO (et les sous-groupes en dépendant), les groupes de travail dans le domaine de la sécurité alimentaire et les directeurs généraux compétents des États membres. Ils peuvent se retrouver, par exemple pour préparer une réunion des CVO ou des chefs d'agences, mais sans y être tenus. Le groupe des coordinateurs doit se réunir une fois par an et transmettre aux chefs d'agences les conclusions de la concertation des CVO et des travaux des sous-groupes.

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie

La politique en matière de sécurité alimentaire, de contrôle des passages de frontière par les animaux et de lutte contre les maladies animales faisant partie des cinq thèmes de coopération auxquels devait participer la Rhénanie du Nord-Westphalie, le chef des services vétérinaires de ce Land allemand prend part depuis 2010 à la concertation semestrielle des CVO quand les aspects régionaux sont à l'ordre du jour. Il n'est pas présent, en revanche, à la session du matin, durant laquelle sont abordées les questions plus stratégiques comme l'agenda de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale de la santé animale, qui relèvent des compétences de l'État fédéral. Toutes les parties veillent au respect de la répartition des compétences et ont trouvé ainsi un modus vivendi leur permettant de profiter au maximum de la participation de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Cette dernière n'est pas représentée au niveau stratégique des chefs d'agences ou de la concertation des coordinateurs.

5.3.3 Résultats et bénéfices sociaux

Échange d'informations sur la situation sanitaire

Durant leurs réunions, les chefs des services vétérinaires des pays du Benelux et de Rhénanie du Nord-Westphalie partagent des informations récentes sur la santé animale en vue de prévenir les crises et, si nécessaire, de s'y préparer. Les délégations font état des maladies animales constatées dans leur pays et interrogent leurs homologues sur d'éventuelles observations similaires. Elles échangent sur les résultats des études, l'évaluation des risques de diffusion et, le cas échéant, les mesures prises. Ces dernières années, elles se sont notamment préoccupées de maladies telles que la fièvre catarrhale ovine, la grippe aviaire, la fièvre Q, l'IBR et le virus de Schmallenberg. Les pays sont ainsi rapidement au courant des évolutions chez leurs voisins et tirent des enseignements de leurs expériences respectives, ce qui est crucial car les crises animales ne s'arrêtent pas aux frontières, comme on a pu le voir dans le passé. Bien entendu, dans les situations d'urgence, les pays utilisent un système de notification officiel, indépendant de la concertation semestrielle. Cette dernière facilite du reste les contacts bilatéraux y compris hors de son propre cadre.

Harmonisation des politiques

Les pays du Benelux discutent de sujets aussi divers que les pratiques de vaccination, la réduction de l'usage d'antibiotiques, l'enregistrement électronique des bovins ou le bien-être animal (poules pondeuses, porcs), souvent avec pour toile de fond la politique de l'UE en la matière. Ils examinent les points communs et les différences de leurs politiques respectives et étudient les possibilités d'une action commune, ou tout au moins d'un soutien mutuel, face aux propositions de législation européenne. La pratique montre cependant que les politiques nationales sont tellement divergentes qu'il est rare qu'une action commune dans ce cadre voie réellement le jour. Un exemple réussi est celui de la proposition faite en 2008 au niveau européen, avec le soutien de l'Espagne, concernant la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine, qui a eu un impact certain sur la décision finale à ce sujet[100]. Enfin, les pays du Benelux comparent leurs mises en œuvre nationales des règlements et directives de l'UE – en particulier lorsqu'elles soulèvent des problèmes – et agissent parfois de concert en la matière (voir plus loin).

En 2010, le sous-groupe Crise animale a organisé un exercice de simulation destiné à évaluer la coopération transfrontalière en cas d'épidémie de fièvre aphteuse. La Rhénanie du Nord-Westphalie a participé comme observateur à cet exercice, qu'il est prévu de renouveler tous les trois ans. Le rapport d'évaluation rédigé à son issue signale un certain nombre de points méritant une attention particulière[101]. Les Pays-Bas ont proposé d'échanger les données relatives à la vaccination des animaux et, en 2011, ont suggéré d'instaurer un sous-groupe sur la coopération en matière de vaccination contre la fièvre aphteuse. Une

[100] Secrétariat général Benelux, 53e rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, 2008, Bruxelles, 12 mai 2009, p. 9.

[101] Ministère de l'Agriculture, Compte rendu des axes prioritaires suite à l'exercice de simulation Benelux du 25 mars 2010, La Haye, 2010.

étude a été lancée en vue de comparer l'ensemble des mesures relatives à la vaccination dans les trois pays. La possibilité d'une action commune concernant les débouchés pour la viande d'animaux vaccinés fera également l'objet d'une analyse.

En dépit d'une concertation intensive, la politique des États membres continue de diverger dans de nombreux domaines. La coopération Benelux n'est pas suffisamment contraignante pour conduire à une réelle convergence. Des résultats concrets ont été enregistrés sur trois terrains, détaillés ci-dessous.

Reconnaissance des personnes formées en matière de chasse

La réglementation européenne prévoit que le gibier que le chasseur destine à la consommation humaine doit être accompagné d'une déclaration délivrée par une personne formée (PF)[102], en règle générale, le chasseur lui-même. Il suffit qu'au moins un des membres de l'équipe de chasse ait une formation. Pour devenir PF et donc être en mesure de délivrer cette déclaration, le chasseur ou le garde-chasse doit avoir suivi, à la satisfaction de l'autorité compétente du pays dans lequel il opère, une formation en santé publique et hygiène et être reconnu et enregistré en tant que PF par cette autorité. Ni la formation ni la reconnaissance des PF ne sont totalement harmonisées au niveau européen, ce qui se traduit par des différences entre pays. Les États du Benelux considèrent toutefois que leurs formations sont équivalentes et ont donc décidé – à l'initiative des Pays-Bas – de les reconnaître mutuellement, ce dont s'est chargé le sous-groupe Reconnaissance des personnes formées. Le Secrétariat général a publié en décembre 2011 une brochure en ligne intitulée « Prescriptions d'hygiène pour le gibier dans le Benelux », qui résume la législation des trois pays[103]. La reconnaissance bénéficie aux chasseurs et aux gardes-chasses qui souhaitent exercer leur activité dans un autre pays du Benelux, en pratique surtout des Néerlandais qui chassent dans les Ardennes belges.

Enregistrement des équidés

Dans le prolongement de la politique de l'UE, les pays du Benelux souhaitaient, grâce à un meilleur échange des données, favoriser la traçabilité des produits d'origine animale dans la chaîne alimentaire. Cela passe en priorité par l'échange optimal des passeports pour animaux et le couplage des banques de données nationales sur les animaux, leurs maladies ou leurs transports. Les autorités vétérinaires des pays du Benelux ont renouvelé un mémorandum d'entente de 2007 relatif au transport et au commerce des équidés. Les accords facilitant dans certains cas le transport des chevaux au sein du Benelux ont été précisés et les renvois à la législation européenne actualisés. La nouvelle version est entrée en vigueur le 1er juillet 2009[104]. Le groupe de travail Pacage frontalier des bovins a fait en sorte que les chevaux enregistrés puissent franchir sans contrôle les frontières intérieures

[102] À cet effet, le gibier est soumis à un premier examen en matière de santé et d'hygiène, tel que prévu par le Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale.

[103] Pour la brochure, voir : http://www.favv.be/publicationsthematiques/_documents/2012-05_giblier_fr.pdf.

[104] Secrétariat général Benelux, Benelux : Actif et actuel, Bruxelles, septembre 2009, p. 14.

du Benelux, ce qui représente une amélioration intéressante pour les marchands et les propriétaires de chevaux.

Pacage frontalier des bovins

Depuis 1990, une décision Benelux règle les échanges de bovins au sein du Benelux dans le cadre du pacage frontalier. Il s'agit de veiller à la traçabilité des animaux traversant saisonnièrement la frontière pour paître. Ce système est particulièrement utile en cas de risque de diffusion d'une maladie constatée (comme la fièvre catarrhale ovine, qui s'est propagée de part et d'autre de la frontière belgo-luxembourgeoise). En 2007, cette décision a été complétée et précisée dans un mémorandum d'entente qui fixe les dates de la saison de pacage, la distance maximale à parcourir par le troupeau entre l'exploitation d'origine et la parcelle de destination dans le pays voisin, les conditions d'obtention d'une autorisation et les procédures en cas d'apparition d'une maladie contagieuse[105]. La décision relative au pacage frontalier sert les intérêts des agriculteurs installés dans ces zones. En 2011, le groupe de travail Pacage frontalier des bovins s'est penché sur une nouvelle version du mémorandum d'entente du 1er mai 2007 relatif à ce thème. Des experts belges ont rencontré le Secrétariat général en juin 2011 en vue d'adapter la réglementation Benelux suite aux modifications intervenues dans leur législation nationale concernant le contrôle de l'IBR. La délégation belge soumettra au groupe de travail ses propositions de modifications[106].

La coopération Benelux visant à lutter contre les épizooties et à s'y préparer ainsi qu'à améliorer la traçabilité des produits d'origine animale dans la chaîne alimentaire contribue de façon générale à la santé publique. Mais la santé animale est aussi importante pour les animaux de compagnie et pour le secteur agricole. Il convient bien entendu d'envisager la contribution relative à ces objectifs dans le contexte de la politique nationale et du cadre européen et international. La coopération Benelux sert en outre des intérêts spécifiques, comme ceux des éleveurs bovins dans les régions frontalières ou des chasseurs et détenteurs de chevaux aux activités transfrontalières.

5.3.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux

S'agissant des questions vétérinaires, le niveau de prise de décision est en premier lieu celui de l'Union européenne : le degré d'harmonisation est déjà élevé et l'attention des États membres se porte donc prioritairement vers la coopération dans ce cadre. Les acteurs évoluent en outre dans un monde restreint, où ils se croisent régulièrement, par exemple au sein de l'UE ou de l'Organisation mondiale de la santé animale. Les intéressés considèrent toutefois la coopération Benelux comme un complément utile, notamment pour la mise en œuvre de la politique de l'UE relative à la mise sur le marché de gibier par les chasseurs ou à l'enregistrement des équidés. Elle permet de plus de débattre de sujets encore trop sensibles au sein de l'Union européenne, comme la vaccination contre la fièvre

[105] Secrétariat général Benelux, 53e rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif sur la réalisation et le fonctionnement de l Union économique entre les trois États, 2008, Bruxelles, 12 mai 2009, p.10.

[106] Secrétariat général Benelux, Compte rendu de la réunion du groupe stratégique des chefs des services vétérinaires - CVO du Benelux et de Rhénanie du Nord-Westphalie, Bruxelles, 16 septembre 2011.

aphteuse, ou de préparer le terrain pour une future législation européenne, comme cela a été le cas en matière d'identification et d'enregistrement. Enfin, les rencontres au niveau du Benelux permettent de renforcer les relations bilatérales.

La coopération belgo-néerlandaise est déterminante dans le domaine vétérinaire car le Luxembourg dispose d'un cheptel restreint et de capacités plus limitées. Pour les Pays-Bas, la participation de la Rhénanie du Nord-Westphalie est intéressante vu la longue frontière partagée. Il est étonnant de ce point de vue que la coopération avec le Land pourtant plus agricole de Basse-Saxe soit minime.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général a un rôle de soutien. Les réunions ont lieu à son siège à Bruxelles, de sorte que toutes les délégations puissent faire l'aller-retour dans la journée, ce qui réduit les frais. Le Secrétariat général convoque les réunions des CVO, fixe leur ordre du jour, dresse les comptes rendus et veille à l'avancement des travaux. Il s'occupe en outre de l'interprétation. Les pays apprécient de disposer d'un lieu où se retrouver. Le Secrétariat général préside aussi les sous-groupes, en veillant à conserver son impartialité. Son manque d'expertise technique n'est pas ressenti comme un problème, puisque celle-ci est apportée par les États membres.

5.4 Coopération transfrontalière entre entités administratives

5.4.1 Contexte

L'Union Benelux, forme de coopération transfrontalière, s'attache aussi à établir une base juridique pour ce type de coopération entre entités administratives. C'est l'objet du présent chapitre.

Jusqu'en 1986, les communes, provinces et autres collectivités territoriales du Benelux ne disposaient d'aucune base juridique pour engager des liens de coopération avec des partenaires de l'autre côté de la frontière. Cela ne se faisait que sur une base informelle ou de droit privé[107]. La situation a ensuite évolué avec la signature de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales (entrée en vigueur au 1er avril 1991), qui a introduit la possibilité de coopérer sur la base du droit public[108]. Cette convention découle de la Convention-cadre de Madrid, adoptée en 1980 par le Conseil de l'Europe.

La convention Benelux prévoit trois formes de coopération. La plus légère est l'accord administratif, pour les fournitures et les prestations de services. La seconde, l'organe

[107] Concernant les inconvénients d'une coopération informelle ou de droit privé, voir Wouters J. *et al.*, *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?* [Le Benelux : vers une renaissance ?], Anvers : Intersentia, 2006, p. 181.

[108] Les collectivités territoriales comprennent notamment les communes, les provinces, les structures intercommunales, les Centres publics d'action sociale (CPAS) et les wateringues.

commun transfrontalier, s'inspire du droit néerlandais et offre une bonne base de départ pour la coopération, qu'il est possible par la suite d'élargir. Cette structure n'a pas de personnalité juridique et ne peut ni gérer des moyens financiers ni employer de personnel. L'organisme public transfrontalier est la forme de coopération la plus lourde. Doté de la personnalité juridique et d'une organisation structurée, il peut prendre des décisions contraignantes pour les partenaires et les citoyens. Ses statuts doivent être conformes au droit interne des pays concernés.

En 1998 a été rédigé un protocole additionnel visant à élargir la coopération transfrontalière aux organisations de droit privé, telles que les cliniques. Si ce protocole a été signé, le processus de ratification engagé n'a en revanche jamais abouti du fait des évolutions au niveau européen.

Le groupement européen de coopération territoriale

L'Europe travaillait depuis 2005 à l'élaboration d'un instrument juridique pour la coopération transfrontalière. Résultat de ces travaux, le règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) a été adopté en 2006[109]. L'objectif de la Commission européenne était notamment de pourvoir les nouveaux États membres d'un instrument de gestion des aides INTERREG[110]. Le GECT a fait l'objet d'un accueil globalement enthousiaste, les élus locaux espérant obtenir davantage de fonds par cet intermédiaire. S'il est issu de la volonté d'améliorer la gestion des aides INTERREG, le GECT n'a pas à se limiter à cet objectif et doit au contraire viser prioritairement le renforcement de la cohésion économique et sociale.

Le GECT présente plusieurs avantages. Tout d'abord, c'est un modèle de coopération uniforme, qui peut être appliqué dans tous les États membres de l'UE. Ensuite, il concerne non seulement les collectivités locales mais aussi l'État central (les ministères par exemple) et les organismes qui ne sont pas de droit public, comme visés dans le règlement. La convention Benelux en revanche n'est applicable qu'aux pays de cette Union et se limite aux collectivités locales. Mais le GECT n'a pas que des avantages par rapport à la convention : il prévoit une forme juridique unique, relativement lourde, qui se traduit par l'acquisition de la personnalité juridique, tandis que, parmi les trois variantes prévues par la convention Benelux, seul l'organisme public transfrontalier est revêtu de la personnalité juridique. En outre, l'instauration d'un GECT requiert l'accord de l'État, et donc des charges administratives supplémentaires, alors que rien de tel n'est exigé dans le cadre de la convention Benelux, y compris pour un organisme public transfrontalier.

[109] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

[110] Par l'intermédiaire du programme INTERREG, l'Union européenne soutient depuis 1990 la coopération transfrontalière. INTERREG est l'un des instruments de mise en œuvre de la politique de cohésion, ou politique régionale, axée sur la diminution des différences de développement entre régions européennes et le renforcement de la cohésion économique.

Les groupements eurorégionaux de coopération
Les pays européens non membres de l'UE ne pouvant prendre part à un GECT, il a été décidé d'instaurer un instrument dans le cadre du Conseil de l'Europe (47 membres), à savoir le groupement eurorégional de coopération (GEC). Cet instrument présente de nombreuses similarités avec le GECT et permet également à des régions non mitoyennes de travailler ensemble. À la demande des trois pays du Benelux, le Secrétariat général a participé, en tant qu'observateur, aux discussions au sein du Conseil de l'Europe.

5.4.2 Modalités de la coopération

Révision de la convention Benelux
Suite à l'introduction du GECT en 2006, les pays membres ont décidé de revoir la convention Benelux de 1986 en y intégrant certains éléments de celui-ci de sorte à cumuler les avantages des deux systèmes. La nouvelle convention permettra ainsi aux États et aux organismes de droit privé de participer aux structures de coopération. Cette dernière sera également étendue aux frontières extérieures de l'Union Benelux, c'est-à-dire aux autorités et organisations françaises et allemandes. Contrairement au GECT, la convention Benelux n'exige pas l'autorisation de l'État central, sauf si la législation nationale en dispose autrement (ce peut être le cas dans l'un des pays voisins). L'organisme public transfrontalier sera remplacé par un groupement Benelux de coopération territoriale (GBCT) et les deux autres formes juridiques (l'accord administratif et l'organe commun transfrontalier), les plus utilisées, seront conservées. Bien qu'il s'agisse en premier lieu d'une convention Benelux, les pays voisins peuvent y être parties.

Finalisé au printemps 2012, le texte fait actuellement l'objet d'une harmonisation au niveau des administrations des trois pays membres. Une fois qu'il sera signé, le processus de ratification pourra commencer. L'entrée en vigueur peut donc prendre encore facilement deux ans.

Comité de direction
Les représentants des États membres se réunissent au sein du comité de direction Coopération transfrontalière au rythme de deux à trois fois par an, fréquence temporairement revue à la hausse durant le processus de révision de la convention Benelux. Le Secrétariat général Benelux et les experts des ministères nationaux (notamment Finances et Affaires sociales et Emploi) ont rédigé le projet de texte. L'une des difficultés était de régler le statut au regard de la sécurité sociale des personnes employées par un organisme public transfrontalier dans un autre pays du Benelux.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle convention Benelux, les tâches du Comité de direction seront orientées vers la rédaction d'un statut-type pour les formes de coopération transfrontalière dans le cadre de cette convention, le suivi de son application, le relevé et la résolution des problèmes, ainsi que la réponse aux demandes d'avis émanant de partenaires potentiels ou du Conseil interparlementaire consultatif du Benelux.

5.4.3 Résultats et bénéfices sociaux

Les élus locaux ont actuellement le choix entre une multitude de formes de coopération. Six eurorégions se trouvent le long des frontières néerlando-belge et néerlando-allemande[111]. Ce terme générique recouvre des réalités différentes en termes de forme juridique, de composition et de domaine d'action. L'Euregio Meuse-Rhin est ainsi une association au sens du droit néerlandais. La plupart des structures de coopération transfrontalière situées à la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas se basent sur la convention Benelux. Le statut de GECT n'a été choisi par aucune des eurorégions aux frontières néerlandaises mais s'applique par exemple à l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ainsi qu'aux groupements Flandre-Dunkerque-Côte d'opale et Linieland van Waas en Hulst[112] (Flandre orientale et Flandre zélandaise).

La quasi-totalité des structures de coopération basées sur la convention Benelux se situe à la frontière entre les Pays-Bas et la Flandre, en raison principalement de la forte densité de population de cette zone par rapport à celle située entre la Wallonie et le Luxembourg. La frontière néerlando-belge compte quatre organismes publics transfrontaliers, axés sur des missions telles que les soins aux personnes âgées, la gestion d'une école de musique, la concertation transfrontalière générale (Benego) et un dispositif en matière d'horticulture (Gand-Terneuzen). Toutes ces structures sont formées par des communes ou des provinces[113].

[111] Euregio Ems-Dollard (Allemagne-Pays-Bas) ; Euregio Gronau-Enschede (Allemagne-Pays-Bas) ; Euregio Meuse-Rhin (Belgique-Allemagne-Pays-Bas) ; Euregio Rhin-Meuse Nord (Allemagne-Pays-Bas) ; Euregio Scheldemond (Belgique-Pays-Bas).

[112] Ce GECT se situe à la frontière néerlando-belge mais n'est pas une eurorégion.

[113] Pour une vue d'ensemble, voir l'Almanach de la coopération transfrontalière 2011-2015, édité par le Secrétariat général Benelux (http://www.benelux.int/fr/almanak/00_almanak.asp).

Tableau 5.1 Application de la convention Benelux concernant la coopération transfrontalière

	Nom	Signature	Partenaires	Description
Organisme public transfrontalier	BENEGO	3 décembre 1992	Communes de Turnhout, Anvers, Breda, Tilburg et autres	Coopération intercommunale générale
	Bien-être des personnes âgées Assenede-Sas van Gent	9 décembre 2002	Commune de Terneuzen et CPAS d'Assenede	Coopération intercommunale spécifique en matière de bien-être des personnes âgées
	Académie pour la musique et la parole De Noorderkempen	8 janvier 2003	Communes de Baarle-Hertog, Hoogstraten, Merksplas, Ravels, Rijkevorsel et Baarle-Nassau	Coopération intercommunale spécifique en matière d'enseignement de la musique
	Gand-Terneuzen	19 octobre 2007	Commune de Terneuzen et ville de Gand	Coopération intercommunale spécifique concernant le marché de l'emploi
Organe commun	Organe de concertation intercommunal Flandre orientale et zélandaise	22 janvier 1992	Communes de Hulst, Beveren, St.-Gillis-Waas, Stekene et Axel	Coopération intercommunale générale
	Parc paysager Campine-Zélande	20 avril 1998	Communes d'Anvers, Stabroek, Reimerswaal et Woensdrecht	Coopération intercommunale spécifique concernant le parc paysager
	Organe commun de Baarle	21 avril 1998	Communes de Baarle-Hertog et Baarle-Nassau	Coopération intercommunale générale
	Euregio Scheldemond	26 mai 2008	Provinces de Zélande, de Flandre orientale et occidentale	Coopération interprovinciale générale
Accord administratif	Aide médicale transfrontalière Essen-Roosendaal	1er avril 1993	Commune d'Essen et région de Westelijk Noord-Brabant (Roosendaal et environs)	Coopération intercommunale spécifique en matière de transports en ambulance
	Accord d'assistance Baarle-Nassau et Hoogstraten	23 mars 1995	Communes de Hoogstraten et Baarle-Nassau	Coopération intercommunale spécifique en matière d'assistance

	Delta-Tourisme Delta Rhin-Escaut	20 novembre 1998	Communes d'Anvers, Bergen op Zoom et Rotterdam	Coopération intercommunale spécifique en matière de tourisme
	Route environnementale transfrontalière commune de Baarle	2 juillet 2001	Communes de Baarle-Hertog, Baarle-Nassau et Alphen-Chaam	Coopération intercommunale spécifique concernant le parc environnemental de Baarle
	Protocole eurégional en cas de catastrophes dans le Scheldemond	14 avril 2003	Provinces de Zélande, de Flandre orientale et occidentale et communes dans l'Euregio	Coopération interprovinciale spécifique en matière de lutte contre les catastrophes
	Accord de coopération entre la province du Brabant-Septentrional et la province d'Anvers	8 juillet 2003	Provinces du Brabant-Septentrional et d'Anvers	Coopération interprovinciale générale
	Intervention des pompiers dans la commune de Lanaken	1er juin 2005	Communes de Maasmechelen, Lanaken et Maastricht	Coopération intercommunale spécifique concernant l'intervention des pompiers
	Coopération transfrontalière Bibliothèque de Baarle	13 avril 2007	Communes de Baarle-Hertog et Baarle-Nassau et stichting Basisbibliotheek Theek 5	Coopération intercommunale spécifique pour ce qui est de l'utilisation des équipements de la bibliothèque
	Convention « Détournement route provinciale Baarle »	19 avril 2007	Province de Brabant-Septentrional et communes de Baarle-Hertog et Baarle-Nassau	Coopération intercommunale spécifique en matière d'infrastructure
	Coopération eurégionale Maaseik / Bree / Weert	12 janvier 2009	Communes de Maaseik, Bree et Weert	Coopération intercommunale générale
	Protocole service d'incendie dans le Scheldemond	6 novembre 2009	Provinces de Zélande, de Flandre orientale et occidentale et communes dans l'Euregio	Coopération interprovinciale spécifique en matière de lutte contre l'incendie

Source : Secrétariat général Benelux, Almanach de la coopération transfrontalière, Bruxelles, 2011, p. 44.

Les structures de coopération transfrontalière poursuivent des objectifs divers : certaines ont une visée générale mais la grande majorité a un but spécifique, par exemple la coopération en matière de services d'incendie et d'ambulances, de gestion d'une école de musique, de bien-être des personnes âgées, etc... Il s'agit de surmonter les barrières érigées par les frontières nationales et de favoriser la mobilité, élément indispensable à la réalisation du marché intérieur. Il est en effet fâcheux que les habitants des zones frontalières aient un accès restreint à des services et équipements qui sont certes proches, mais au-delà de la frontière. Cela n'est pas un hasard si les régions en déclin aux Pays-Bas se situent principalement dans les zones frontalières, par exemple au Limbourg méridional et en Flandre zélandaise. La frontière entre les Pays-Bas et la Flandre se prête parfaitement à la coopération. En lui fournissant un cadre juridique, le Benelux s'attache à donner à cette coopération un caractère durable.

5.4.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux

La convention Benelux de 1986 a été l'un des premiers compléments à la convention-cadre de Madrid offrant une base juridique concrète pour la coopération transfrontalière au niveau local et, à ce titre, un texte précurseur en Europe. Le traité d'Anholt, conclu en 1991 entre les Pays-Bas, l'Allemagne et les Länder de Basse-Saxe et de Rhénanie du Nord-Westphalie, est fortement similaire, ce qui est logique puisque les deux textes sont en grande partie calqués sur la convention-cadre de Madrid (Conseil de l'Europe). Comme la convention Benelux, le traité d'Anholt prévoit trois formes de coopération mais, à l'opposé de la première, il ne permet pas aux structures de coopération germano-néerlandaises de prendre des décisions contraignantes pour des tiers[114]. La nouvelle convention Benelux combine les avantages de la précédente et ceux du GECT et pourrait en théorie servir de modèle aux autres États membres, permettant ainsi au Benelux de jouer à nouveau un rôle de précurseur en Europe.

La nouvelle convention Benelux représente incontestablement une avancée par rapport aux deux dispositifs dont elle réunit les points forts. Bien que le GECT soit un instrument trop lourd pour de nombreuses structures de coopération, les élus locaux le trouvent plus attrayant que la convention Benelux, du fait de sa notoriété et de la dimension européenne qu'il permet de donner à la coopération. Dans leur esprit, il facilite en outre la mobilisation de fonds européens alors que, dans la pratique, l'instrument choisi ne fait aucune différence. C'est la possession de la personnalité juridique qui simplifie la gestion des fonds et, par là même, permet indirectement de les attirer.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général fournit informations et conseils aux collectivités locales et aux autres organismes qui sont intéressés par la convention Benelux ou le GECT, ou qui travaillent déjà

[114] Cette disposition a été insérée dans la convention Benelux en vue de répondre à la situation particulière d'enclave de Baarle-Hertog et Baarle-Nassau. Dans la pratique, ces deux communes ont cependant renoncé à cette possibilité.

ensemble sur cette base. Dans ce dernier cas, il les aide à repérer les difficultés, à organiser les réunions et à établir d'éventuelles propositions de projets INTERREG.

Le Secrétariat général met des interprètes à la disposition du Comité de direction afin que les participants puissent s'exprimer dans leur propre langue durant les réunions et débattre des textes des conventions sans passer à côté de nuances qui peuvent être cruciales. Le Secrétariat général n'apporte pas seulement un soutien logistique mais aussi une aide sur le fond, grâce à l'expertise et à l'expérience dont il dispose.

Tous les cinq ans, le Secrétariat général publie l'Almanach Benelux de la coopération transfrontalière, qui présente un récapitulatif des activités en la matière aux frontières intérieures et extérieures du Benelux.

5.5 Politique de la jeunesse

5.5.1 Contexte

En 1985, les pays du Benelux ont engagé une coopération dans le domaine de la jeunesse. Avec l'intégration, en 1996, du groupe de travail Politique de la jeunesse dans la structure de concertation du Benelux, elle acquiert un statut officiel et bénéficie du soutien du Secrétariat général. L'objectif du groupe de travail est de réaliser des projets communs (séminaires et projets transfrontaliers) et d'élaborer, dans un contexte européen, une vision commune des questions en rapport avec la jeunesse[115]. Ceci afin de parvenir, grâce à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, à une politique bien adaptée et efficace et de consolider la position des pays du Benelux dans le cadre multilatéral, en particulier celui de l'UE[116].

Le 26 septembre 2003, les ministres compétents ont signé un accord visant à renforcer l'acquis Benelux en matière de politique de la jeunesse. À cette occasion, ils ont également exprimé leur volonté de coopérer pour la mise en œuvre de l'action européenne et d'examiner les possibilités de renforcement des liens entre les différentes agences nationales. Ils se proposaient également de promouvoir la formation par l'intermédiaire de l'éducation non formelle et d'encourager la créativité, l'initiative et l'esprit d'entreprise des jeunes, tout en stimulant l'échange de bonnes pratiques. Cet accord pourvoit la coopération relative à la jeunesse, y compris les activités conjointes organisées dans ce domaine, d'une base politique[117] dont elle était jusqu'alors dépourvue.

Afin de réaliser ces objectifs, les ministres de la Jeunesse du Benelux ont signé le 27 novembre 2009 un accord de coopération (Mémorandum d'accord) intitulé : « Égalité

[115] Secrétariat général Benelux, La politique de la jeunesse dans le Benelux, Bruxelles, décembre 2011, p. 6.

[116] *Ibid.* p. 5.

[117] Secrétariat général Benelux, 48e rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, Bruxelles, 2003.

d'opportunités et de droits pour tous les jeunes et les enfants, une stratégie commune pour la politique de la jeunesse dans les pays et communautés du Benelux ». Définissant les orientations à long terme de l'action des partenaires sur ce terrain, le Mémorandum fixe les principes généraux de la politique, les priorités de la coopération et leurs modes de mise en œuvre.

5.5.2 Modalités de la coopération

Le groupe de travail Politique de la jeunesse est constitué de représentants des autorités nationales et, pour la Belgique, des communautés flamande, française et germanophone, compétentes dans ce domaine. Ces dernières ont pleine compétence en la matière et disposent chacune d'un ministre habilité. Le délégué des Pays-Bas est le coordinateur thématique Politique internationale de la jeunesse du ministère de la Santé. Le Luxembourg est représenté par le directeur du Service national de la Jeunesse du ministère de la Famille et de l'Intégration. Le président de chacune des délégations décide préalablement à chaque réunion de la participation de centres d'expertise et d'instances ou autres entités telles que les conseils nationaux de la jeunesse.

Le groupe de travail se réunit deux fois par an. Depuis 2010, la première de ces réunions a lieu dans le pays de la présidence selon un ordre du jour fixe, tandis que la deuxième se tient au Secrétariat général et est consacrée à l'approfondissement d'un sujet donné[118], éventuellement sous la forme d'un séminaire. La présidence est tournante, selon un ordre prédéterminé. La rotation, autrefois semestrielle, est devenue annuelle en 2010 et sera sous peu harmonisée avec celle de la présidence générale de l'Union Benelux. Les réunions se tiennent dans les langues officielles du Benelux, le néerlandais et le français. En dehors des réunions et lors des rencontres informelles (dont les séminaires), les échanges ont lieu en anglais. Les avis sont partagés quant à l'opportunité de l'usage de l'anglais pendant les réunions officielles.

Si la signature du nouveau traité Benelux s'est principalement traduite par la codification d'une coopération déjà en place, elle a également permis l'amélioration du ciblage et de la structure de la coopération dans le domaine de la jeunesse. Inspiré par la publication de ce texte ainsi que du programme de travail commun pluriannuel, le groupe de travail Politique de la jeunesse a décidé de rédiger lui aussi un programme pluriannuel Politique de la jeunesse 2009-2012. Ce plan d'action constitue un guide pratique pour la mise en œuvre de la coopération convenue, incluant le calendrier des réunions et séminaires prévus[119]. Le programme en cours sera évalué en 2012 et un nouveau plan adopté fin 2013.

Les réunions du groupe de travail étudient les évolutions et les structures des politiques de la jeunesse dans les pays et communautés concernés. Occasions d'échanger idées et expériences, elles permettent aux délégués d'apprendre les uns des autres, d'approfondir leurs connaissances et de dégager des vues communes. La réflexion porte sur des thèmes tels que la mise en place d'indicateurs spécifiques, le dialogue structuré avec les conseils de

[118] Les réunions durent en général deux jours, avec une première séance en après-midi et l'autre en matinée.
[119] Secrétariat général Benelux, Programme pluriannuel Politique de la jeunesse 2009-2012, Bruxelles, 2009.

la jeunesse ou l'enseignement non formel. En outre, l'agenda international en la matière figure toujours à l'ordre du jour, notamment celui d'instances comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et les Nations unies. Les partenaires du Benelux cherchent à harmoniser leurs points de vue dans ces enceintes et, si possible, à suivre une ligne commune. C'est ce qu'on appelle « la voie interne » de la coopération.

La « voie externe » désigne, quant à elle, la coopération avec les pays tiers. Depuis 2008, le groupe de travail Politique de la jeunesse intensifie les échanges et la collaboration avec les pays du Conseil nordique (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), tout particulièrement en matière de recherches sur les jeunes[120]. La première réunion commune, en juin 2008, ayant montré l'intérêt de la coopération pour les deux parties, les Pays-Bas ont invité ces pays à envoyer des représentants au séminaire Benelux *Child and Youth Policy Indicators* organisé en décembre 2009 à Amsterdam. Dans son prolongement, un deuxième colloque, destiné aux experts, universitaires et décideurs et axé sur le bien-être des enfants et des jeunes, s'est tenu en mars 2011 à Helsinki. En octobre 2009, un groupe de travail composé de délégués des pays nordiques et du Benelux a travaillé à la rédaction d'un programme de deux ans visant à approfondir la coopération[121], à l'issue duquel chaque pays ou communauté était libre de poursuivre la relation avec un ou plusieurs pays du Conseil nordique.

Le groupe de travail Politique de la jeunesse n'est pas soumis à un pilotage politique, car cette coopération ne fait pas l'objet d'un véritable processus décisionnel, mais est plutôt axée sur des formes « douces » de coordination et d'apprentissage des politiques. Le Mémorandum d'accord de 2009 intitulé « Égalité d'opportunités et de droits pour tous les jeunes et les enfants » lui confère cependant un socle politique.

Implication des Conseils de la jeunesse

Depuis peu, des représentants des conseils nationaux de la jeunesse prennent part aux réunions du groupe de travail Benelux et assistent à tous les séminaires, voire en organisent, comme cela a été le cas en 2011. Le Benelux donne ainsi suite à l'engagement européen de mettre en place un dialogue structurel avec les conseils de la jeunesse.

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie

La Rhénanie du Nord-Westphalie a demandé à participer aux activités du groupe de travail sur la politique de la jeunesse, bien que ce thème n'apparaisse pas dans la déclaration politique signée avec les pays du Benelux. Le groupe s'est montré quelque peu réticent face à cette requête ; ses membres n'y étaient pas tous favorables, car ils craignaient notamment que le gouvernement fédéral en prenne ombrage. L'agent de liaison de la Rhénanie du Nord-Westphalie auprès du Secrétariat général a assisté à une réunion du groupe de travail en juin 2011 pour explorer les possibilités de coopération. Mais cette dernière n'a

[120] L'idée d'un rapprochement était née en décembre 2006 lors d'une réunion sur l'avenir de la « voie externe ». La décision d'inviter les pays nordiques a été prise en juin 2007.

[121] Secrétariat général Benelux, *Program of Cooperation between the Benelux and the Nordic Countries, Decision*, 15 décembre 2009.

finalement pas vu le jour ; d'aucuns l'expliquent par le fait que le Land ne possède pas de ministère correspondant aux ministères compétents des pays du Benelux. En fin de compte, les deux parties ne se sont pas montrées suffisamment intéressées par cette coopération.

5.5.3 Résultats et bénéfices sociaux

Les activités du groupe de travail visent, grâce à l'interaction entre pays, à favoriser l'apprentissage des politiques et le développement des connaissances. Cela peut contribuer à améliorer la qualité des politiques nationales si le contexte national est réceptif. Or, ces dernières années, les problèmes des jeunes n'étaient pas au cœur des préoccupations du politique aux Pays-Bas.

Selon les personnes interrogées, la plus-value majeure de la coopération réside dans l'échange d'informations et l'harmonisation des points de vue au sein des enceintes internationales comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et les Nations unies. Les acteurs comprennent ainsi davantage les positions de leurs partenaires du Benelux et le cadre dans lequel elles s'inscrivent. Le partage des informations et des éclairages sur l'agenda politique international ainsi que sur les points de vue des autres parties leur donne une assurance accrue dans les discussions multilatérales et favorise le soutien mutuel. Ainsi, la présidence belge de l'UE en 2010 a reçu l'appui de ses partenaires du Benelux en ce qui concerne les agendas des politiques européennes et internationales relatives à l'enfance, à la jeunesse et aux droits des enfants. Les grandes disparités entre les politiques nationales et le manque d'implication des ministres concernés empêchent le Benelux de jouer le rôle de précurseur qu'il pourrait avoir au sein de l'Union européenne, par exemple en lui faisant adopter des normes communes ou en lançant des initiatives de coopération. Il a influé sur la définition du programme « Erasmus pour tous », le nouveau programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport proposé par la Commission européenne en novembre 2011, en formulant un point de vue commun Benelux à ce sujet.

Son rôle de précurseur ne se manifeste que dans l'échange intensif de pratiques politiques avec un petit groupe d'États européens, comprenant les pays du Benelux et ceux du Conseil nordique.

De l'extérieur, il est difficile de cerner la valeur ajoutée de la coopération Benelux en matière de politique de la jeunesse car elle n'a pas eu d'effets directement tangibles au niveau national. En revanche, pour les acteurs concernés, dont la politique pour la jeunesse est la préoccupation quotidienne, elle permet un échange d'expériences et de connaissances fortement apprécié. Ils soulignent que c'est un instrument qui ne requiert pas d'importants investissements, ni en temps ni en argent, et qui permet pourtant d'obtenir des résultats positifs.

La coopération Benelux en matière de politique de la jeunesse est axée sur l'échange d'informations, l'harmonisation des positions au niveau européen comme international et l'organisation de séminaires et de journées à thème. Aux yeux des participants, sa plus-value majeure réside dans l'échange de points de vue concernant la politique européenne et dans les leçons tirées du partage des pratiques et des expériences. Aucun bénéfice social direct n'a été identifié.

5.5.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux

Le cadre Benelux présente des avantages par rapport aux autres structures de coopération. Si l'Union européenne est elle aussi une enceinte de partage d'informations et de connaissances, il ne fait aucun doute qu'il est plus facile d'approfondir de tels échanges à 5 qu'à 27, d'autant que les différents courants ou tendances en matière de politique de la jeunesse (anglosaxon, méditerranéen/français et continental/allemand) sont représentés dans le Benelux. De ce point de vue, une collaboration uniquement bilatérale, par exemple avec la Flandre, n'aurait pas la même valeur.

La coopération Benelux dans le domaine de la jeunesse étant explicitement axée sur la discussion des programmes d'autres enceintes multilatérales, son approche n'est pas exclusive, mais cumulative. Les politiques des partenaires sont certes trop divergentes pour leur permettre de parler d'une seule voix, mais à un niveau général ils peuvent se soutenir mutuellement, les représentants sentant leur position renforcée par un meilleur réseau d'informations. Pour les participants, l'harmonisation des points de vue dans le cadre de l'agenda européen est la plus-value majeure de la coopération. Parallèlement, ils mettent en œuvre, au niveau de l'Union Benelux, l'engagement de l'UE à instaurer un dialogue structurel avec les conseils de la jeunesse.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général Benelux a un rôle de soutien. Il fournit un lieu de réunion, envoie les invitations, rédige les rapports et organise l'interprétation. Si l'expertise nécessaire sur les différents dossiers est apportée par les membres des groupes de travail, le Secrétariat général les encourage, quant à lui, à élaborer un agenda cohérent, à apporter des informations et à prendre des initiatives. Il offre en outre des facilités pour les séminaires, ce qui en simplifie considérablement l'organisation. Certains participants ont indiqué que, sans le soutien du Secrétariat général, la coopération risquerait de se déliter.

5.6 Décision Ambulances

5.6.1 Contexte

La Belgique et les Pays-Bas ont signé en 1984 un accord sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et d'accident grave qui n'a jamais véritablement été mis en pratique, en raison de problèmes tels que l'agrément des services d'ambulances et des hôpitaux, les compétences attribuées au personnel, la signalisation et la communication, l'ordre d'intervention et les obstacles linguistiques[122].

À l'initiative du Conseil interparlementaire consultatif Benelux (CICB), des négociations sont en cours depuis 2000 en vue d'un accord Benelux en matière de coopération des

[122] Ramakers, M. et T. Bindeis, *Grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening in de Euregio Maas-Rijn; Wet- en regelgeving, overeenkomsten en afspraken met betrekking tot de grensoverschrijdende ambulancezorg in de Euregio Maas-Rijn* [Les secours médicaux d'urgence dans l'Euregio Meuse-Rhin ; législation et réglementation, accords et arrangements concernant les services d'ambulance dans l'Euregio Meuse-Rhin], mars 2006.

services ambulanciers d'urgence entre la Belgique et les Pays-Bas[123]. Une telle coopération est considérée comme nécessaire étant donné que les trajets transfrontaliers peuvent se révéler dans certaines zones considérablement plus rapides que ceux d'un seul côté de la frontière. Or dans les situations d'extrême urgence, réduire les distances permet de sauver des vies. Des accords ayant déjà été passés dans certaines régions, par exemple entre Essen et Roosendaal ou entre Baarle-Hertog et Baarle-Nassau, il faut éviter la prolifération des arrangements en tout genre, qui n'offrent en définitive aucune solution à des problèmes dépassant les compétences locales. C'est pour cette raison que le CICB attache une importance majeure à la mise en place d'un accord au niveau national.

5.6.2 Modalités de la coopération

Un groupe de travail sur le transport par ambulance a été constitué en 2001 afin d'apporter des réponses aux problèmes existants et d'en fixer les termes dans un accord. Composé de fonctionnaires des ministères belges et néerlandais de la Santé et de l'Intérieur, ce groupe se réunit deux fois par an en plus de ses contacts informels. Les divergences politiques autour des aspects financiers, les changements de personnel et le manque d'implication politique ont longtemps freiné l'adoption d'un accord.

En outre, l'organisation des secours médicaux d'urgence présente des différences notables en Belgique et aux Pays-Bas, ce qui a nécessité l'élaboration de dispositions particulières :

- Les tarifs ambulanciers sont considérablement plus élevés aux Pays-Bas, notamment en raison du niveau de qualification du personnel.
- Le personnel ambulancier néerlandais possède davantage de compétences médicales. Il est ainsi habilité à dispenser des soins avancés de réanimation (*advanced life support*), tandis que le personnel belge ne dispense que des soins de base en matière de réanimation. En revanche, les ambulances belges ont la possibilité de se faire accompagner par le service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR)[124].
- Les ambulances belges doivent obligatoirement transporter leurs patients vers l'un des établissements agréés par le système 100, qui ne répertorie aucun hôpital néerlandais. Les ambulances néerlandaises peuvent quant à elles se diriger vers n'importe quel hôpital. Un patient secouru aux Pays-Bas par une ambulance belge sera donc d'office transporté vers la Belgique.
- Il existe également des différences dans l'utilisation des équipements de communication. À l'instar des autres services de secours aux Pays-Bas, les ambulances néerlandaises utilisent le système C2000. Les ambulances belges sont dotées du système ASTRID. Bien qu'il s'agisse de deux systèmes TETRA, la communication entre eux est impossible. Cela signifie que, quelques kilomètres au-delà de la frontière, le relais n'est plus établi avec la centrale d'appels.
- La signalisation sonore et visuelle (sirènes et gyrophares) est différente.

[123] Réponse du ministre de la Santé aux députés Weekers (parti libéral), Hessels (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 734, La Haye, 22 novembre 2006.

[124] Le personnel d'une ambulance belge compte normalement deux ambulanciers certifiés. Le SMUR se compose d'un médecin et d'un infirmier spécialisés. La Belgique expérimente actuellement la mise en œuvre d'équipes d'intervention paramédicales (*paramedic intervention team, PIT*) accompagnant le transport ambulancier et possédant plus de compétences que le personnel régulier, comme la réanimation avancée ou l'administration de médicaments.

Le Parlement Benelux a exhorté à plusieurs reprises les gouvernements belge et néerlandais à conclure un accord et ses membres ont plusieurs fois interpellé les ministres compétents au sein de leurs Parlements nationaux respectifs (cf. encadré 5.3).

Encadré 5.3 *Initiatives parlementaires en faveur de la conclusion d'un accord*

- Le 4 décembre 2004, le Parlement Benelux a adopté une recommandation appelant les Pays-Bas et la Belgique à signer un accord dans les plus brefs délais. Le ministre néerlandais de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume de l'époque a fait savoir qu'il comptait sur une signature avant la fin de l'année 2005[125].
- En novembre 2006, les membres belges et néerlandais du Parlement Benelux ont donc décidé d'interroger les ministres compétents devant les deux Parlements nationaux, les recommandations du CICB n'étant pas contraignantes. La question principale concernait la date de la signature. Le ministre néerlandais de la Santé, du Bien-être et des Sports a alors fait savoir au nom du gouvernement que des pourparlers étaient en cours et que des avancées avaient été enregistrées. Les points sur lesquels aucun arrangement n'avait été trouvé devaient être intégrés à l'accord de coopération sous la forme d'un mémorandum d'entente, la signature étant prévue pour la mi-2007[126].
- En juin 2009, les membres belges et néerlandais du CICB ont à nouveau interrogé leurs ministres respectifs sur la raison pour laquelle l'accord n'avait toujours pas été signé. La réponse du ministre de la Santé indiquait que le texte avait été approuvé début 2007 par les Pays-Bas mais que la Belgique avait émis des objections de fond sur certains points. Les négociations avaient donc repris en 2008 sous la direction du CICB. De nouveaux engagements avaient été pris et devaient encore être précisés, tandis que le premier projet devait être modifié en raison de l'entrée en vigueur de la loi néerlandaise sur le transport par ambulance. Les Pays-Bas ont en outre indiqué que l'avancement des travaux dépendait désormais de la participation de la partie belge[127].
- Toujours en juin 2009, le CICB a adopté une nouvelle recommandation exhortant les gouvernements concernés à signer rapidement l'accord Ambulances.
- Les membres belges et néerlandais du Parlement Benelux ont à nouveau demandé que soit fixée la date d'entrée en vigueur de cet accord. À l'automne 2009, le Secrétariat général Benelux a pris la direction des travaux de rédaction du nouveau projet[128].

[125] Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, Réaction à la recommandation du Parlement Benelux, La Haye, 14 mars 2005.

[126] Chambre des représentants, Questions des députés Weekers (parti libéral), Hessels (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 734, La Haye, 22 novembre 2006.

[127] Réponse du ministre de la Santé aux députés Weekers (parti libéral), De Nerée tot Babberich et Schinkelshoek (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 2943, La Haye, 15 juin 2009.

[128] Réponse du ministre de la Santé aux députés Weekers (parti libéral), De Nerée tot Babberich et Schinkelshoek (parti chrétien-démocrate), et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 797, La Haye, 27 novembre 2009.

5.6.3 Résultats et bénéfices sociaux

Le 8 décembre 2009, la décision Benelux concernant le transport transfrontalier urgent par ambulance a été signée par le ministre néerlandais des Affaires étrangères en sa qualité de président du Comité de ministres du Benelux[129]. Le fait qu'il s'agisse d'une décision et non d'un accord permet de contourner la procédure d'approbation par les Parlements nationaux et donc d'éviter tout risque de nouveau retard.

Cette décision a pour objet de lever les obstacles législatifs et réglementaires auxquels se heurtent les secours médicaux d'urgence intervenant sur le territoire de l'État limitrophe. Outre des définitions et des dispositions générales, la décision prévoit que :

- les équipes d'intervention de chacune des parties ne peuvent exercer que les activités pour lesquelles elles sont habilitées dans leur propre État ;
- la responsabilité civile est établie suivant le droit en vigueur dans l'État d'accueil ;
- l'ambulance doit respecter le code de la route de l'État d'accueil mais peut utiliser sur le territoire de ce dernier les sirènes et gyrophares dont elle est équipée.

Bien que cela n'apparaisse pas dans le texte de la décision, il a également été arrêté que les patients pris en charge par une ambulance belge sont amenés à l'hôpital le plus proche, même si celui-ci n'est pas enregistré dans le système 100.

La décision ne règle pas la totalité des problèmes, notamment en ce qui concerne les aspects financiers qui constituent pourtant l'une des difficultés majeures. S'ils n'ont pas été pris en compte dans la décision, c'est dans un souci d'éviter tout retard supplémentaire dans la mise en œuvre. Il est uniquement stipulé que les frais sont supportés par l'État ayant requis l'intervention. L'arrangement financier préparé par le groupe de travail Transport par ambulance est actuellement en attente d'approbation politique.

Les problèmes de communication ne sont pas non plus tous résolus, bien que la décision souligne la volonté des gouvernements d'y œuvrer. Rappelons d'ailleurs que la communication radio représente aussi un obstacle à la coopération entre les autres services de secours, tels que la police et les services incendie. Le groupe de travail Achats et logistique recherche des solutions pratiques à ces problèmes dans le cadre de la coopération Senningen. Le groupe de travail Transport par ambulance suit ces évolutions de loin.

La décision prévoit une évaluation trois ans après son entrée en vigueur, c'est-à-dire en décembre 2012, permettant le cas échéant de modifier les dispositions. Celles-ci devront en tout cas être mises à jour en cas de nouvelle législation, par exemple la nouvelle loi provisoire sur les services d'ambulances. Il est aussi envisagé d'étendre la portée de la décision aux hélicoptères et aux navires de secours assimilés à des ambulances.

À l'issue d'une dizaine d'années de négociations, la décision apporte une solution unique pour l'ensemble des transports transfrontaliers par ambulances entre la Belgique et les Pays-Bas. Sans qu'elle entraîne une augmentation du nombre des interventions ni qu'elle

[129] http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/dos/dos21_DecisionSignee.pdf .

permette, du moins pour le moment, de sauver davantage de vies, cette décision clarifie la situation juridique des services médicaux et du personnel ambulancier en cas de mission transfrontalière[130]. Néanmoins, elle ne sera pas formellement invoquée tant que les aspects financiers ne seront pas réglés. La définition de dispositions financières est particulièrement importante pour éviter les problèmes de prise en charge des frais par les assurances des patients, et garantir aux services médicaux le remboursement de leur intervention.

Centrales d'appels

Maillon essentiel du transport d'urgence transfrontalier par ambulance, le personnel des centrales d'appels bénéficie désormais d'une base juridique permettant la coopération. Les centrales d'appel néerlandaises portent pour la plupart un regard très positif sur la décision, qui clarifie les modalités de leur action au-delà de la frontière. Le règlement financier est pour elles particulièrement important. Les fondements juridiques posés par la décision constituent surtout une avancée pour les régions déjà concernées par la coopération transfrontalière des services ambulanciers.

Étant donné le rôle crucial des centrales dans la coopération, le groupe de travail mise sur le dialogue bilatéral. Une réunion a déjà eu lieu à Hasselt, en Belgique, sans aboutir au résultat escompté[131] : certaines centrales belges, particulièrement sceptiques, ont reconnu la nécessité de la coopération mais déploré que les dispositions adoptées ne soient pas bien intégrées au système actuel. Elles estiment que les compétences ne sont pas clairement définies. Ainsi, lorsque deux ambulances arrivent sur place, laquelle est compétente et doit prendre la direction des opérations ? Par ailleurs, les centrales belges ne peuvent pas voir la position des ambulances néerlandaises, qui se déplacent en permanence et sont suivies par les centrales néerlandaises à l'aide d'un dispositif dynamique sur écran de surveillance, contrairement aux ambulances belges, stationnées en un lieu fixe dans le cadre d'un dispositif statique. En outre, les centrales belges craignent que les interventions en territoire néerlandais n'entraînent une insuffisance d'effectifs en Belgique, ce qui représenterait un risque pour la qualité des soins. Elles considèrent enfin qu'elles n'ont pas compétence pour négocier la résolution des problèmes techniques. Le 1er avril 2011, elles ont adressé une lettre aux ministres belges de la Santé et de l'Intérieur pour leur faire part de leurs inquiétudes. Les ministres ont répondu en priant les centrales d'appliquer loyalement la décision Ambulances.

La coopération des services ambulanciers montre à quel point la confiance et la qualité des relations mutuelles sont indispensables. Pensée comme un catalyseur de la coopération entre les centrales d'appels non encore concernées, la décision, de même que la concertation, s'est avérée insuffisante pour cet objectif. Dans la pratique, la valeur ajoutée de la décision est par conséquent encore limitée. Elle a principalement permis de fournir une base juridique à la coopération dans les régions où celle-ci existait déjà.

130 La Cour de Justice Benelux a compétence pour statuer en cas de litige.

131 Une seconde réunion prévue à Bruges a été annulée quelques jours avant sa tenue par les centrales d'appels belges.

Bien moins problématique, le transport régulier par ambulance, c'est-à-dire le transport planifié et non urgent d'un patient entre un hôpital néerlandais et un hôpital belge, n'entre pas dans le champ d'application de la décision. Les ambulances concernées par ce genre de transport roulant souvent à vide durant l'un des trajets, il semble possible, dans l'avenir, de gagner en efficacité sur ce terrain également, sans ambitionner pour l'heure de coopération réelle. En effet, il faut d'abord parvenir à l'application des dispositions existantes.

5.6.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux

La décision Ambulances a été élaborée de manière purement bilatérale par la Belgique et les Pays-Bas. Fruit d'une initiative et des encouragements constants du Conseil interparlementaire consultatif, ce processus s'est déroulé logiquement dans le cadre du Benelux, qui a permis de donner au texte final la forme d'une décision Benelux et non d'un traité. Toutefois, l'avantage d'un tel dispositif reste limité : étant donné la pression parlementaire en faveur de la coopération, la procédure de ratification d'un traité n'aurait sans doute pas pris beaucoup plus de temps. Elle aurait en revanche été plus coûteuse. On peut par ailleurs se demander si un traité approuvé par le Parlement n'aurait pas eu un effet plus contraignant sur les centrales d'appels belges.

Par son intégration au cadre Benelux, la décision Ambulances a pu servir de modèle à une décision similaire, déjà entrée en vigueur, concernant le transport par ambulance entre la Belgique et le Luxembourg. Actuellement en pourparlers avec les Länder de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Basse-Saxe en vue de l'adoption d'une décision sur le transport urgent par ambulance, les Pays-Bas se heurtent aux mêmes obstacles que du côté belge. La décision Benelux peut dans ce contexte servir de modèle aux arrangements avec les Allemands. Bien que cela ne constitue pas un but explicite, les principes de la décision Benelux pourraient être repris par d'autres États membres de l'Union européenne.

Rôle du Secrétariat général

Dès le début, le Secrétariat général a soutenu l'élaboration de la décision Ambulances avec une objectivité précieuse. Il a également réussi à établir des contacts individuels entre les deux côtés de la frontière. Cependant, son influence s'est révélée trop restreinte pour sortir le dossier ambulances de l'impasse et il a fallu une pression parlementaire répétée pour parvenir à la signature de la décision.

5.7 Travail frontalier

5.7.1 Contexte

Les travailleurs frontaliers sont des personnes ayant une activité professionnelle dans un pays différent de leur pays de résidence[132]. Ils sont confrontés à différents problèmes, notamment

[132] Pour le régime de sécurité sociale, la notion de travailleur frontalier est définie à l'article 1, paragraphe 1, sous b du Règlement CEE 1408/71 du 14 juin 1971 : « le terme " travailleur frontalier " désigne tout travailleur salarié ou non salarié qui exerce son activité professionnelle sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État membre, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine. »

pour déterminer de quel système fiscal et social ils relèvent. En pratique, plusieurs dizaines de milliers de personnes sont concernées, mais potentiellement bien plus[133].

Encadré 5.4 *Travail frontalier*

- On constate une augmentation du travail frontalier entre 2000 et 2007 dans pratiquement tous les pays d'Europe occidentale.
- En 2006-2007, un quart de tous les travailleurs frontaliers de l'Europe des 27 et de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse était employé au Benelux (5 % en Belgique, 7,5 % aux Pays-Bas et 16,4 % au Luxembourg), alors que 12,4 % d'entre eux en étaient originaires (Belgique 10 %, Pays-Bas 2,3% et Luxembourg, 0,1 %).
- Début 2009 travaillaient aux Pays-Bas 45 000 personnes résidant en Belgique et 45 000 résidant en Allemagne. En 2005, leur nombre total pour ces deux pays n'était que de 35 000, un doublement par rapport à dix ans plus tôt.
- 60 % des personnes travaillant aux Pays-Bas et résidant en Belgique possèdent la nationalité néerlandaise. La majorité d'entre elles (73 %) ont résidé aux Pays-Bas par le passé. Il s'agit donc de travailleurs néerlandais ayant déménagé en Belgique.
- Le nombre de personnes résidant aux Pays-Bas et travaillant en Belgique ou en Allemagne était estimé en 2009 à 20 000.
- La plupart des travailleurs frontaliers font quotidiennement la navette entre leur domicile et leur lieu de travail. En Europe occidentale, les travailleurs frontaliers sont peu nombreux à effectuer ce trajet sur une base hebdomadaire.
- Le travail frontalier peut résulter de l'exercice d'un emploi de l'autre côté de la frontière, mais aussi de l'émigration, lorsqu'une personne conserve son emploi mais déménage à l'étranger, par exemple suite à l'évolution du marché immobilier.
- Outre l'attrait éventuel de l'étranger, les facteurs déterminants sont, comme pour l'emploi au niveau national, le marché de l'emploi, le logement, les déménagements pour raison personnelle ainsi que les distances et les temps de transport.

Sources : A. Corpelijn, Grensoverschrijdende arbeid: werken in Nederland, wonen in het buitenland (L'emploi transfrontalier : travailler aux Pays-Bas, vivre à l'étranger), dans Sociaaleconomische trends, 4e trimestre 2009, p. 44-48 ; A. Corpelijn, Pendelen naar Nederland: oude en nieuwe grensarbeiders (Travailleurs frontaliers actifs aux Pays-Bas : ancien et nouveau profils), dans OVER WERK, Revue du centre de soutien Travail et économie sociale, Acco, 4/2009, p. 138-143 ; Secrétariat général Benelux , Benelux en chiffres, Bruxelles, 2011, p. 37 (initialement A. Woidich & S. Pommer, MKW GmbH, 2009, Direction Générale des Études, Série Affaires sociales W16A, Niederlandenet).

La coopération en matière de travail frontalier est déjà mentionnée dans le traité CEE de 1958. Depuis, des règlements ont été adoptés pour tâcher de coordonner les systèmes de sécurité sociale sans toutefois rechercher une harmonisation. En matière de sécurité sociale, de frais de maladie et de fiscalité, les autorités nationales restent seules compétentes et le resteront très probablement pendant longtemps encore, ce qui signifie que les difficultés rencontrées par les travailleurs frontaliers sont appelées à perdurer. En conséquence, les États du Benelux ont

133 Chiffres de l'Institut national belge d'assurance maladie-invalidité (INAMI) pour l'année 2009 (au 30 juin) : travailleurs frontaliers néerlandais en Belgique 7 538, travailleurs frontaliers belges aux Pays-Bas 34 935, travailleurs frontaliers luxembourgeois en Belgique 416 et travailleurs frontaliers belges au Luxembourg 35 296 (cf : http://www.inami.fgov.be/information/fr/statistics/people/2009/pdf/statisticspeople2009frontier.pdf).

décidé de coopérer également sur ce terrain. Ils s'efforcent en premier lieu, par l'échange de connaissances et la collecte de données, de mieux cerner le statut des travailleurs frontaliers afin de répondre à leurs besoins. Le but de cette coopération est de favoriser leur accès à l'emploi ainsi que leur intégration dans le pays d'accueil[134].

5.7.2 Modalités de la coopération

Le groupe de travail Sécurité sociale et Travail frontalier se réunit en moyenne une fois par an, alternativement en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg. La séance est présidée par le pays d'accueil. Les représentants néerlandais sont des agents du ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports, pour le volet frais de maladie, et de celui des Affaires sociales et de l'Emploi, compétents en matière de sécurité sociale. La Belgique est représentée par des agents des Services publics fédéraux Sécurité sociale et Emploi, Travail et Concertation sociale. Le Luxembourg, par des agents du ministère de la Sécurité sociale. Les activités du groupe de travail consistent principalement en l'échange d'informations concernant les modifications légales prévues en matière de sécurité sociale et de frais de maladie, lorsque celles-ci sont susceptibles d'avoir un impact sur la situation des travailleurs frontaliers. La mise en œuvre de la réglementation communautaire est également prise en compte dans cette démarche[135].

Les membres du groupe de travail contribuent par ailleurs à la mise à jour des informations contenues dans la brochure à l'usage des travailleurs frontaliers concernant la sécurité sociale, la législation fiscale et le monde du travail de l'autre côté de la frontière. Ils siègent au comité de rédaction qui compte également des agents du ministère belge des Finances et de la Banque néerlandaise d'assurances sociales (SVB, bureau Affaires belges de Breda et bureau Affaires allemandes de Nimègue). Le comité a pour tâche de rassembler toutes les modifications législatives pertinentes et de les communiquer au Secrétariat général, qui se charge de rédiger et de publier la brochure.

La question du travail frontalier a été abordée à plusieurs reprises à la Chambre des représentants au cours de l'année 2008-2009[136]. Le Parlement s'est essentiellement penché sur les conclusions et les recommandations de la deuxième commission néerlandaise sur les travailleurs frontaliers, dirigée par le professeur Arie Rijkers, ainsi que sur le point de vue du gouvernement à cet égard[137]. Les députés ont réclamé le regroupement des informations et l'amélioration de leur communication au public, la création d'un site internet de bonne qualité et d'une commission permanente sur le travail frontalier[138]. Le Secrétaire général Benelux a par la suite écrit aux ministres néerlandais compétents pour leur proposer de demander au groupe de travail Sécurité sociale et Travail frontalier de travailler au

[134] Secrétariat général Benelux, Programme de travail commun 2009-2012, p. 14.

[135] Le Règlement (CEE) n° 1408/71 a été remplacé à compter du 1er mai 2010 par le Règlement (CE) n° 883/04, qui vise de même la coordination des systèmes de sécurité sociale. Benelux newsletter, novembre 2010/3, p. 22.

[136] Rapport de concertation générale, approuvé le 2 avril 2009, Documents parlementaires 26 834 n° 22.

[137] Rapport de la deuxième commission sur les travailleurs frontaliers, La Haye, 29 avril 2008.

[138] Rapport de concertation générale, approuvé le 2 avril 2009, Documents parlementaires 26 834 n° 22.

renforcement de la cohérence de la réglementation. Tout en saluant l'idée d'attribuer une mission importante au groupe de travail, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi a indiqué qu'il ne souhaitait pas créer de doublons. En définitive, il n'y a pas eu de conséquence directe sur les activités des missions du Benelux sur ce terrain et aucune commission permanente n'a été mise en place aux Pays-Bas.

Au printemps 2009, le ministre néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi et son homologue de Rhénanie du Nord-Westphalie ont lancé l'élaboration d'un portail commun sur le travail frontalier. Pour des raisons pratiques, ils ont demandé au Secrétariat général Benelux d'assurer l'administration du site. Celui-ci a accepté estimant qu'un tel portail pourrait servir de modèle à un site spécifique au Benelux. Les contenus sont fournis par les Pays-Bas et la Rhénanie du Nord-Westphalie. Le portail a été mis en ligne le 31 mars 2010.

En 2008, le Secrétariat général nourrissait par ailleurs le projet de fonder un centre d'expertise sur la Sécurité sociale[139]. L'idée a toutefois été abandonnée en 2009 et le Secrétariat général a décidé d'étudier au moyen d'une enquête auprès d'une quarantaine d'organisations concernées les possibilités et l'intérêt d'un portail Benelux dédié à l'emploi frontalier et s'inspirant du modèle germano-néerlandais. Les résultats ont clairement mis en évidence l'existence d'un besoin dans ce domaine[140].

En Belgique, le travail frontalier constitue un terrain de compétences partagé entre les autorités fédérales et les communautés germanophone, flamande et française. Cette dernière a tenu à ce que le portail ne concerne pas que la frontière belgo-néerlandaise, mais aussi celle entre la Wallonie et le Luxembourg. Le projet se décompose en trois phases :

1. portail sur le travail frontalier entre les Pays-Bas et l'Allemagne, mis en ligne en 2010,
2. portail Benelux sur le travail frontalier entre les Pays-Bas et la Belgique, mis en ligne en 2012[141],
3. ajout d'informations sur le travail frontalier entre la Belgique et le Luxembourg (en préparation).

5.7.3 Résultats et bénéfices sociaux

Le résultat de la coopération Benelux en matière de travail frontalier est triple : échange d'informations, rédaction de brochures et lancement d'un portail internet.

Échange d'informations

La réunion annuelle du groupe de travail est l'occasion pour les délégations d'échanger des informations sur les nouvelles législations et réglementations dans le domaine de la

[139] Secrétariat général Benelux, Compte rendu de la réunion du groupe de travail Sécurité sociale et Travail frontalier, Bruxelles, 25 novembre 2008.

[140] Secrétariat général Benelux, Compte rendu de la réunion du groupe de travail Sécurité sociale et Travail frontalier, Bruxelles, 22 octobre 2009.

[141] La préparation du portail s'est répartie sur trois piliers : un groupe de pilotage au niveau ministériel, chargé des aspects stratégiques, une équipe centrale active au niveau tactique et un groupe de mise en œuvre.

sécurité sociale et des frais de maladie. Les personnes interrogées ont des avis partagés quant à son utilité, mais il ressort globalement de l'évaluation que cette activité ne présente pas d'intérêt réel pour les participants. Certains d'entre eux mettent ainsi en question la nécessité de la réunion même. Les informations qui y sont échangées oralement sont en fin de compte aussi communiquées par écrit au sein du comité de rédaction de la brochure, qui contrairement au groupe de travail traite en outre des aspects fiscaux. À cela s'ajoute que la délégation néerlandaise change assez souvent de composition, ce qui est préjudiciable à la continuité de la coopération.

Brochure d'information

Le Secrétariat général publie chaque année trois brochures mises à jour à l'usage :

1. des résidents belges travaillant aux Pays-Bas (disponible en néerlandais et en français),
2. des résidents néerlandais travaillant en Belgique (en néerlandais),
3. des résidents belges travaillant au Luxembourg et des résidents luxembourgeois travaillant en Belgique (en français, avec une version néerlandaise uniquement numérique).

La première partie de la brochure indique les formalités à remplir en cas d'emploi dans un autre pays Benelux (contrat de travail, incapacité, assurance maladie, salaire, licenciement, etc.), la deuxième traite des aspects fiscaux (formalités, calcul des revenus imposables, etc.) et la troisième, enfin, rassemble des informations concernant la sécurité sociale (cotisations sociales, soins médicaux, congés annuels, etc.).

Tirée à cinq ou six mille exemplaires papier par an, la brochure d'informations est la publication la plus demandée et la plus téléchargée du Secrétariat général. Elle s'adresse tant aux travailleurs frontaliers eux-mêmes qu'aux employeurs et organismes sociaux des trois pays[142]. Elle est également envoyée aux autorités provinciales, aux syndicats, aux hôpitaux et aux consultants. En réalité, bien qu'initialement conçue à l'usage des travailleurs frontaliers, la brochure Benelux s'avère moins accessible que celles du *Grensinfopunt* (Point d'info frontière) néerlandais ou que divers sites internet. En effet, sa précision juridique en fait davantage un outil actualisé pour les professionnels (responsables des ressources humaines, services de l'emploi, syndicats, etc.) que pour les particuliers.

Portail internet

Le portail « Point de départ, travail frontalier. Vivre et travailler aux Pays-Bas et en Belgique » a été mis en ligne en mars 2012 sous la direction du Secrétariat général[143]. Il fonctionne comme une plateforme fournissant des informations de base et dirigeant le visiteur vers

[142] Une enquête a montré que 80 % des demandes de brochure émanaient de professionnels, contre 20 % de travailleurs frontaliers. L'avant-propos de la brochure 2010 indique que les informations qu'elle contient sont destinées aux travailleurs frontaliers, à leurs employeurs et aux organismes sociaux des trois pays. Cf. Secrétariat général, Brochure d'informations à l'usage des travailleurs frontaliers néerlandais en Belgique, 2010, p. 5. Le Secrétaire général indique dans une lettre adressée aux ministres néerlandais que la brochure est destinée aux consultants et aux professionnels.

[143] http://startpuntgrensarbeid.benelux.int/fr.

d'autres sites plus détaillés tels que Grensinfopunt.nl, le site de la Banque néerlandaise d'assurances sociales (SVB, bureaux Affaires belges et allemandes), ou ceux du ministère des Finances et de l'Organisme de gestion des assurances sociales (UWV). Le portail est pensé comme une page d'accueil accessible et lisible indiquant aux travailleurs frontaliers où trouver l'information qu'ils recherchent, et n'est pas conçu pour accueillir un contenu important, notamment pour éviter que sa mise à jour ne soit trop complexe. L'objectif du Secrétariat général est d'apporter une plus grande cohérence dans les informations actuellement disponibles. L'interface du portail est effectivement claire et d'accès facile.

Comme indiqué plus haut, de nombreuses informations concernant les aspects fiscaux et sociaux du travail transfrontalier sont déjà disponibles sur internet. En 2001, les Pays-Bas ont créé le *Grensinfopunt* (Point d'info frontière), une initiative des ministères des Finances et des Affaires sociales, du Service des impôts, de la Banque d'assurances sociales (SVB), de l'Organisme de gestion des assurances sociales (UWV) et du Conseil des assurances maladie (CVZ), qui bénéficie d'un financement de l'Euregio Meuse-Rhin[144]. Les instances concernées ont en outre chacune leur propre site internet. On trouve également d'autres portails, tels qu'EURES[145], Werk.nl, Grensarbeid.nl, Grensarbeider.nl, newtoholland.nl, etc. L'intérêt du portail Benelux est de regrouper toutes ces pistes sur un même site. Il fournit des informations générales et renvoie pour les détails aux sites spécialisés des différents organismes, ce qui permet au visiteur d'accéder facilement à une large palette de renseignements allant des aspects fiscaux aux questions relatives aux enfants, en passant par le droit du travail, les frais de maladie et les retraites. Environ 110 personnes par semaine ont visité le site durant la période du 15 mai au 21 octobre 2012[146].

Outre ces informations générales, les travailleurs frontaliers peuvent obtenir des conseils sur mesure les aidant à prendre leur décision. Le *Grensinfopunt*, qui est un service public, et la fondation privée *Stichting grensarbeid* proposent ainsi des entretiens téléphoniques personnalisés et des permanences dans les régions frontalières. Si des restrictions budgétaires venaient à frapper ce type de services, on peut supposer que le public se tournerait davantage vers les informations fournies par le Benelux.

Réalisation de l'objectif

Le Benelux fournit aux travailleurs frontaliers et surtout à leurs employeurs et aux organismes sociaux des informations actuelles afin de clarifier la situation de ce groupe professionnel particulier. On peut donc affirmer que l'action du Benelux répond à un réel

144 Pour le site www.grensinfopunt.nl, on a recensé en 2010 175 000 visiteurs uniques et 100 000 pour le début 2011 (71 % depuis les Pays-Bas, 21 % depuis la Belgique et 8 % depuis l'Allemagne). Sur la même période, on dénombrait 800 visiteurs uniques par mois pour le portail Point de départ pour l'Allemagne et les Pays-Bas.

145 EURES (*European Employment Services*) est le portail européen sur la mobilité de l'emploi, géré conjointement par la Commission européenne, les services nationaux de l'emploi des États membres de l'Espace économique européen et d'autres organisations partenaires. Son objectif est de faciliter la libre circulation des travailleurs en fournissant informations, conseils et services en matière de recrutement, d'emploi et de cadre de vie et de travail.

146 Données du Secrétariat général Benelux.

besoin, sans toutefois être indispensable puisque d'autres sources existent. On constate même une prolifération des canaux d'information à ce sujet. Il est par conséquent impossible de déterminer l'importance de la coopération Benelux pour l'accès à l'emploi et l'intégration des travailleurs frontaliers.

5.7.4 Valeur ajoutée du cadre Benelux

Le nombre relativement élevé de travailleurs frontaliers actifs au Benelux est souvent avancé pour justifier la coopération sur ce terrain. Pourtant, le Benelux n'est pas, à première vue, le cadre le plus adapté pour résoudre les problèmes liés au travail frontalier que rencontrent les Pays-Bas, ces derniers ayant pour voisins l'Allemagne et la Belgique et non le Luxembourg. Par ailleurs, il n'exclut pas de prendre en compte la situation à la frontière allemande. C'est notamment dans cette perspective que le Secrétariat général administre le portail Point de départ pour le travail frontalier germano-néerlandais. Cependant, les Pays-Bas disposent déjà de diverses sources d'information de qualité à l'usage des travailleurs frontaliers et de leurs employeurs. Le Benelux fait donc ici double emploi. Cela dit, la coopération au sein du Secrétariat général peut, a contrario, permettre d'éviter à l'avenir de tels doublons avec les initiatives nationales et de reproduire les modèles ayant fait leurs preuves.

En matière de travail frontalier, le Benelux ne joue pas un rôle moteur au sein de l'Union européenne. On constate même un certain chevauchement en ce qui concerne l'échange d'informations, puisque les États membres se communiquent déjà dans le cadre de l'UE des données concernant leurs systèmes de sécurité sociale, quoique cela s'effectue à 27 à un niveau moins concret qu'au Benelux. S'agissant de la coordination des systèmes de sécurité sociale européens, les Pays-Bas s'associent plus volontiers avec des pays possédant un système comparable au leur, tels que l'Allemagne et la Scandinavie, plutôt qu'avec la Belgique et le Luxembourg. En conséquence, il n'existe pas de CPB dans ce domaine. Pour ce qui est de l'information des travailleurs frontaliers, le Benelux n'occupe pas une position unique si l'on considère le rôle actif d'EURES, qui fournit des conseils individuels aux personnes concernées.

Rôle du Secrétariat général

En matière d'emploi frontalier, le Secrétariat général ne se limite pas à planifier des réunions ni à rédiger des comptes rendus ou à fournir des interprètes et des traducteurs. Il prend en charge la rédaction et la publication de brochures et administre les portails dédiés à l'emploi frontalier à partir des informations fournies par les États.

Malgré les projets formés par le passé, le Secrétariat général n'a pas, à l'heure actuelle, de rôle à jouer en tant que source d'information indépendante dans le domaine du travail frontalier. Il ne semble pas non plus apte à remplir une fonction d'assistance étant donné qu'il ne possède pas l'expertise nécessaire, contrairement à d'autres organismes, et qu'il renvoie les questions relatives au travail frontalier aux instances compétentes.

5.8 Coopération Senningen

5.8.1 Introduction

En 1995, les pays du Benelux ont décidé d'intensifier et d'élargir la coopération policière et judiciaire transfrontalière convenue en 1985 dans le cadre de l'accord de Schengen, qu'ils estimaient insuffisante. Cela a conduit à la signature en 1996, à Senningen au Luxembourg, par les ministres de la Justice et des Affaires intérieures des trois pays, d'un Mémorandum d'accord en matière de police, de justice et d'immigration (Mémorandum de Senningen). N'allant guère au-delà de la déclaration d'intentions générales, ce mémorandum n'a pas ouvert la voie à une coopération beaucoup plus concrète.

Les préparatifs du championnat d'Europe de football en 2000 (Euro 2000) organisé conjointement par la Belgique et les Pays-Bas, ont fait apparaître des problèmes de nature policière et judiciaire. C'est pour y répondre qu'a été conclu un traité temporaire en matière d'intervention policière transfrontalière (traité de Bergen op Zoom). Cette coopération s'est avérée efficace. À l'automne 2003, les pays signataires du Mémorandum de Senningen, souhaitant intensifier la coopération Benelux dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, ont décidé la restructuration de la concertation. Le 8 juin 2004, les ministres compétents des trois pays ont signé le Traité en matière d'intervention policière transfrontalière (également appelé traité de police Benelux ou encore traité de Senningen), le cadre du Benelux ayant été choisi suite aux bons résultats de la coopération Schengen. Le traité vise l'amélioration de la collaboration opérationnelle et confère à la police cinq compétences nouvelles en matière d'intervention transfrontalière :

- possibilité de prêter assistance à une autre partie à la demande de celle-ci ou de sa propre initiative ;
- organisation de patrouilles ou de contrôles mixtes dans la région frontalière ;
- exécution de missions de protection de personnes sur le territoire des autres parties ;
- élargissement des compétences de poursuite et d'observation transfrontalières ;
- échange direct d'informations entre services de police et consultation directe des registres d'immatriculation des véhicules.

Le traité de coopération policière Benelux est entré en vigueur le 1er juin 2006, date à laquelle les ministres de la Justice et des Affaires intérieures des pays du Benelux se sont également réunis pour faire le bilan des dix années de coopération dans le cadre du Mémorandum de Senningen et établir plusieurs directives pour l'avenir. Outre la décision de mettre en place un programme d'ensemble pour les années à venir, ils ont alors signé un accord portant sur la collaboration entre les centres de crise.

La réunion du 1er juin 2006 a débouché sur la rédaction du plan d'action Senningen 2007-2008 fixant les objectifs dans le domaine de la police et de la sécurité, de la gestion des crises et de l'immigration[147]. Sur la base de l'évaluation de 2009, un second plan d'action

[147] Secrétariat général Benelux, Plan d'action Senningen 2007-2008, Bruxelles, 11 mai 2007.

Senningen a été rédigé. Courant jusqu'en 2012, ce plan comprend les volets suivants : police et sécurité, gestion de crise, coopération entre services de secours et coopération judiciaire[148]. Le volet immigration a été supprimé, la coopération ne fonctionnant pas dans ce domaine. Le plan a été évalué en 2012 en préparation du nouveau plan d'action Senningen pour la période 2013-2016.

Évaluation du traité de police de 2004

Le traité de police de 2004 a fait en 2009 l'objet d'une évaluation[149] qui a conclu à son utilité, cet instrument ayant conduit à des exercices conjoints et à diverses formes de coopération opérationnelle. Les efforts ont porté sur le développement de pratiques convergentes, l'instauration d'un climat de confiance réciproque entre les agents de police sur le terrain et d'une culture de coopération. Les services de police se soutiennent mutuellement en cas d'événements d'importance, comme les manifestations contre la politique de l'UE en Belgique et au Luxembourg ou les réunions du Conseil européen à Bruxelles. Dans les régions où cela s'avère nécessaire, les patrouilles et contrôles mixtes sont devenus habituels. Les poursuites sur le territoire des autres parties ne sont pas rares non plus et les observations transfrontalières régulières[150].

L'évaluation a également fourni une liste de problèmes au niveau tant opérationnel que stratégique liés à la mise en œuvre du traité : connaissance déficiente ou manque de clarté de ce dernier, limites d'application jugées parfois trop restrictives, zone d'application réduite (opportunité de l'étendre à l'ensemble des Pays-Bas au lieu des seules provinces frontalières méridionales) et difficultés pratiques comme la communication radio transfrontalière et l'utilisation du matériel des autres parties[151]. Pour y remédier, celles-ci ont convenu à l'automne 2011 d'un ensemble de propositions visant à améliorer la mise en œuvre opérationnelle du traité et réglant de façon claire et cohérente les compétences, notamment en cas d'usage de la force, l'échange d'informations, les questions de responsabilité civile et pénale et la répartition des coûts si l'intervention a lieu sur l'initiative d'une des parties. Les trois pays se sont en outre concertés sur les problèmes nécessitant l'élargissement des compétences définies dans le traité[152].

Structures de concertation dans le cadre de Senningen

Groupe de travail ministériel JAI

Les ministres de la Justice et des Affaires intérieures peuvent se réunir pour prendre des décisions concernant la coopération Senningen. Leur dernière rencontre à cet effet remonte

[148] Secrétariat général Benelux, Second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 octobre 2010.

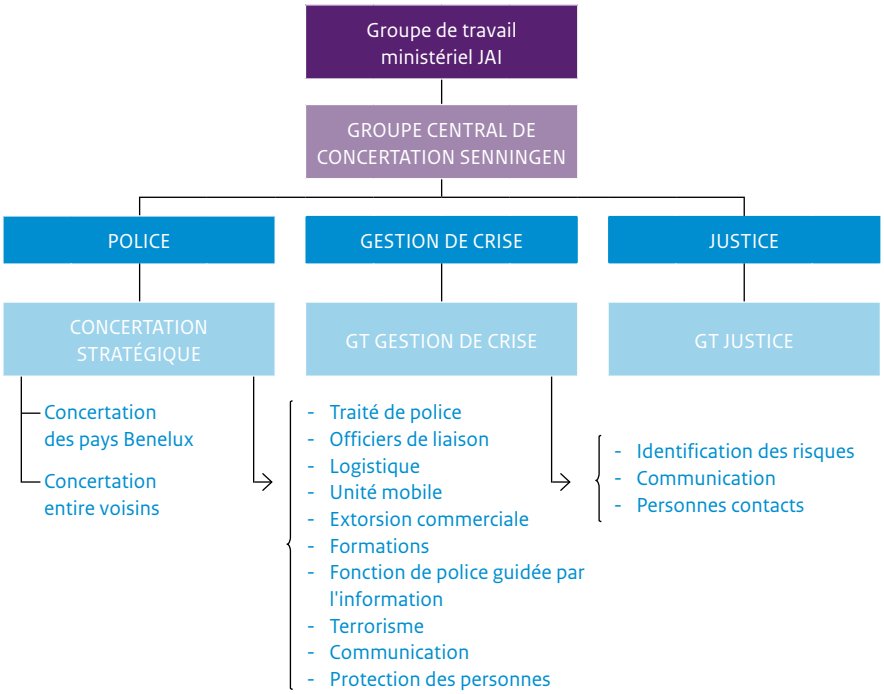
[149] Les trois pays ont d'abord mené chacun une évaluation dont ils se sont communiqué les résultats, après quoi le Secrétariat général a rédigé une note de synthèse.

[150] Secrétariat général Benelux, Évaluation du traité de police Benelux de 2004 : vision commune de la Concertation stratégique Benelux Police, Bruxelles, 21 mai 2010.

[151] *Ibid*.

[152] Secrétariat général Benelux, Projet d'évaluation du second plan d'action Senningen 2009-2012, Bruxelles, 29 mars 2012.

Figure 5.2 *Structure de la coopération Senningen*



à 2006. Il leur arrive toutefois d'aborder des questions relatives à l'accord de Senningen en marge d'une concertation Benelux organisée préalablement à un conseil JAI de l'UE[153].

Groupe central de concertation Senningen

Au niveau administratif, la coopération JAI est pilotée par des représentants des ministères en charge de la sécurité des trois pays, tâche assumée pour les Pays-Bas jusqu'en 2010 par le directeur Affaires internationales du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. Depuis la création du ministère de la Sécurité et de la Justice par le premier gouvernement Rutte (14 octobre 2010) et le transfert de compétences qui s'en est suivi en matière de police et de sécurité intérieure, c'est le directeur Affaires européennes et internationales de ce ministère qui en est désormais responsable. Dans la pratique, c'est le chef de la division Europe qui s'en charge. Le Groupe central de concertation (COG) se réunit en principe une fois tous les six mois pour faire le bilan de l'application du plan d'action Senningen, examiner les nouvelles initiatives et établir les priorités communes. Le COG est également chargé de la préparation des réunions des ministres. La présidence, tournante, s'aligne sur celle du Benelux. En dehors des concertations COG, les membres des délégations entretiennent des contacts fréquents au sujet de la coopération Senningen, mais aussi sur des questions bilatérales ou européennes.

[153] Ainsi, en 2011, le secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice des Pays-Bas a informé les ministres belges et luxembourgeois sur les priorités de la présidence néerlandaise du Benelux.

Structures de concertation en matière de police

La coopération aux niveaux stratégique, tactique et opérationnel est concrétisée au sein de trois enceintes permanentes :

- *Concertation stratégique Police* : créée en 2003, elle réunit, en principe deux fois par an, les chefs de police des pays Benelux. Les Pays-Bas sont représentés par le chef du corps du Brabant-Oriental, qui transmet les conclusions des rencontres à ses homologues néerlandais dans le cadre de leur concertation nationale. La Concertation stratégique a pour mission de coordonner la mise en œuvre du plan d'action Senningen et peut étudier les possibilités de développer de nouvelles initiatives de coopération.
- *Concertation entre pays du Benelux Police :* cet organe, qui rend compte à la Concertation stratégique, est chargé de la coopération des services de police entre les régions frontalières sur le territoire du Benelux. Il se réunit deux fois par an. Les Pays-Bas y sont représentés par le même chef de corps que dans la Concertation stratégique.
- *Concertation entre voisins du Benelux Police* : cette structure, qui rend compte à la Concertation entre pays du Benelux, oriente ses activités sur la coopération entre les régions policières mitoyennes de part et d'autre de la frontière.

La Concertation stratégique Police comprend environ 10 groupes de travail thématiques, temporaires ou semi-permanents, axés sur la mise en œuvre de la coopération telle que prévue par le traité de Senningen. Ces groupes de travail organisent la coopération sur des terrains tels que les exercices et les formations, l'achat et le prêt de matériel de police, l'extorsion commerciale et l'échange transfrontalier d'informations. Ils font rapport de leurs activités à la Concertation stratégique Police deux fois par an.

Gestion de crise

Le groupe de travail central Benelux Gestion de crise, où siègent des représentants de centres de crise nationaux, se réunit en principe deux fois par an. Il dirige trois sous-groupes (voir paragraphe 5.8.5). La réflexion porte actuellement sur l'utilité d'une réunion annuelle des directeurs des centres nationaux de crise, qui pourrait avoir une fonction comparable à celle de la Concertation stratégique pour la coopération policière.

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie

La police ayant été désignée dans la déclaration d'intention politique comme un des terrains de coopération possibles entre le Benelux et la Rhénanie du Nord-Westphalie, les représentants de ce Land participent à différentes formes de collaboration policière Benelux, notamment à la concertation et aux exercices dans le cadre des groupes de travail Achats et logistique, Formations communes et Gestion de crise. La Rhénanie du Nord-Westphalie ne prend cependant pas part à la Concertation stratégique Police.

Groupes de travail étudiés

La présente évaluation a étudié les activités et résultats de quatre groupes de travail, dont les trois premiers entrent dans le cadre de la coopération policière :

1. Officiers de liaison
2. Achats et logistique

3. Formations communes
4. Gestion de crise

L'encadré ci-dessous présente les grandes lignes des activités de coopération policière afin de replacer dans leur contexte les groupes de travail, qui feront l'objet d'une étude plus approfondie aux paragraphes suivants.

Encadré 5.5 *Autres volets de la coopération policière Benelux*

Calendrier annuel
Les services de police belge, néerlandais et luxembourgeois font chaque année de nombreuses interventions conjointes dans les régions frontalières, par exemple dans le cadre de la sécurité routière, mais aussi de la lutte contre le tourisme de la drogue, les cambriolages, la traite des êtres humains, la fraude dans le secteur automobile et les transports illégaux de déchets. Ces actions sont prévues au calendrier annuel Benelux établi par la Concertation entre pays du Benelux Police.

Assistance mutuelle
Les partenaires se prêtent mutuellement assistance, notamment à l'occasion de sommets de l'UE et de rassemblements de protestation contre la politique de l'UE, comme cela a été le cas à Bruxelles, à Luxembourg ou à Gand. Des pelotons belges apportent régulièrement leur soutien lors d'importants événements aux Pays-Bas, comme les matchs de football. La Belgique et les Pays-Bas collaborent également dans le cadre de manifestations culturelles, telles que la Fête de la reine ou les fêtes de Gand, et coopèrent avec le Luxembourg pour le Grand Prix de Formule 1 de Francorchamps. Un calendrier des événements récurrents est en cours d'élaboration. Cela concerne les manifestations organisées dans un seul pays et attirant de nombreux visiteurs d'un ou de plusieurs pays voisins.

Exercices conjoints
Ces dernières années, des unités de maintien de l'ordre belges, néerlandaises et luxembourgeoises (unités mobiles antiémeute) ont participé à des exercices conjoints de grande ampleur. Leurs commandants ont en outre suivi des formations communes. Par ailleurs, le groupe de travail Extorsion commerciale a organisé quatre exercices communs (Candy I-IV), le premier et le dernier aux Pays-Bas, le deuxième en Belgique et le troisième au Luxembourg.

Lutte contre la radicalisation et le recrutement
Pendant sa présidence de l'UE en 2010, la Belgique a lancé le projet COPPRA de prévention de la radicalisation par la police de proximité visant à développer des instruments de prévention des actes terroristes, basés sur la détection précoce des premiers signes de radicalisation. Les trois pays participent à ce projet qui est soutenu par le Secrétariat général Benelux. La Grande-Bretagne et l'Irlande ont, quant à elles, pris part à une session de formation des formateurs.

Fonction de police guidée par l'information
L'échange d'informations devrait permettre de mieux cerner les phénomènes locaux et les problèmes transfrontaliers qui en découlent, en vue d'un engagement plus efficace des moyens prévus par le traité Benelux. Un plan d'action prévoit l'échange d'expertise, l'introduction d'un outil d'information et d'un système efficace de diffusion de celle-ci. En 2011, un projet pilote impliquant les équipes de police de Sluis (Flandre zélandaise) et celles des quatre zones belges limitrophes a été mis sur pied afin d'officialiser les contacts, d'apprendre à discerner les données pouvant être utiles aux partenaires de l'autre côté de la frontière et d'utiliser un outil d'information commun.

Communication stratégique
L'accent a porté sur la diffusion de communiqués de presse communs concernant les actions conjointes menées contre le trafic de stupéfiants et le tourisme de la drogue par les services de police belges, néerlandais, luxembourgeois et français (actions Étoile).

Protection des personnes
Le groupe de travail Protection des personnes a analysé les processus opérationnels du transport de personnalités, établi la procédure à suivre pour la protection transfrontalière de personnes et arrêté la liste d'armes autorisées dans ce cadre. Ces activités ont conduit à la publication d'un manuel pratique en 2010, le groupe de travail ayant ainsi réalisé ses objectifs.

Source : Secrétariat général Benelux, Projet d'évaluation du second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 mars 2012.

5.8.2 Officiers de liaison

Contexte

Les officiers de liaison (*Liaison Officers*) sont des fonctionnaires de police postés dans les ambassades à l'étranger et chargés notamment d'échanger des informations ainsi que de préparer et de suivre les demandes d'entraide judiciaire et les délégations judiciaires auprès des autorités locales. Ils gèrent également les contacts entre services de police, aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral. Les demandes d'entraide judiciaire concernent généralement le grand banditisme et la criminalité organisée (trafic de drogue et d'armes, trafic et traite d'êtres humains, réseaux de pédophilie, etc.) ou des affaires représentant un intérêt public spécifique. Elles s'inscrivent le plus souvent dans le cadre d'enquêtes à grande échelle.

Les officiers de liaison sont placés prioritairement dans les pays avec lesquels peu de traités bilatéraux de police ont été signés et où il est malaisé de poursuivre une enquête. En 2012,

les Pays-Bas comptaient 19 officiers de liaison de la police stationnés à l'étranger[154] et 8 de la Maréchaussée royale (KMar)[155]. La Belgique en avait 10 et le Luxembourg aucun[156]. Les postes d'officier de liaison sont progressivement supprimés en Europe, d'une part par mesure d'économie et d'autre part du fait du rôle toujours plus efficace en la matière d'Europol (l'agence européenne chargée de lutter contre la criminalité). En outre, au sein de l'Union européenne, de nombreux traités facilitent la coopération directe entre les services de police. En dehors de l'UE toutefois, Europol n'a pas encore vocation à se substituer aux officiers de liaison des États membres.

Aux Pays-Bas, le service IPOL[157] du Corps national des services de police (KLPD) joue le rôle d'interface entre les services d'enquête néerlandais et les officiers de liaison du KLPD à l'étranger. Un lieutenant-colonel de la Maréchaussée est affecté depuis peu au back-office du KLPD. En Belgique, ce rôle est assumé par la direction Coopération policière internationale (CGI) de la Police fédérale.

En 2003, le Conseil de l'Union européenne a pris une décision concernant la collaboration entre les officiers de liaison des États membres ainsi que leur détachement commun[158]. En vue de son application immédiate, les pays du Benelux ont inclus au traité de 2004 en matière d'intervention policière une disposition relative à l'utilisation commune des officiers de liaison qui représentent les trois pays (article 17).

Dans la pratique, la coopération existe déjà depuis plusieurs années de façon informelle entre les pays du Benelux, qui présentent parfois les uns pour les autres des demandes d'entraide judiciaire auprès des autorités locales. Ainsi, les Pays-Bas ont formulé et négocié de telles demandes pour la Belgique auprès de l'Arabie saoudite, de la Chine et de l'Australie.

En favorisant la complémentarité et l'interconnexion des réseaux nationaux, la coopération Benelux vise le développement d'un réseau mondial efficace d'officiers de liaison. L'intensification des efforts communs doit conduire à l'utilisation optimale de moyens limités et à un service plus rapide et de meilleure qualité.

154 À savoir dans les pays suivants : Antilles Néerlandaises/Curaçao, Australie, Chine, Colombie, Doubaï, Espagne, États-Unis, France, Indonésie, Italie, Maroc, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie, Thaïlande, Turquie et Vénézuéla. La zone d'accréditation d'un officier de liaison néerlandais peut couvrir au maximum celles de trois ambassadeurs (qui peuvent comprendre chacune plusieurs pays).

155 Les officiers de liaison de la Maréchaussée royale (ministère de la Défense) se consacrent principalement aux enquêtes sur la criminalité migratoire liée au terrorisme, un tiers de leur temps étant dévolu aux demandes d'entraide judiciaire.

156 Le Luxembourg envisageait de placer un officier de liaison à Lisbonne, ce qui constituerait un doublon vu que les Pays-Bas y en ont déjà un.

157 IPOL résulte d'une fusion entre le Service national de renseignements criminels (DNRI) et le Service de la coopération policière internationale (DINPOL).

158 Décision 2003/170/JAI du Conseil du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres, Journal officiel de l'Union européenne, L67/27, 12 mars 2003.

Modalités de la coopération

Depuis début 2004, le groupe de travail Officiers de liaison (SENN-LO) œuvre à resserrer la coopération entre les trois pays. Une première déclaration d'intention, basée sur la décision européenne de 2003 et le traité Benelux en matière d'intervention policière, a été établie en avril 2004 et signée en 2005 par les ministres de la Justice et des Affaires intérieures des pays du Benelux. Elle prévoyait le lancement de cinq projets pilotes avec, dans chacun des pays concernés, une des configurations suivantes : présence d'un officier de liaison néerlandais uniquement, présence d'un officier de liaison belge uniquement, présence simultanée d'un officier de ces deux pays, présence d'un officier de liaison néerlandais et d'une ambassade belge uniquement, et situation inverse[159]. L'objectif était d'observer les problèmes qui surviendraient dans la pratique. À l'issue de plusieurs évaluations, il a été décidé de poursuivre les cinq projets pilotes et de les élargir à l'ensemble du réseau. La coopération a en outre été étendue à la constitution de délégations communes lors des conférences et séminaires.

Une seconde déclaration d'intention a été élaborée en 2006, qui nécessitait une mesure d'exécution. Les services de gestion néerlandais (IPOL) et belge (CGI) se sont réunis au rythme de quatre à six fois par an afin de préparer les différents points de cette dernière : responsabilités des ambassadeurs, langue et représentation, formation, engagement, évaluation commune, etc. En 2009, une fois le projet de texte prêt, il a été évalué par le Comité de juristes Benelux et adapté pour ôter les dispositions nécessitant une modification des traités. Il a finalement été signé par les ministres habilités en avril 2011, un délai qui s'explique en partie par la chute des gouvernements en Belgique et aux Pays-Bas.

Le groupe de travail Officiers de liaison s'est ensuite chargé de l'application de la mesure d'exécution[160]. Présidé par le directeur de la CGI de la Police fédérale belge, ce groupe de travail se réunit au moins deux fois par an, et plus si nécessaire, permettant ainsi la concertation des services de gestion IPOL et CGI. Entre les réunions, ces derniers communiquent aussi régulièrement sur des aspects plus pratiques de la mise en œuvre, tels que l'itinéraire des demandes d'entraide judiciaire ainsi que l'accessibilité et l'organisation des back offices. Le KLPD/IPOL transmet les demandes d'entraide judiciaire aux officiers de liaison néerlandais pour traitement, et le CGI aux officiers de liaison belges. Les deux organisations envoient également à leurs officiers de liaison les demandes d'entraide judiciaire émises par le Luxembourg. Lorsqu'un problème linguistique se pose, la langue de communication est l'anglais.

Dans la pratique, la coopération se limite quasi exclusivement à la Belgique et aux Pays-Bas, le Luxembourg ne disposant encore d'aucun officier de liaison à l'étranger. La transmission des demandes d'entraide judiciaire émanant de ce pays s'effectue soit par contacts directs

159 Secrétariat général Benelux, 48e rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, Bruxelles, 2003.

160 La mise en œuvre de la mesure d'application sera officiellement entérinée lors de la prochaine réunion du groupe de travail (automne 2012).

entre services de police, soit par l'intermédiaire du réseau policier français. Les services de police luxembourgeois entretiennent des liens directs avec leurs homologues belges et néerlandais et peuvent si besoin faire appel à eux. Le Luxembourg a signé la mesure d'exécution et participe aux réunions officielles du groupe de travail, mais n'est pas impliqué dans le dialogue informel entre les services de gestion sur les questions pratiques[161].

Les compétences des officiers de liaison belges et néerlandais sont similaires et s'étendent à tous les domaines de la criminalité ; les procédures pénales sont également comparables. Les différences nécessitant la recherche de solutions appropriées lorsqu'un officier de liaison intervient au nom d'un autre pays sont minimes ; elles concernent par exemple l'usage de méthodes d'enquête spécifiques ou le partage d'informations avec des pays tiers (en fonction de considérations politiques). On observe aussi une différence de niveau entre les officiers de liaison : en Belgique, ils sont recrutés parmi les cadres supérieurs (niveau commissaire principal) et ont davantage d'affinités avec les aspects politiques, tandis qu'aux Pays-Bas ce sont plutôt des cadres moyens, issus des services d'enquêtes et axés sur l'opérationnel. Si des différences dans les méthodes de travail peuvent en résulter, la coopération n'en souffre aucunement dans la pratique, puisque leurs missions sont les mêmes. La durée de l'affectation des officiers de liaison est de six à huit ans en Belgique et de quatre à cinq ans aux Pays-Bas.

Les pays du Benelux ont fait le choix de ne pas se facturer de frais, dans un premier temps, pour la représentation commune, afin de ne pas freiner la coopération dans la phase de démarrage. Il semblerait justifié de demander une participation au Luxembourg s'il utilise à l'avenir plus intensivement le réseau Benelux, conséquence logique de sa signature de l'accord de coopération.

Résultats et bénéfices sociaux

La mesure d'exécution fournit la base juridique de l'utilisation et de la mise en œuvre du réseau commun des officiers de liaison. Elle a rendu possible l'élaboration d'un document contenant des engagements concrets, en cours de réalisation. Le réseau Benelux des officiers de liaison est officiellement opérationnel depuis le 1er septembre 2012.

Bien que les décisions d'affectation restent une question nationale, depuis peu les services de police belges et néerlandais préparent en étroite collaboration les propositions annuelles en la matière soumises à leurs ministres respectifs. Ils se mettent d'accord sur les pays et les sujets prioritaires et présentent donc des avis concordants aux ministres. En outre, la Belgique a adopté un certain nombre d'indicateurs développés par les Pays-Bas aux fins de l'optimisation du réseau.

[161] Lors de sa prochaine réunion, le groupe de travail doit définir le rôle futur du Luxembourg dans la mesure d'exécution ainsi que le point de contact pour la réception et la transmission des demandes d'entraide judiciaire.

La transparence des indicateurs contribue à cet effort d'harmonisation et de qualité du réseau. Ainsi, en 2011, les Pays-Bas ont décidé de nommer un officier de liaison en Afrique du Sud, décision prise en concertation avec la Belgique, qui s'engageait de son côté à en affecter un au Ghana, ce qui présentait également un intérêt pour les Pays-Bas en raison de l'importance du trafic de drogue transitant par l'Afrique occidentale. Du fait des restrictions budgétaires, ces décisions n'ont pas encore été mises en œuvre.

Les Pays-Bas ont quatre officiers de liaison en Amérique du Sud : à Bogota (Colombie), à Caracas (Vénézuéla), à Willemstad (Antilles Néerlandaises/Curaçao) et à Paramaribo (Suriname). En raison de problèmes internes de procédure, l'officier de liaison belge en poste à Caracas n'a pu être remplacé après son départ et il a été convenu que les Pays-Bas traiteraient provisoirement toutes les demandes d'entraide judiciaire de la Belgique en Amérique du Sud. L'officier de liaison néerlandais à Paramaribo est également accrédité au Brésil, ce qui l'oblige à se rendre régulièrement à Brasilia. Afin de remédier à cette situation, la Belgique affectera un officier de liaison à Brasilia au lieu de Caracas. Ainsi, les demandes d'entraide judiciaire adressées au Brésil seront traitées plus rapidement et les déplacements seront réduits, ce qui représente une économie de temps et d'argent.

La coopération s'applique également au retrait des officiers de liaison en Europe : lorsque, prochainement, les Pays-Bas mettront fin à l'affectation de leur officier de liaison en Pologne, la Belgique prendra provisoirement en charge ses missions.

Certains pays, comme la Serbie (Belgrade) ou les États-Unis (Washington), comptent encore une double représentation Benelux, qui s'explique parfois par la charge de travail. Les officiers de liaison peuvent alors se soutenir mutuellement et se remplacer en cas d'absence. À l'avenir, il sera possible de nommer des assistants aux officiers de liaison et de constituer ainsi des équipes multinationales.

La mesure d'exécution permet aux partenaires de recourir à un officier de liaison quand le leur est absent ou n'a pas (ou pas encore) d'accréditation, mais ce n'est pas une obligation. Si un dossier est jugé trop sensible ou si l'information transmise risque de donner lieu à une enquête parallèle portant atteinte au dossier en cours, le pays peut toujours – comme c'est le cas actuellement – en confier le traitement à son propre poste diplomatique ou consulaire.

Inversement, un officier de liaison peut refuser le dossier d'un partenaire pour des motifs nationaux, auquel cas il revient à la personne de contact nationale de décider de la suite à donner. Dans certains pays, des affaires exigent par exemple une certaine prudence en termes de protection de données personnelles ou des droits de l'homme. De plus, il n'est pas toujours possible d'avoir une représentation commune pour le Benelux. Selon la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'accréditation d'un officier de liaison pour un pays tiers est soumise à l'accord du pays d'accueil. Certains, comme la Russie, refusent que les demandes d'entraide judiciaire soient déposées par des fonctionnaires d'une autre nationalité.

Source de divers avantages, la coopération se traduit par un meilleur réseau mondial d'officiers de liaison, ce qui permet, d'une part, d'accélérer l'échange d'informations et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire et, d'autre part, de réduire les déplacements et donc d'exploiter des ressources limitées de façon plus efficace. Au total, le déploiement des capacités est amélioré, ce qui augmente la qualité des services rendus. Autre effet annexe : grâce à la coopération intensive, les services de police des pays du Benelux sont davantage au courant de leurs grandes enquêtes internationales respectives, ce qui permet d'éviter les doublons et éventuellement, à terme, de mettre en place une collaboration ou un partage des tâches. Enfin, en travaillant ensemble, les services peuvent tirer des enseignements des tendances signalées par leurs collègues en matière de criminalité[162].

En résumé, après une longue phase de préparation, le réseau Benelux des officiers de liaison est enfin opérationnel. Bien que les décisions d'affectation convenues entre les Pays-Bas et la Belgique n'aient pas encore été concrétisées, la coopération engendre déjà des premiers résultats timides. La meilleure couverture du réseau mondial limite les déplacements nécessaires tout en accélérant le traitement des demandes d'entraide judiciaire et en réduisant les coûts.

Valeur ajoutée du cadre Benelux

La coopération au niveau des officiers de liaison reste dans la pratique l'affaire des Pays-Bas et de la Belgique. Le Luxembourg y participe toutefois formellement et il semble évident qu'il va étendre son utilisation du réseau Benelux et y apporter sa contribution.

Cette coopération s'inscrit aussi dans un cadre européen : les officiers de liaison des États membres de l'UE dans des pays tiers sont censés s'apporter le soutien nécessaire. Toutefois, l'utilisation commune des officiers de liaison par les autres États membres est encore faible. Non seulement le Benelux met en œuvre concrètement ce principe, mais il va encore plus loin en optimisant les réseaux communs et en favorisant une coopération intensive entre les services de gestion. La coopération Benelux constitue ainsi un laboratoire pour l'Europe. Du reste, les pays scandinaves connaissent depuis longtemps un mode de collaboration comparable. La Belgique a organisé durant sa présidence en 2010 la première réunion européenne des services de gestion pour les officiers de liaison, initiative reprise depuis notamment par les présidences hongroise en 2011 et danoise en 2012. De telles rencontres permettent de partager au niveau européen les expériences et les enseignements tirés de la coopération Benelux, dans l'optique d'une plus large application de la décision européenne de 2003.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général du Benelux soutient et facilite la coopération et veille à l'avancée des processus. Il met à disposition des lieux de réunion et de formation, fournit des interprètes, transmet les invitations aux réunions et en rédige les comptes rendus. Enfin, il a également élaboré, avec les services de gestion, la mesure d'exécution.

[162] Dans l'idéal, ils devraient pouvoir extraire ces informations du Système d'information Europol (SIE), à la condition que tous les États membres y introduisent des données exhaustives.

5.8.3 Achats et logistique

Contexte

Le traité de police Benelux de 2004 autorisant l'utilisation mutuelle des capacités logistiques et techniques (article 9), le groupe de travail Achat commun logistique-technique (SENN-LOG) a été institué en 2006 pour prendre les mesures d'exécution qui s'imposent. Il a défini son mandat en ces termes : Le groupe « 1. est chargé de développer des points qui doivent retenir l'attention (« check-list ») et auxquels nous pouvons recourir pour l'utilisation de capacité logistique et technique de part et d'autre ; 2. a pour mission de réaliser une coordination et une coopération dans les procédures d'acquisition de manière à permettre l'utilisation commune de moyens et de matériels respectifs et/ou de réaliser des avantages financiers[163] ».

Le premier plan d'action Senningen 2007-2008 mettait l'accent sur le prêt et l'acquisition commune de matériels. Il prévoyait la signature et la mise en œuvre d'une convention générale de prêt à usage en 2007. Au cours de cette même année, les partenaires devaient élaborer une procédure pour l'acquisition commune de matériels et, en 2008, réaliser un achat test. Cette dernière opération n'ayant pu être effectuée (voir plus loin), un nouveau volet a été ajouté à la coopération dans le second plan d'action Senningen 2010-2012, à savoir la veille technologique[164].

Les activités du groupe de travail en matière d'acquisitions communes, de prêt à usage et de veille technologique visent la réduction des coûts, l'amélioration de la compatibilité, la promotion du développement technique et de l'innovation (pour fournir un meilleur soutien à l'agent de police) et la mise en place de réseaux de connaissances.

Modalités de la coopération

Le groupe de travail Achats et logistique se réunit en moyenne deux fois par an sous présidence néerlandaise. Les Pays-Bas sont représentés par un gestionnaire de compte de la division Achats et approvisionnements de la Facilité de coopération pour la police (vtsPN), la Belgique par un agent de la direction Coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale et le Luxembourg par le directeur Budget et matériel de la police grand-ducale.

Achat test conjoint

L'un des premiers objectifs du groupe de travail était les acquisitions en commun. Une procédure d'achat test a été lancée en 2007. Le choix du matériel visé a fait l'objet de longues concertations : les préférences des partenaires étaient des plus diverses, certains optant pour un hélicoptère, d'autres pour des chaussettes. Ils ont fini par décider d'étudier les possibilités d'acquisition d'un gilet de visibilité que porterait la police lors d'interventions communes dans le Benelux. Cette entreprise s'est cependant avérée plus

[163] Secrétariat général Benelux, Rapport annuel 2005, Bruxelles, p. 14.
[164] Secrétariat général Benelux, Second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 octobre 2010.

complexe que prévu, car certains éléments avaient été négligés, comme le règlement européen en matière de marchés publics ou les différences entre les trois pays concernant les procédures d'achat ou les normes à respecter[165]. Les services concernés en Belgique et aux Pays-Bas ne se montrant en outre guère coopératifs, le projet a dû être abandonné.

Depuis 2010, la coopération en matière d'achats a trait à l'échange d'informations entre les pays sur leurs projets et contrats d'achats ainsi que sur leurs expériences avec certains produits, ceci afin de favoriser la convergence. L'ambition du groupe de travail concernant les acquisitions conjointes n'a pas été définitivement abandonnée, mais revue à la baisse : il n'est plus activement à la recherche de possibilités en ce sens, mais exploitera les occasions qui pourraient se présenter.

Convention de prêt à usage

Le prêt de matériel a figuré dès le début parmi les objectifs du groupe de travail. Les pays ont signé une convention à ce sujet à l'automne 2007 et dressé peu de temps après la liste des biens concernés, qui doit faire l'objet d'une concertation annuelle[166]. D'après le second plan d'action Senningen, les pays utilisent régulièrement les capacités de leurs partenaires, principalement la Belgique et le Luxembourg. Mais il n'existe pas de données systématiques à ce sujet. Une enquête menée en 2011 par la Facilité de coopération pour la police parmi les corps de police du sud des Pays-Bas révèle que, s'ils prêtent effectivement des matériels de l'autre côté de la frontière, ils n'enregistrent pas toujours la fréquence de ces prêts, ni la nature des moyens concernés, et ne possèdent pas non plus de liste des capacités disponibles à cet effet[167]. Un grand nombre d'entre eux s'avère à peine connaître l'existence de la convention, ce qui prouve que la communication à cet égard a été déficiente. Le groupe de travail Achats et logistique ne s'en est pas vraiment préoccupé, laissant cette responsabilité aux ministères en charge de la police. Des engagements ont été pris pour remédier à cette situation et une nouvelle enquête sera organisée par la Facilité à l'automne 2012.

Veille technologique

La veille technologique est le troisième volet d'activités défini par le groupe de travail en 2010. La Belgique et les Pays-Bas sont disposés à coopérer dans ce domaine, le Luxembourg est plus hésitant, en grande partie par manque de capacités. En 2011, les trois partenaires ont organisé un séminaire Benelux sur la collaboration entre la police et le secteur technologique lors du salon international Infopol à Courtrai sur l'équipement des services de sécurité. Dans ce domaine, la coopération n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements. Depuis 2009 et la création du réseau européen des services technologiques de police (ENLETS), la veille technologique fait également partie des thèmes abordés au niveau européen.

165 *Ibid*, p. 4.

166 *Ibid.*

167 Les questions posées étaient notamment : quel type de matériel est disponible pour le prêt à usage, combien de fois a-t-il été fait usage de cette possibilité, quelles activités pourraient être engagées conjointement et le prêt à usage est-il lié à des conditions particulières ?

Communication radio
Les exercices communs ont fait apparaître la déficience de la communication radio transfrontalière. Du fait de l'absence d'interopérabilité entre les réseaux des services de secours belges (ASTRID) et néerlandais (C2000), les véhicules ne sont plus en liaison avec la centrale d'appels dès qu'ils ont fait une quinzaine de kilomètres au-delà de la frontière. Le groupe de travail a renoncé à se pencher sur la question lorsqu'il a constaté, après quelques investigations, qu'elle était déjà étudiée dans différentes enceintes, comme au niveau européen par le groupe d'experts Communications radio du groupe Application de la loi. Mais la résolution définitive n'est pas encore en vue[168]. C'est pourquoi, en attendant, le Benelux cherche des solutions pragmatiques, comme le recours à des antennes mobiles[169].

Jusqu'à présent, la continuité du groupe de travail était fragile. La coopération Benelux ne fait formellement pas partie des attributions du représentant des Pays-Bas, qui en est également le président. La situation est différente pour les délégations belge et luxembourgeoise. Si le membre néerlandais a un empêchement, il n'est pas remplacé. La réunion est alors annulée, ce qui s'est produit plusieurs fois au cours des dernières années et a ralenti la progression des travaux, les autres délégations ne pouvant guère les poursuivre sans les Pays-Bas.

En 2011, il est apparu avec évidence que le groupe de travail devait redéfinir sa mission, et, au printemps 2012, un nouveau texte a été publié exposant ses objectifs pour 2013-2016, qui sera soumis pour approbation à la Concertation stratégique Police de l'automne 2012. Dans ce document, l'innovation est placée au cœur de la coopération future.

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie
La Rhénanie du Nord-Westphalie prend pleinement part aux réunions du groupe de travail et y présente ses méthodes de travail au même titre que les autres délégations. Elle n'a pas participé au projet d'achat test conjoint et n'est pas signataire de la convention de prêt à usage. S'agissant de la veille technologique, le groupe de travail ne voit aucun inconvénient à la participation à part entière du Land allemand.

Résultats et bénéfices sociaux

Les activités du groupe de travail ont pour objectif de permettre une importante réduction des coûts, l'amélioration de la compatibilité, la promotion du développement technique et de l'innovation et la mise en place de réseaux de connaissances. Aucun résultat concret n'a été réalisé jusqu'à présent. Malgré de longs efforts, les partenaires n'ont pas réussi à organiser un achat conjoint.

Ils ont conclu une convention de prêt à usage et dressé des listes des biens concernés, listes qui demandent à être actualisées. La fréquence des prêts effectués sur la base de la

[168] La vice-présidence de ce groupe d'experts est assurée par un agent de la Facilité de coopération pour la police, autre que celui représentant les Pays-Bas dans le groupe de travail Benelux.
[169] Rapport annuel Benelux 2010, p. 21 ; Rapport annuel Benelux 2011, p. 15.

convention est inconnue, ceux-ci ne faisant pas l'objet d'un enregistrement systématique. De plus, les prêts ne doivent pas obligatoirement s'inscrire dans le cadre de la convention, du moins en ce qui concerne la Belgique et le Luxembourg, bien que l'exécution en soit alors plus aisée. Le Luxembourg emprunte à la Belgique des canons à eau, des véhicules blindés, des chevaux de frise, des hélicoptères, des limousines blindées et des chiens policiers avec maîtres-chiens. Entre la Belgique et les Pays-Bas, les prêts n'ont lieu jusqu'à présent qu'entre la police fédérale et le KLPD (Corps national des services de police). Les Pays-Bas effectuent aussi des échanges avec le Luxembourg, quoique limités. Étant donné la taille de sa police, c'est pour ce pays que les avantages du prêt sont les plus nets. Il peut en effet se dispenser de faire certains achats et ainsi réduire ses dépenses.

Valeur ajoutée du cadre Benelux

Partie intégrante de l'accord de Senningen, la coopération en matière d'acquisitions, de logistique et de technologie n'aurait sans doute jamais vu le jour dans une perspective purement bilatérale. Par ailleurs, cette coopération ne se limite pas aux pays voisins puisque l'échange de matériels est parfois également pratiqué entre les Pays-Bas et le Luxembourg.

Théoriquement, le Benelux pourrait jouer un rôle de précurseur au sein de l'Europe, ce que cependant l'absence de résultats concrets ne favorise guère. Le groupe de travail doit veiller à éviter le chevauchement de ses activités avec celles de l'UE et axer ses efforts sur leur complémentarité, notamment pour ce qui est de la veille technologique. Il est singulier à cet égard que les participants luxembourgeois et belges soient généralement membres de l'ENLETS, au contraire du chef de la délégation néerlandaise et président du groupe de travail. Cela constitue un handicap à l'élaboration d'une vision stratégique sur la création de synergie avec l'UE. Cette situation doit recevoir l'attention qu'elle mérite, à plus forte raison si l'innovation devient une des nouvelles priorités du groupe de travail. La création d'une police nationale néerlandaise pourra être l'occasion de reconsidérer la question.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général Benelux apporte un soutien technique et administratif à la coopération. Pour ce groupe de travail, sa valeur ajoutée ne semble guère dépasser ce stade. Il faut toutefois noter que la présence d'interprètes lors des réunions est fort appréciée, par contraste avec les concertations européennes qui se déroulent en anglais.

5.8.4 Formations communes

Contexte

Plusieurs formations relatives au traité de police de 2004 ont été organisées dans les trois pays depuis 2005. Le premier plan d'action Senningen de mai 2007 indiquait déjà qu'il était temps d'organiser des formations conjointes, conformément aux souhaits des différents organismes. Un enseignement commun contribue en effet à clarifier les possibilités de chacun, tant du point de vue culturel que juridique, afin de parvenir à terme à une meilleure harmonisation des techniques et des procédures. C'est en outre un outil précieux en vue

d'un fonctionnement intégré des différents services[170]. Le plan d'action prévoyait qu'un groupe de travail Formations effectuerait en 2007 l'inventaire des initiatives en la matière et formulerait un plan d'action spécifique ainsi que des propositions concrètes[171].

Le groupe de travail Formations communes s'est réuni pour la première fois en mai 2008 pour rechercher des pistes d'action. Cette réunion a fait apparaître des perspectives d'avenir mais aussi des différences d'approche. La deuxième rencontre, consacrée au but et aux possibles activités du groupe, n'a eu lieu qu'en juin 2009. Des formations et des exercices conjoints se sont déroulés dans l'intervalle, mais sans le soutien du groupe de travail. Ce thème étant, tôt ou tard, inévitablement abordé par chacun des groupes de travail concernés par la coopération Senningen, de même que dans le cadre des concertations entre voisins impliquant les zones de police belges et néerlandaises limitrophes, le groupe de travail a décidé que, outre les missions qui lui sont attribuées par le plan d'action Senningen, il soutiendrait aussi les autres groupes de travail actifs dans le domaine de la coopération policière au Benelux. Il a aussi été convenu de conserver une marge de liberté pour les initiatives à petite échelle[172].

Cette réunion a abouti à un texte exposant les nouveaux objectifs que la Concertation stratégique Police a approuvé le 14 juillet 2009, en enjoignant au groupe de travail de rédiger également un plan d'action pour 2010-2011. Celui-ci repose sur quatre piliers :

1. *Formations dans le cadre du traité de police / connaissance de la coopération policière internationale* : chaque pays identifie de quelle manière la coopération policière internationale est traitée dans ses propres formations. Les possibilités communes sont alors examinées.
2. *Soutien aux autres groupes de travail :* le groupe de travail Formations communes informe de son existence et de son mandat, la concertation entre pays du Benelux, les concertations entre voisins et les autres groupes de travail. Ces derniers l'informent en retour de leurs projets de formations ou d'exercices et des éventuels besoins en la matière.
3. *Nouvelles opportunités :* l'échange d'informations permet aux membres du groupe de travail de mieux connaître l'offre de formations dans leurs pays respectifs en identifiant les opportunités de coopération, par exemple l'élaboration de formations spécifiques à certains groupes cibles, l'échange d'enseignants, l'utilisation des équipements respectifs, etc.
4. *Réseau d'expertise :* les possibilités d'ouvrir l'accès aux réseaux d'expertise respectifs sont explorées. Un projet pilote relatif à la lutte contre la violence domestique a été proposé dans ce cadre.

L'objectif premier du groupe de travail est de soutenir la coopération transfrontalière entre les services de police en mettant au point des formations communes et en en coordonnant la mise en place. Une meilleure connaissance des législations, des structures et des

[170] Secrétariat général Benelux, Plan d'action Senningen 2007-2008, Bruxelles, 11 mai 2007, p. 7.
[171] *Ibid.*
[172] Secrétariat général Benelux, Conclusions du groupe de travail Formation commune Benelux, réunion du 12 mai 2009, Bruxelles, 26 juin 2009.

principes directeurs de la pratique policière de chacun permet aux services de raisonner et de travailler comme une seule équipe. Les formations communes garantissent en outre l'application des connaissances acquises dans la pratique quotidienne des services de police du Benelux[173]. L'évaluation du traité de police de 2004 a montré qu'il était nécessaire d'investir dans une meilleure connaissance de ce texte ainsi que de la pratique et de la réglementation des partenaires[174]. Le groupe de travail a également pour objectif la réalisation d'économies d'échelle grâce au partage des équipements, du matériel et des enseignants.

Modalités de la coopération

Depuis 2009, le groupe de travail se réunit en moyenne deux fois par an au siège du Secrétariat général à Bruxelles. Sa présidence est assurée par un agent de la direction de la Coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale belge, détaché à plein temps auprès du Secrétariat général [175]. Les Pays-Bas y sont représentés par un conseiller stratégique en formation internationale de l'académie néerlandaise de police, et le Luxembourg par le directeur de l'école de police grand-ducale. La délégation belge compte au moins cinq représentants, issus notamment de la commission permanente de la police locale, de la direction des formations de la police fédérale et d'autres services de police fédéraux. Depuis 2011, la Rhénanie du Nord-Westphalie, représentée par le service de la formation et du personnel de la police, participe également aux réunions du groupe de travail.

1) Formations dans le cadre du traité de police/connaissance de la coopération policière internationale

En premier lieu, le groupe de travail a analysé la manière dont le thème de la coopération internationale est abordé dans les formations de chaque pays, en s'appuyant sur les informations fournies par ces derniers. Les problèmes communs ont été débattus ainsi que les éventuelles solutions. Les possibilités d'organiser des formations conjointes relatives à la mise en œuvre du traité de police ont également été étudiées.

Au cours des dernières années, la Belgique a rédigé à l'usage des enseignants concernés un vade-mecum sur la coopération policière internationale précisant les compétences des services de police des pays voisins. Les membres néerlandais et luxembourgeois du groupe de travail ont participé à la rédaction de cet ouvrage[176].

173 Secrétariat général Benelux, Second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 octobre 2010, p. 6.

174 *Ibid.*, p. 7.

175 Trois agents de la direction de la Coopération policière internationale (CGI) de la police fédérale belge sont détachés de façon permanente auprès du Secrétariat général. Le Luxembourg et les Pays-Bas n'ont détaché aucun personnel de police mais communiquent par l'intermédiaire du conseiller Sécurité et Administration de l'ambassade des Pays-Bas à Bruxelles.

176 Il était initialement prévu d'inclure au vade-mecum des informations concernant l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. Cette idée a finalement été abandonnée devant le manque d'intérêt affiché par ces pays.

Le groupe de travail œuvre par ailleurs à la mise à jour de la brochure de 2006 destinée aux fonctionnaires de police des régions frontalières en cas d'intervention sur le territoire de l'État voisin. Le format de cette brochure fait débat, chaque pays ayant des besoins différents. Les services néerlandais sont ainsi habitués à travailler avec un ordinateur de bord présent dans toutes les voitures de police sur lequel les informations nécessaires peuvent s'afficher, tandis que les luxembourgeois utilisent une fiche plastifiée résumant l'essentiel de la réglementation et des compétences en vigueur dans l'État voisin, dans la mesure où celles-ci diffèrent des leurs. On peut s'interroger sur la nécessité de disposer d'un tel support commun.

Les différences de financement des formations de police en Belgique et aux Pays-Bas viennent compliquer la coopération. Aux Pays-Bas, les instituts de formation bénéficient d'une subvention par étudiant, alors que les formations belges reçoivent un financement global, ce qui signifie que les instituts néerlandais ne touchent aucune indemnité pour les participants belges. En outre, l'enseignement belge est plus morcelé qu'aux Pays-Bas : ces derniers ne comptent qu'une académie nationale de police contre treize écoles locales et trois écoles fédérales en Belgique.

2) Soutien aux autres groupes de travail

Le deuxième objectif du groupe de travail est de soutenir les autres groupes de travail et partenaires (concertation entre voisins, entre pays, etc.) pour tout ce qui a trait aux formations et aux exercices conjoints. Au cours de 2010, le président du groupe de travail en a présenté les missions aux autres groupes actifs dans le domaine de la police.

3) Opportunités

Les principales caractéristiques de la formation dans chaque pays ayant été présentées au sein du groupe de travail, l'objectif est à présent de les étudier selon une grille thématique. Le groupe de travail s'intéresse également aux nouvelles initiatives sans que celles-ci émanent forcément de lui ni qu'elles soient organisées par ses membres.

- Les agents de la police belge utilisent les facilités de l'école de gestion des risques et des crises d'Ossendrecht, aux Pays-Bas.
- En 2010, huit officiers de police judiciaire néerlandais et autant de belges ont bénéficié à Baarle-Nassau d'une formation spécifique mise au point et financée par le service interrégional de police judiciaire des Pays-Bas du sud (*Bovenregionale recherche Zuid-Nederland*, BRZN). Une seconde session a eu lieu en 2011, à Malle en Belgique. La troisième se déroulera à nouveau aux Pays-Bas, l'idée étant d'organiser une session par an alternativement dans les deux pays. Le programme est défini en collaboration par les Belges et les Néerlandais.
- Depuis quelque temps, des officiers de police belges suivent aux Pays-Bas un module de formation de commandant de peloton anti-émeutes adapté à leurs besoins. Une formation comparable est offerte en Belgique aux officiers néerlandais. Cette initiative a déjà permis de former treize officiers de chaque pays.
- Le personnel de l'unité belge chargée de l'arrestation des personnes dangereuses a suivi la formation néerlandaise Techniques d'arrestation en équipe (*Vaardigheden aanhouden in*

groepsverband, VAG). De telles formations ont un impact bénéfique tant sur la qualité des services que sur la coopération.
- En 2010, la Belgique a lancé l'initiative d'une formation *Gold & Silver Commander*[177] avec le soutien du Secrétariat général Benelux. Ouverte aux collègues luxembourgeois et néerlandais, cette formation n'a pas rencontré de succès auprès de ces derniers. Réitérée en 2011, l'initiative a cette fois été suivie par deux Néerlandais et un Luxembourgeois. En 2012, des places étaient réservées pour deux Néerlandais, deux Luxembourgeois et une personne originaire de Rhénanie du Nord-Westphalie.

Le Luxembourg a proposé une coopération relative à la préparation des personnels de police en mission dans le cadre de la gestion civile de crise, par exemple dans les Balkans occidentaux ou en Afghanistan. Aucune décision n'a encore été prise. Les trois États Benelux utilisent les facilités de formation de Bühl, en Rhénanie du Nord-Westphalie.

Des pourparlers sont en cours pour parvenir à une accréditation commune des formations de police belges et néerlandaises, qui permettrait de réaliser des économies d'échelle et de mobiliser les personnels du pays limitrophe en cas d'évènement important.

4) Réseau d'expertise

Le groupe de travail étudie les possibilités de rationaliser et de relier les réseaux d'expertise des trois pays. Dans cette optique, un projet pilote a été lancé concernant l'action de la police en matière de violences domestiques. Un groupe de travail Benelux a été créé à cet effet le 21 juin 2010. Le projet pilote ne donne pas les résultats escomptés, en particulier du fait de problèmes de définition. Ainsi, le Luxembourg ignore la notion de crime d'honneur.

Les Pays-Bas ont par ailleurs ouvert l'accès à leur réseau d'expertise à dix agents de la police belge, dont 5 de la police fédérale et 5 de la police locale, qui ont d'abord pu suivre une présentation du système afin de mieux maîtriser les outils proposés. La Belgique ne possédant pas de réseau comparable mais uniquement des systèmes d'information au niveau des corps de police, il lui est impossible de fournir des données centralisées au réseau néerlandais.

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie

Depuis 2011, un représentant des services de police de Rhénanie du Nord-Westphalie participe aux réunions du groupe de travail Formations communes. Il participe à part entière aux délibérations et, au même titre que les autres participants, prépare des exposés sur les formations dispensées en Rhénanie du Nord-Westphalie. Les membres du groupe ne perçoivent pas tous l'utilité de cette participation, mais la coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie peut devenir une réalité au niveau opérationnel. Le Land est d'ailleurs parfois invité à participer à des exercices ou des formations dans les États Benelux.

[177] La structure de commandement *Gold, Silver* et *Bronze*, développée au Royaume-Uni, sert de cadre hiérarchique au commandement opérationnel de la police pour les événements importants (rassemblant par exemple un public nombreux ou des personnalités de premier plan) mais aussi en cas de catastrophe et d'urgence.

Résultats et bénéfices sociaux

Bien que décidée en mai 2007, la création du groupe de travail n'a abouti qu'en 2009. La coopération est encore aujourd'hui de nature essentiellement exploratoire. L'accent a été mis jusqu'à présent sur l'échange d'informations pour dégager des possibilités de coopération ainsi que sur l'organisation au coup par coup de formations et d'entraînements conjoints, pour autant qu'on puisse appeler ainsi des formations déjà existantes auxquelles des agents étrangers sont invités à participer.

On constate un manque de cohérence et de continuité dans les activités du groupe de travail et il s'avère difficile de définir un agenda conséquent. La coopération ne revêt pas la même priorité aux yeux des différentes délégations et le président ne parvient qu'à grand peine à obtenir une contribution active de chacune.

Ces dernières années, diverses formations et cours ont été proposés. Il est particulièrement important, pour les personnels de police intervenant dans une région frontalière, de bien connaître la législation des États partenaires ainsi que les compétences octroyées à leurs agents, notamment pour déterminer à quel moment l'usage de la force est autorisé. Cette connaissance est essentielle à la coopération entre les services belges et néerlandais dans le cadre de certains événements de grande ampleur. Une telle coopération permet en outre de réaliser des économies d'échelle. Pourtant, le lien entre ces initiatives et les activités du groupe de travail n'apparaît pas clairement. Si, comme ce dernier le considère, le soutien aux exercices conjoints fait partie de ses missions, il est difficile de lui attribuer la paternité des exercices réalisés.

Valeur ajoutée du cadre Benelux

Le groupe de travail est issu de la coopération Senningen et a pour objet premier de la soutenir. On constate au sein du groupe une dynamique principalement néerlando-flamande, le Luxembourg et la Wallonie se montrant plus passifs[178]. Soulignons à ce propos que le facteur linguistique entrave la participation à des formations proposées par des partenaires. La présence de la Rhénanie du Nord-Westphalie au sein du groupe est perçue comme un atout par les Pays-Bas.

L'Union européenne apparaît comme le cadre le plus adapté à la coopération dans le domaine de la formation internationale des services de police. C'est par conséquent sur cette voie que les Pays-Bas concentrent leurs efforts. Les académies de police des États membres de l'UE coopèrent également au sein du Collège européen de police (CEPOL), situé au Royaume-Uni, qui organise avec le concours des États des formations et entraînements axés sur l'international. Les initiatives Benelux risquent donc de doublonner avec les initiatives du CEPOL, par exemple en ce qui concerne la rédaction d'un vade-mecum.

[178] Les hauts fonctionnaires de police luxembourgeois suivent une formation en Belgique, mais hors du cadre Benelux.

Néanmoins, basée sur les échanges directs et ciblée sur la mise en œuvre du traité de police, la coopération Benelux en matière de formation possède un caractère plus pratique et fait du Benelux un précurseur dans le domaine de la coopération policière transfrontalière en Europe.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général apporte un soutien logistique et administratif au groupe de travail ainsi que des interprètes pour les réunions, y compris pour la langue allemande depuis que la Rhénanie du Nord-Westphalie y assiste. Il ne fait pas fonction de plateforme d'expertise entre les autres groupes de travail relatifs à la police et le groupe de travail Formations communes. Ce dernier n'est pas non plus informé des avancées de la coopération entre les formations d'expert en sécurité proposées en Flandre et dans le sud des Pays-Bas qui bénéficie du soutien du Secrétariat général.

5.8.5 Gestion de crise

Contexte

Suite à la décision de leurs gouvernements, en 2003, d'ajouter à la concertation Senningen la coopération transfrontalière en matière de gestion de crise et de lutte contre les catastrophes, les ministres compétents des pays du Benelux ont signé le 1er juin 2006 un mémorandum d'accord en ce sens[179]. Le but en est de renforcer et d'assurer la coopération entre les partenaires en matière de gestion des crises consécutives à un incident ou accident survenant ou menaçant de survenir sur le territoire de l'une des Parties et ayant, ou pouvant avoir, des conséquences transfrontalières, que la crise soit d'origine naturelle, technique ou humaine[180].

La coopération porte sur la coordination des politiques nationales, la planification et la mise en œuvre des mesures, notamment au travers de l'identification des risques, de la planification des mesures de protection de la population en cas de crise, de la gestion de crise, de l'assistance mutuelle au cas par cas, de l'échange d'informations, de la communication et l'information de la population lors de crises et de la tenue d'exercices communs. Les centres de crise nationaux des trois pays sont désignés comme instances compétentes pour la mise en application de ce mémorandum, qui se déroulera de manière bilatérale ou trilatérale selon la portée des crises respectives[181]. Différents aspects pratiques,

179 Mémorandum d'accord concernant la coopération dans le domaine de la gestion des crises pouvant avoir des conséquences transfrontalières entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, 1er juin 2006.

180 Le premier considérant du mémorandum signale l'importance des risques d'incidents ou d'accidents aux frontières des pays du Benelux en raison notamment de la présence : d'installations nucléaires, d'entreprises classées SEVESO, du transport et du stockage de matières dangereuses, d'un réseau de distribution de gaz naturel et d'autres produits réputés dangereux, d'un réseau de transport électrique haute tension, d'un réseau de chemin de fer, d'un réseau routier, de trafic aérien, de voies navigables, d'exploitations agricoles à risque épizootique, d'un risque sismique non négligeable aux frontières belgo-néerlandaises, d'un réseau hydrologique et d'infrastructures vitales.

181 Mémorandum d'accord Gestion de crise 2006, article 1.

tels la mise en place de correspondants ou d'un dispositif dédié à l'information de la population en situations de crise doivent être précisés dans des arrangements techniques entre autorités et services compétents[182].

Après la signature, le Comité de juristes Benelux a constaté que, le mémorandum d'accord contenant des dispositions contraignantes pour les parties, il devait être soumis à la ratification par les Parlements nationaux, au même titre qu'un traité. À ce jour, cette procédure a eu lieu aux Pays-Bas et au Luxembourg, mais pas encore en Belgique, retard notamment causé par la durée de la formation du gouvernement en 2010-2011. L'entrée en vigueur du mémorandum s'en trouve reportée, ce qui ralentit la coopération du fait que les arrangements techniques ne prendront un caractère officiel qu'après la ratification par les trois parties. Cela ne constitue toutefois pas un obstacle au niveau opérationnel.

Modalités de la coopération

Le groupe de travail Benelux Gestion des crises se réunit une à deux fois par an au Secrétariat général à Bruxelles. La délégation néerlandaise, dirigée par un coordinateur senior du Centre national de crise (NCC), se compose du conseiller Sécurité et Administration de l'ambassade en Belgique, de représentants du ministère de la Sécurité et de la Justice et, suivant l'ordre du jour, d'autres instances, comme l'Association des provinces néerlandaises (IPO). Le chef de la délégation belge est le directeur Planification d'urgence du Centre de crise du Service public fédéral Intérieur. Pour le Luxembourg, c'est le directeur Administration des services de secours du ministère de l'Intérieur et à la Grande Région qui remplit cette fonction. La présidence est assurée par le chef du Team Justice et Affaires intérieures du Secrétariat général Benelux.

Le groupe de travail a pour mission de développer les différentes dispositions du mémorandum d'accord, de faire connaître notamment les méthodes respectives de travail ainsi que les enseignements tirés de situations de crise réelles ou d'exercices, de suivre et de prendre en compte les dispositifs au niveau de l'Union européenne[183].

Les réunions abordent un large éventail de sujets, en particulier l'état des lieux de la ratification et de la mise en œuvre du mémorandum d'accord et les évolutions pertinentes des politiques nationales, comme la réforme des régions de sécurité aux Pays-Bas en 2010. Les représentants des centres nationaux de crise ont également effectué des visites de travail chez leurs partenaires, ce qui leur a fourni l'occasion de présenter leurs méthodes.

Le groupe de travail est subdivisé en trois sous-groupes, dont les trois pays se répartissent la présidence. Leurs travaux sont examinés dans les réunions du groupe. L'intensité de la coopération diffère d'un sous-groupe à l'autre.

[182] Mémorandum d'accord Gestion de crise 2006, article 3.
[183] Mémorandum d'accord Gestion de crise 2006, article 6.

Groupe de travail Information de la population en situations de crise

Ce groupe de travail rassemble des représentants des services de communication en cas de crise, qui se réunissent une à deux fois par an sous présidence belge. Il entend favoriser la communication et la coordination transfrontalière des centres de crise en situation d'urgence et créer des réseaux de communication de crise. Un des objectifs du plan d'action Senningen 2007-2008 était la conclusion d'un accord concernant l'information de la population du Benelux en situation de crise. L'arrangement technique qui en a découlé a été signé le 9 mai 2007 par les responsables des centres nationaux de crise. Ce texte fixe les modalités de la coopération au niveau national – alors déjà en place – entre les conseillers en communication des trois pays avant et pendant les crises. Il est prévu de soumettre l'arrangement à une évaluation annuelle et de considérer si son champ d'application peut être étendu aux niveaux provincial et local. Cet accord permet, en situation de crise, une communication rapide entre autorités afin d'harmoniser l'information de la population. Il prévoit par exemple qu'en cas d'incident dans une des centrales nucléaires à proximité de la frontière néerlando-flamande (Borssele aux Pays-Bas ou Doel en Belgique), si le pays voisin fait partie de la zone d'impact, ce sont les mesures en vigueur dans le pays où la crise s'est déclarée qui sont appliquées. Il ne s'agit donc pas de parvenir à une politique commune, mais d'assurer une bonne harmonisation[184]. Le groupe de travail projetait pour les années 2010-2011 d'étudier le recours aux médias sociaux, comme Twitter ou Facebook, pour fournir rapidement les informations adéquates à la population en situation d'urgence transfrontalière[185]. Suite à des incidents survenus récemment (par exemple au cours du festival Pukkelpop), il se concentre pour l'instant sur l'échange d'expériences concernant l'utilisation des médias sociaux en cas de crise ou de catastrophe. Ses activités sont donc plutôt axées sur les enseignements tirés de ces expériences et leur application ou applicabilité au sein des structures nationales.

Le réseau Benelux des conseillers en communication de crise joue un rôle important pour ce groupe de travail. Ces derniers se sont réunis plusieurs fois au Secrétariat général Benelux pour s'entendre sur les modalités de l'information des citoyens de chaque côté de la frontière en cas de crise. Ces dernières années, jugeant ces rencontres périodiques moins nécessaires, ils entretiennent des contacts informels réguliers et organisent des réunions si besoin est.

Groupe de travail Désignation de personnes de contact

Un groupe de travail, présidé par le Luxembourg[186], est chargé d'établir les modalités de la désignation de personnes de contact en cas de catastrophe nucléaire ou chimique dans le Benelux. Un accord a été conclu à cet effet, qui ne pourra être signé qu'après l'entrée en vigueur du mémorandum d'accord Gestion de crise, mais dont les dispositions sont cependant déjà appliquées. Des personnes de contact ont été désignées. En situation de

[184] Les autorités travaillent actuellement à l'harmonisation des mesures, de sorte que par exemple les Pays-Bas et la Belgique appliquent le même périmètre de sécurité en cas d'évacuation. Ce n'est pas encore le cas : dans les mêmes conditions, la norme est de 5 km aux Pays-Bas et de 10 km en Belgique.

[185] Secrétariat général Benelux, Second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 octobre 2010.

[186] Dans la pratique, cette tâche est assumée par le Secrétariat général.

crise, l'échange d'expertise peut se faire par l'intermédiaire d'un correspondant en mission au centre national de crise du pays touché[187].

Au sein du groupe de travail, le partage d'informations prend aussi la forme de points de situation, quotidiens ou hebdomadaires, principalement entre la Belgique et les Pays-Bas, qui ont eux aussi donné lieu à l'échange de données de contact. Les Pays-Bas entretiennent par exemple des contacts intensifs avec les autorités belges au sujet du transport ferroviaire de déchets nucléaires de la centrale de Borssele, à travers la Belgique, jusqu'en France.

Ce groupe de travail comprend un sous-groupe chargé de la préparation d'exercices conjoints de gestion de crise. Il s'agit en général d'exercices organisés au niveau national et auxquels les autres pays sont invités à participer. Si le Luxembourg est le président de ce groupe de travail, ce sont ordinairement la Belgique et les Pays-Bas qui prennent l'initiative pour la planification des exercices. Plusieurs ont déjà eu lieu, simulant un incident nucléaire à Doel (Belgique) en 2009 puis à Borssele (Pays-Bas) en 2011, une opération de lutte contre une épidémie et le déraillement du Thalys. La Belgique prépare pour 2014 un exercice dans le cadre d'ECURIE[188], auquel les États membres de l'UE seront conviés à prendre part[189]. Le Secrétariat général Benelux se charge, quant à lui, de la demande de subvention auprès de l'Union européenne.

Groupe de travail Identification des risques

Les activités de ce groupe de travail, présidé par les Pays-Bas, sont axées sur l'échange d'informations concernant les systèmes nationaux d'identification et de cartographie des risques et sur le partage de données pouvant être utilisées dans ces systèmes. L'objectif est de créer des fichiers numériques communs (composés de cartes et de banques de données s'y rapportant) servant de base commune pour des interventions rapides en cas de catastrophe et de crise ayant des conséquences transfrontalières. Le second plan d'action Senningen évoque même la mise en place, à terme, d'une carte des risques Benelux[190]. Le groupe de travail permet déjà d'échanger des informations concernant les risques engendrés par les entreprises classées Seveso[191], et de faire de même pour les données nucléaires. Étant donné les grandes difficultés que l'échange d'informations sur les sites Seveso pose à la Belgique, il est toutefois peu probable que cette deuxième étape soit bientôt engagée.

187 Le premier test de ces procédures aura lieu à l'automne 2012, lors de l'exercice Pégase.

188 ECURIE (Système européen d'échange d'informations en cas d'urgence radiologique) est un système d'alerte rapide en cas de situation de crise radiologique ou nucléaire.

189 Les Pays-Bas n'ont pas encore répondu à cette invitation.

190 Secrétariat général Benelux, Second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 octobre 2010, p.11.

191 Une entreprise est classée Seveso lorsque ses activités ont trait au traitement, à la production, à l'utilisation et au stockage de matières dangereuses. La directive européenne Seveso fixe des règles de sécurité et traite des mesures de prévention, des inspections d'établissements et des projets d'aménagement autour des sites classés à haut risque.

Les travaux du groupe Identification des risques sont en rapport étroit avec ceux du groupe SIG-données géographiques. Créé en 2009, ce groupe axé sur le partage d'informations géographiques entre les pays du Benelux vise principalement à en faciliter l'accès aux partenaires. Dans le prolongement de la directive européenne Inspire[192], un mémorandum d'accord a été établi et signé par les Pays-Bas, la Belgique (niveau fédéral, Flandre et Wallonie) et le Luxembourg. Les deux groupes de travail devront veiller à une bonne répartition des tâches de façon à éviter les doublons[193].

Coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie

La gestion transfrontalière des crises étant un des thèmes de la coopération entre le Benelux et la Rhénanie du Nord-Westphalie, cette dernière assiste depuis 2010 aux réunions du groupe de travail Benelux concerné en la personne d'un délégué du ministère de l'Intérieur. Le Land a fait différentes propositions, notamment en vue de participer aux exercices élaborés au sein des groupes de travail. Dans un premier temps, la coopération était principalement axée sur la connaissance et la compréhension réciproques de l'organisation et des responsabilités du partenaire[194]. En 2010, des représentants de la Rhénanie du Nord-Westphalie ont effectué une visite de travail dans les centres nationaux de crise belge et néerlandais, à Bruxelles et à La Haye ; une visite en retour a eu lieu en 2011. Le Land prend également part au sous-groupe Identification des risques.

Résultats et bénéfices sociaux

Les principaux résultats enregistrés concernent l'information administrative, la nomination de personnes de contact, la création d'un réseau de communication, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et la participation aux exercices de gestion de crise organisés par les partenaires. La fonction première de la coopération est ainsi celle d'un réseau permettant aux partenaires de mieux se connaître et de partager leurs méthodes de travail. Au final, les capacités de gestion de crise en situation d'urgence transfrontalière doivent s'en trouver améliorées, la coopération fonctionnant d'autant mieux que les agents des centres nationaux de crise connaissent bien leurs collègues des pays limitrophes.

La coopération au sein du groupe de travail Identification des risques n'a fourni que peu de résultats concrets. Les engagements formels pris au niveau stratégique ne sont pas à la mesure des possibilités techniques réelles si bien que la coopération se trouve rapidement bloquée par les importantes disparités entre les systèmes nationaux. Le Luxembourg ne dispose pas de cartographie des risques et les Pays-Bas et la Belgique utilisent des systèmes complètement différents. De plus, l'accessibilité aux données diffère d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas, la plupart sont librement disponibles (par exemple sur le site risicokaart.nl),

[192] La directive Inspire, entrée en vigueur le 15 mai 2007, vise à établir une infrastructure d'information géographique dans l'UE qui permette une approche intégrée de la politique environnementale. Elle oblige les États membres à fournir des métadonnées sur des informations géographiques concernant 34 thèmes, de les harmoniser et de les mettre en ligne grâce au portail INSPIRE.

[193] Secrétariat général Benelux, Conclusions de la réunion du groupe de travail Gestion des crises du 11 février 2011, Bruxelles, 10 mars 2011, p. 6.

[194] Secrétariat général Benelux, Plan annuel 2009, p.12.

mais la Belgique est plus réticente à cet égard. Le partage des informations en matière d'identification des risques pourrait servir d'exemple aux autres pays européens, mais en l'absence de résultats concrets, cela reste pour l'instant un vœu pieux. Le mandat du groupe de travail est en cours de redéfinition.

Valeur ajoutée du cadre Benelux

Les contacts entre les centres nationaux de crise sont faciles, même en dehors des réunions Benelux. Ils pourraient être entretenus sans passer par un groupe de travail, mais, estime-t-on, cela permet de leur donner un caractère officiel et ainsi, d'assurer leur continuité en cas de changement de personnel. De plus, la coopération Benelux garantit la pérennité des relations, ce qui facilite la communication en cas d'incident et est précieux pour l'information des partenaires sur les activités au niveau national. Le mémorandum d'accord fournit un cadre de référence qui rend la rédaction d'autres accords superflue, comme cela a été le cas pour celui sur le partage des risques nucléaires et radiologiques envisagé entre la Belgique et les Pays-Bas.

Trilatéral, mais réunissant deux pays non limitrophes, les Pays-Bas et le Luxembourg, le Benelux n'est pas la structure de coopération la plus logique en matière de gestion de crise. Aussi, dans la pratique, les contacts sont-ils principalement bilatéraux, entre la Belgique et les Pays-Bas d'une part et la Belgique et le Luxembourg d'autre part. Les Pays-Bas ont davantage intérêt à entretenir une bonne relation de collaboration avec la Rhénanie du Nord-Westphalie et la Basse-Saxe, d'où l'importance pour eux de la participation de ce premier Land au groupe de travail Benelux. La coopération avec la Basse-Saxe est nettement moins intensive[195]. Sous la direction de la Belgique et avec l'accord et le concours des Pays-Bas, les pays prennent actuellement des engagements au niveau ministériel en vue de resserrer les liens, y compris avec les partenaires allemands. Le ministre néerlandais de la Sécurité et de la Justice y est favorable et espère pouvoir désigner, en accord avec ses homologues belge et allemand, les domaines où une telle intensification serait nécessaire ou souhaitable. Parallèlement, il n'est pas question de perdre de vue la coopération au sein de l'UE. Aussi faut-il veiller à ce que les engagements pris dans le contexte du Benelux ne s'opposent pas à ceux de l'Union européenne, mais viennent au contraire les compléter.

Si les accords fournissant un cadre à la coopération transfrontalière se multiplient au niveau de l'UE, la collaboration eurégionale ou locale est également florissante. Divers accords locaux de coopération transfrontalière ont été passés entre autorités allemandes ou belges et néerlandaises au niveau eurégional, provincial ou communal[196]. Le Benelux ne parvient

[195] Le 6 juin 2012, les Pays-Bas et la Basse-Saxe ont rédigé une nouvelle déclaration commune (la précédente datait de 2001), dans laquelle les pays font part de leur intention de prendre des engagements relatifs notamment à un protocole d'information et à l'encouragement de l'organisation d'exercices communs et d'une série de séminaires afin d'améliorer la continuité de la collaboration.

[196] Pour les accords transfrontaliers entre les Pays-Bas et la Belgique, voir l'Almanach Benelux de la Coopération transfrontalière, p. 118-125, et pour ceux entre les Pays-Bas et l'Allemagne, p. 126-128, Bureau du Secrétariat général, Almanach Benelux de la Coopération transfrontalière 2011-2015, Bruxelles, mai 2011.

pas à offrir un cadre à cet effet, bien que les possibilités existent, témoin la décision Ambulances et les ententes entre entités administratives de part et d'autre de la frontière. La délégation néerlandaise, considérant que le groupe de travail doit en principe se concentrer sur le niveau national, est réticente à élargir la coopération au niveau local (régions de sécurité). Les Pays-Bas participent également, par l'intermédiaire du ministère de la Sécurité et de la Justice, au groupe de contact Lutte contre les catastrophes Flandre-Pays-Bas du Sud, qui réunit deux fois par an des chargés de mission des deux pays ainsi que des représentants des régions de sécurité néerlandaises. Toutes ces initiatives demandent une bonne harmonisation.

En matière de gestion de crise, les activités de l'Union européenne et celles du Benelux se chevauchent peu, sauf en ce qui concerne la cartographie des risques (par exemple le Programme européen de protection des infrastructures critiques (PEPIC), la directive Inspire ou le Cercle européen sur la cartographie des inondations). Mais, pour l'une comme pour l'autre, les résultats obtenus dans ce domaine ne sont guère convaincants.

Plus informel, car les délégués se connaissent mieux, le groupe de travail du Benelux est davantage orienté sur la pratique et le concret. Ses activités portent sur une coopération transfrontalière directe. Elles ne concernent que des questions importantes pour la région, tandis que les réunions au niveau européen sont souvent consacrées à des sujets moins pertinents pour les pays du Benelux comme les incendies de forêt en Europe méridionale. Dans ce domaine, le Benelux peut ainsi faire figure de cadre de coopération pratique. Les délégués Benelux belges et luxembourgeois représentent également leur pays dans le groupe de travail Protection civile de l'UE (PROCIV). Ce n'est pas le cas pour les Pays-Bas, ce qui complique la recherche de synergie entre les deux enceintes.

Rôle du Secrétariat général

Le Secrétariat général préside le groupe de travail Gestion de crise, coordonne ses activités en apportant parfois une contribution sur le fond. Il remplit par ailleurs une fonction de soutien administratif, comme la rédaction des comptes rendus de réunion, et fournit les services d'interprétation pendant les réunions. Il lui arrive de présider les réunions d'un sous-groupe de travail : ainsi, en 2010, le chef du Team JAI a assuré la présidence des deux réunions du groupe Identification des risques. Le Secrétariat général a en outre rédigé, en collaboration avec des juristes des ministères compétents, le mémorandum d'accord Gestion de crise. Il ne s'efforce pas de faire avancer les dossiers en favorisant leur suivi, mais laisse les États membres se charger de la mise en œuvre. Il est cependant le garant de la continuité, puisqu'il se charge notamment d'envoyer les invitations aux réunions et de rédiger les comptes rendus.

6

Valeur ajoutée et avantages pour le citoyen

6.1 Introduction

Le présent chapitre traite du second axe d'étude, à savoir : quelle est la valeur ajoutée de la coopération dans le cadre de l'Union Benelux et quels avantages présente-t-elle pour le citoyen néerlandais ? Cette interrogation se décompose en quatre sous-questions :

- Quelle est la valeur ajoutée de la coopération Benelux au regard d'autres formes de coopération telles que la coopération transfrontalière régionale (par exemple dans le cadre de l'Euregio), bilatérale ou européenne (paragraphe 6.2) ?
- L'Union Benelux joue-t-elle un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne (fonction de laboratoire) ? Existe-t-il des exemples récents de projets Benelux repris au niveau européen ou rejoints par d'autres États membres de l'UE (paragraphe 6.3) ?
- La coopération au sein de l'Union Benelux renforce-t-elle la coopération politique Benelux (CPB) (paragraphe 6.4) ?
- Quels avantages la coopération au sein de l'Union Benelux présente-t-elle pour le citoyen néerlandais ? Le caractère intergouvernemental de la coopération Benelux rend ses résultats peu perceptibles pour le citoyen. L'IOB a donc abordé cette question en s'attachant plutôt au « rendement social » de la coopération, c'est-à-dire au rapport entre son coût et les bénéfices sociaux qu'elle apporte (paragraphe 6.5).

Le présent chapitre indique également quels sont les thèmes prévus dans le programme de travail commun 2009-2012 n'ayant pas conduit à une réelle coopération (paragraphe 6.6). Enfin, il identifie plusieurs facteurs de réussite et d'échec (paragraphe 6.7) avant de conclure (paragraphe 6.8).

L'examen de la valeur ajoutée de la coopération Benelux se base principalement sur l'analyse des sept thèmes de coopération choisis (voir leur analyse détaillée au chapitre 5). Les paragraphes qui suivent ne reprennent que les exemples les plus pertinents parmi les groupes de travail étudiés par l'IOB, qui n'a du reste pas analysé tous les thèmes compris dans la coopération Benelux. Ceux qui n'ont pas été examinés concernent notamment l'économie, les communications et les transports, l'aménagement du territoire, la nature et la protection des paysages, l'environnement et le climat, l'immigration et les visas, et la lutte contre la fraude fiscale[197].

6.2 Valeur ajoutée du cadre de l'Union Benelux

Quelle est la valeur ajoutée de la coopération Benelux au regard d'autres formes de coopération telles que la coopération régionale, notamment dans le cadre de l'Euregio, bilatérale ou européenne ?

Il faut tout d'abord souligner que la coopération Benelux est entrée dans les faits et que sa réalité est indiscutable. Une part importante de la coopération actuelle n'aurait pas vu le

[197] Voir le récapitulatif complet des thèmes de coopération en annexe 3.

jour si elle n'avait pas été amorcée dans ce cadre. L'existence du Benelux comme cadre institutionnel de collaboration favorise les contacts entre les responsables politiques et administratifs. Si le Benelux ne constitue pas toujours le niveau le plus évident pour cette coopération, il a en tout cas le mérite de la mettre en œuvre. Dans cette perspective, se demander s'il ne vaudrait pas mieux la mener dans un autre cadre n'est pas dénué de conséquences. Mettre fin à la coopération Benelux aurait un coût, d'abord en termes de réputation pour celui qui en prendrait l'initiative, mais aussi de par la perte de réseaux personnels parfois objets d'un investissement de plusieurs années. La coopération Benelux permet de construire de bonnes relations, qui peuvent s'avérer essentielles dans le cadre de la coopération bilatérale et de l'Union européenne.

Il ressort également de l'évaluation que la question de savoir si la coopération se déroule dans le cadre Benelux ou dans un autre cadre n'est généralement pas pertinente : du point de vue thématique, la coopération Benelux est presque toujours liée à d'autres niveaux de coopération (bilatéral, régional ou au sein de l'Euregio, européen) ; elle se déroule donc dans ce cadre et dans d'autres. Comme le partage d'informations, d'expériences et d'idées, elle s'intègre souvent au contexte d'une politique européenne prévue ou existante (affaires vétérinaires, coopération énergétique pentalatérale, politique de la jeunesse, emploi transfrontalier). Outre la concrétisation opérationnelle commune des directives européennes, la composition restreinte du Benelux permet de discuter de certaines questions (affaires vétérinaires, politique de la jeunesse et emploi transfrontalier) de façon plus approfondie que dans le cadre du débat avec les 27 membres de l'Union européenne. L'Union Benelux offre aussi un cadre juridique à la coopération au niveau local et au sein de l'Euregio (avec notamment l'accord de coopération transfrontalière entre entités administratives qui s'applique aux collectivités locales, la décision Ambulances qui donne un cadre juridique national aux arrangements régionaux en matière de transport ambulancier, et la coopération Senningen qui établit une étroite collaboration des corps de police frontaliers). Le Benelux peut ainsi répondre de façon juridiquement uniforme aux problèmes que rencontrent les autorités régionales et les services opérationnels de toute la zone frontalière.

Cadre trilatéral ou bilatéral

Le Benelux est une structure de coopération trilatérale qui porte souvent sur des affaires à caractère transfrontalier. Les Pays-Bas et le Luxembourg n'ayant pas de frontière commune, cette coopération est dans la pratique souvent néerlando-belge ou belgo-luxembourgeoise. Elle ne concerne parfois que deux des États membres et est alors purement bilatérale. Dans certains cas, elle n'avance pas de façon uniforme : ainsi, les dispositions en matière de transport ambulancier ont d'abord concerné la frontière néerlando-belge et ne se sont appliquées que plus tard à la frontière belgo-luxembourgeoise. La situation est comparable s'agissant du portail internet de l'emploi frontalier. La convention Benelux sur la coopération transfrontalière entre les collectivités locales n'est quasiment appliquée qu'à la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas. La coopération opérationnelle en matière de gestion de crise est essentiellement néerlando-belge et belgo-luxembourgeoise.

Cet état de chose ne doit pas être considéré comme forcément problématique. Le Benelux ne nuit pas à la coopération bilatérale, il la soutient. En outre, on ne peut attendre de toutes les parties qu'elles soient constamment et dans la même mesure intéressées par tous les thèmes ; une participation à géométrie variable doit être possible. Dans la même optique, d'autres acteurs doivent pouvoir être impliqués dans la coopération Benelux, tels que la Rhénanie du Nord-Westphalie ou les régions françaises.

Si les Pays-Bas ne sont pas frontaliers du Luxembourg, ils le sont des Länder allemands de Basse-Saxe et de Rhénanie du Nord-Westphalie. Ils mènent avec l'Allemagne une coopération transfrontalière semblable à celle réalisée avec la Belgique, cette dernière étant souvent – mais pas exclusivement – coordonnée dans le cadre Benelux. Cette action est surtout conduite au niveau local et au sein de l'Euregio, mais le projet CTF (piloté par le ministère de l'Intérieur) permet lui aussi de s'attaquer aux problèmes de la zone frontalière (transport ambulancier, gestion de crise, police, etc.). Un cadre générique tel que celui du Benelux fait défaut, mais, depuis quelques années, la Rhénanie du Nord-Westphalie cherche – avec succès – à se rapprocher de ce dernier. Cette évolution est particulièrement favorable pour les Pays-Bas, compte tenu de la longueur et de la densité de population de la zone frontalière avec ce Land. La coopération en matière de gestion de crise, d'affaires vétérinaires et de coopération policière s'en trouve intensifiée. Il arrive aussi que la coopération Benelux constitue un exemple, comme dans le cas des dispositions sur le transport ambulancier, qui servent de modèle pour un accord similaire applicable à la frontière germano-néerlandaise. Le nouvel accord de coopération transfrontalière entre entités administratives s'appliquera également aux frontières extérieures du Benelux, et donc notamment à la frontière germano-néerlandaise.

Structure restreinte et communauté des problématiques

La structure tripartite du Benelux permet des discussions approfondies, par exemple sur la politique nationale ou les questions de politique européenne, que la taille de l'UE rend difficile à mener. Il arrive aussi que cette dernière constitue, de par son hétérogénéité, un cadre peu propice à la coopération, comme dans le cas du dossier sur la gestion de crise et la lutte contre les catastrophes. Pour les pays Benelux, discuter des incendies dans les pays d'Europe du Sud présente peu d'intérêt ; inversement, ces derniers sont moins concernés par les inondations. La communauté de problématiques peut donc être une raison d'opter pour la coopération Benelux.

Soutien du Secrétariat général Benelux

Les personnes interrogées sont nombreuses à citer le Secrétariat général comme un facteur important de promotion de la coopération. Le fait que les réunions ont lieu en terrain neutre est d'autant plus important que le thème abordé est sensible. Le Secrétariat général Benelux est une organisation ayant une longue tradition et une expérience considérable en matière de coopération transfrontalière. Sa connaissance des structures publiques et les contacts qu'il entretient dans les trois pays le rendent à même de rapprocher les parties. En outre, il a généralement un regard pointu sur leurs approches, positions et sensibilités ainsi que sur leurs différences de culture et de mentalité. En fonction du dossier et de la phase dans laquelle se trouve la coopération, le Secrétariat général peut se cantonner à une

fonction de facilitateur et de pur auxiliaire administratif, apporter une contribution sur le fond ou jouer un rôle de médiateur. Dans la plupart des groupes de travail, la demande de soutien se limite aux aspects logistiques et administratifs de la coopération.

En convoquant les réunions, le Secrétariat général concourt à la continuité de la coopération, qu'il facilite aussi en fournissant des locaux, en se chargeant de l'envoi des invitations et en rédigeant les comptes rendus. Les membres de divers groupes de travail interrogés ont indiqué que sans le soutien du Secrétariat général Benelux la coopération risquerait de se déliter. Ce qui pose la question du poids que les participants accorderaient aux avantages de la coopération s'ils devaient eux-mêmes assumer son coût (notamment concernant l'organisation des réunions). Il est vrai que, disposant de ses propres locaux à Bruxelles et riche de son expérience, le Secrétariat général est à même d'œuvrer efficacement à l'organisation des réunions. Il importe notamment de disposer durant les réunions d'une interprétation simultanée et de documents traduits, en particulier pour les groupes de travail traitant de sujets juridiques ou techniques.

6.3 Rôle de précurseur au sein de l'Union européenne

Un des objectifs explicites du Benelux est de jouer un rôle de précurseur au sein de l'Union européenne (article 2, paragraphe 1). En outre, le Traité de Rome (1958) lui permet une intégration plus poussée que celle du reste de l'UE[198]. Le présent paragraphe examine l'existence éventuelle de projets récents de coopération amorcés par le Benelux et repris au niveau européen (ou devant l'être), ou rejoints par d'autres États membres de l'UE (et susceptibles d'être ensuite suivis dans l'ensemble de cette dernière). La création de l'union douanière, la coopération économique et monétaire ou encore la suppression des contrôles à l'intérieur des frontières (tout d'abord dans le cadre Benelux, dans celui de Schengen depuis 1985 et de l'UE à partir de 1997) sont autant d'exemples de projets de ce type réalisés dans le passé.

Depuis l'intégration de la coopération Schengen au cadre européen, il n'y a pas d'exemple de collaboration lancée par le Benelux et reprise par l'UE. Cependant, le rôle précurseur peut s'entendre plus largement. Il existe ainsi divers projets de coopération Benelux auxquels se sont peu à peu associés d'autres États membres de l'UE, ou qui ont servi de modèle à une coopération plus large au niveau européen. Il faut aussi penser aux initiatives auxquelles participent les pays du Benelux et qui seront reprises à terme par l'Union européenne.

Le projet de contrôle coordonné des transports routiers Euro Contrôle Route (ECR) est un exemple de coopération Benelux rejointe au fil des ans par un nombre croissant de pays

[198] Article 350 de l'actuel traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Les dispositions des traités ne font pas obstacle à l'existence et à l'accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu'entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application des traités. »

européens. En 1994, le Benelux a lancé un groupe de travail sur ce thème, rejoint en 1997 par la France. ECR compte depuis quatorze pays européens membres et quatre autres à titre d'observateurs[199]. Le Secrétariat général continue d'apporter un soutien logistique et administratif au projet[200].

Les meilleurs exemples de projets de coopération déjà ou prochainement repris par l'Union européenne sont ceux ne se limitant pas aux trois pays Benelux mais impliquant aussi – comme la coopération Schengen – d'autres États membres de l'UE, notamment l'Allemagne et la France. C'est le cas du couplage des marchés de l'électricité dans le cadre de la coopération énergétique pentalatérale et du traité de Prüm, qui prévoit notamment l'échange d'informations entre services de police dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

De façon générale, les pays de l'Union Benelux coopèrent, dans la plupart des thèmes choisis par celle-ci, de façon plus étroite que ne le font habituellement les États européens. Le Benelux peut à cet égard servir de modèle. Les pays travaillent aussi de concert à la mise en œuvre des accords européens, tels que ceux portant sur la coopération dans le domaine des officiers de liaison de la police. Concernant les directives de l'UE, ils en comparent parfois les mises en œuvre nationales ou même les harmonisent.

Coopération énergétique pentalatérale

Le couplage des marchés de gros de l'électricité réalisé dans la région Europe Centre-Ouest dans le cadre de la coopération énergétique pentalatérale (Benelux, Allemagne et France) sera à terme élargi à l'ensemble de l'Union européenne. Ce projet régional, qui ne s'est jamais limité aux pays du Benelux mais a néanmoins reçu dès le début en 2005 le soutien logistique et administratif du Secrétariat général, a été conçu après qu'il est apparu que le marché européen de l'électricité devait être réalisé en plusieurs phases. L'Union européenne a été divisée en régions, dont celle du Centre-Ouest, qui a obtenu les meilleurs résultats en termes d'intégration régionale et a été promue par la Commission européenne au rang de modèle-cible. Ce qui signifie que le marché européen de l'électricité se fera par la connexion progressive de chacun des autres États membres à cette région. C'est déjà le cas de l'Autriche, tandis que la Suisse participe au projet en tant qu'observateur. La Commission européenne prépare actuellement des directives sur la gouvernance qui doivent définitivement réglementer les relations entre les pouvoirs publics, les autorités de surveillance, les acteurs du marché, les gestionnaires de réseaux et les bourses de l'électricité. Les dispositions sont élaborées au niveau de l'UE, tous les États membres étant en fin de compte concernés.

199 Participants : la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Pologne, l'Autriche, la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Lituanie. Observateurs : la Slovénie, la Tchéquie, la Lettonie et Malte.

200 Le Secrétariat général Benelux et le comité exécutif d'ECR ont élaboré un plan en vue d'accroître l'autonomie du projet (voir le plan annuel Benelux 2012, p. 36).

Coopération policière

La coopération policière est un autre exemple d'initiative lancée dans un cadre restreint (bien que dépassant celui du Benelux). Conclu le 27 mai 2005 entre les pays du Benelux, l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Espagne, le traité de Prüm porte principalement sur le partage d'informations en vue de la lutte contre le terrorisme, l'immigration clandestine et d'autres formes de criminalité transfrontalière. Bien que conclu hors du cadre européen, il est ouvert aux autres États membres de l'UE et de la zone Schengen. Sept pays de l'Union sont déjà devenus parties[201] et plusieurs autres ont informé le Conseil de l'Union européenne qu'ils en ont l'intention[202]. En avril 2007, dix autres États membres de l'UE avaient déjà signé le traité de Prüm. Cette coopération, lancée à l'initiative de l'Allemagne, n'est elle non plus jamais restée limitée au Benelux. Certaines parties du traité de Prüm ont été reprises dans la décision du Conseil européen du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Par ailleurs, les articles 24 et 26 du traité s'inspirent du traité de police Benelux (2004)[203].

Officiers de liaison de la police

La coopération en matière d'officiers de liaison s'inscrit dans la tendance européenne de rationalisation et d'optimisation des réseaux. En outre, l'UE offre aux États membres un cadre de coopération dans ce domaine[204], que le Benelux met non seulement en œuvre mais aussi complète sur le plan pratique. La coopération Benelux constitue ainsi un laboratoire pour l'Europe. Si les pays scandinaves sont déjà habitués à collaborer de façon intensive en ce qui concerne les officiers de liaison, les autres États membres ne le font encore guère. La Belgique a organisé durant sa présidence en 2010 la première réunion européenne des services nationaux de gestion pour les officiers de liaison, initiative reprise depuis par les présidences hongroise en 2011 et danoise en 2012. Ces réunions permettent de partager au niveau européen les enseignements de la coopération Benelux. Ainsi les autres États membres se sont montrés intéressés par l'évaluation des indicateurs développés par les Pays-Bas en vue de l'optimisation du réseau et repris par la Belgique.

Coopération transfrontalière entre entités administratives

Avec l'accord de 1985 sur la coopération transfrontalière entre les autorités locales, le Benelux a été le premier à appliquer la convention-cadre de Madrid (Conseil de l'Europe), créant ainsi une base conventionnelle. Son expertise dans ce domaine a été utile au développement du groupement européen pour la coopération territoriale (GECT) dans le cadre de l'UE, et de la coopération eurégionale dans le cadre du Conseil de l'Europe. Le Benelux travaille depuis à la révision de son propre accord afin de combiner les avantages

201 Bulgarie, Finlande, Estonie, Hongrie, Roumanie, Slovénie et Slovaquie.

202 Grèce, Italie, Portugal et Suède. La Norvège et l'Islande ont signé avec l'UE un traité reprenant certaines parties du traité de Prüm.

203 Voir C. Van Eenooge, *De waarde van het Benelux-politieverdrag in de Belgisch-Nederlandse grensstreek* [Le traité de police Benelux et sa portée dans la zone frontalière néerlando-belge], mémoire de master, faculté de droit de l'université de Gand, p. 46-47.

204 Sur la base d'une décision de l'UE de 2003, voir le sous-paragraphe 5.8.2.

des anciens arrangements et du GECT. Les autres États membres pourront s'inspirer de ce nouveau texte, qui pourrait aussi servir de modèle à un règlement européen, même si cela n'en constitue pas un objectif explicite.

La décision Ambulances
La décision du Benelux relative au transport transfrontalier urgent par ambulance peut elle aussi servir en principe de modèle pour la coopération entre d'autres États européens, même si là non plus ce n'était pas un but a priori recherché. Quoi qu'il en soit, elle a inspiré le futur accord entre les Pays-Bas et les Länder allemands de Basse-Saxe et de Rhénanie du Nord-Westphalie.

6.4 Relation entre l'Union Benelux et la coopération politique Benelux (CPB)

Les représentants des pays Benelux coopèrent souvent de façon informelle, aussi bien au sein des ambassades que des organisations internationales. Ils entretiennent un échange d'informations intense, se rencontrent ou rendent conjointement visite aux hauts dignitaires. Cette forme institutionnalisée d'harmonisation Benelux est particulièrement forte au sein de l'Union européenne. Ainsi les Premiers ministres, les ministres des Affaires étrangères et ceux de la Justice ont l'habitude, avant chaque concertation européenne, de discuter ensemble de l'agenda et de rechercher les éléments de soutien mutuel ou propices à une prise de parole commune au nom du Benelux. Ce type de concertation informelle existe également à un haut niveau administratif (représentation permanente auprès de l'UE, directions générales Affaires politiques, etc.). Les trois pays conviennent parfois d'une contribution commune aux négociations, sous la forme d'un mémorandum ou d'un document Benelux. Du point de vue juridique comme institutionnel, cette forme de collaboration est distincte de la coopération au sein de l'Union Benelux. Ses acteurs n'ont pas de connaissance détaillée de ce qui se joue dans le cadre de l'Union Benelux et les thèmes de la CPB diffèrent généralement de ceux de la coopération Benelux. Le pilotage de la CPB est fortement politique, alors que l'implication des hauts responsables politiques et administratifs dans l'Union Benelux est faible.

D'un autre côté, certains groupes de travail Benelux discutent l'agenda européen et international (affaires vétérinaires, politique de la jeunesse), sans qu'il y ait cependant d'harmonisation politique. Les fonctionnaires connaissent ainsi leurs positions mutuelles et, grâce au partage d'informations, celles d'autres acteurs, ce qui constitue une valeur ajoutée de ces groupes. Mais, faute d'harmonisation politique, cela ne conduit que rarement à un rapprochement des points de vue ou à une action commune. Pour agir véritablement comme une unité, le Benelux aurait besoin d'un pilotage politique plus fort, de stratégies nationales moins divergentes et d'un cadre plus contraignant.

Affaires vétérinaires
S'agissant des questions vétérinaires, les décisions sont principalement prises au niveau de l'Union européenne : le degré d'harmonisation est déjà élevé et l'attention des États

membres se porte donc prioritairement vers la coopération dans ce cadre. Les directeurs des services vétérinaires des pays du Benelux se concertent au sein du groupe de travail sur des sujets stratégiques tels que les pratiques de vaccination, la réduction de l'usage des antibiotiques, l'identification électronique des bovins ou le bien-être animal, souvent dans le contexte de la politique européenne actuelle ou à venir. Ils examinent les points communs et les différences de leurs politiques respectives et étudient les possibilités d'une action commune, ou tout au moins d'un soutien mutuel, face aux propositions de législation européenne. La pratique montre cependant que les politiques nationales sont tellement divergentes qu'il est rare qu'une action commune dans ce cadre voie réellement le jour. Signalons toutefois la proposition faite en 2008 au niveau européen, avec le soutien de l'Espagne, concernant la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine, qui a eu un impact sur la décision finale à ce sujet.

Politique de la jeunesse

Selon les acteurs concernés, la plus-value majeure de la coopération en matière de politique de la jeunesse réside dans l'échange d'informations et la concertation quant aux points de vue à adopter au sein des enceintes internationales comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et les Nations unies. Ils comprennent ainsi davantage les positions de leurs partenaires du Benelux et le cadre dans lequel elles s'inscrivent. Le partage des informations et des éclairages sur l'agenda politique international ainsi que sur les points de vue des autres acteurs leur donne une assurance accrue dans les discussions multilatérales et favorise le soutien mutuel. Ainsi, la présidence belge de l'UE a reçu en 2010 l'appui de ses partenaires du Benelux en ce qui concerne les agendas des politiques européennes et internationales relatives à l'enfance, à la jeunesse et aux droits des enfants. Les grandes disparités entre les politiques nationales et le manque d'implication des ministres concernés empêchent le Benelux de jouer dans ce domaine le rôle de précurseur qu'il pourrait avoir au sein de l'Union européenne, par exemple en lui faisant adopter des normes communes ou en lançant des initiatives de coopération.

Concertation Senningen / Justice et Affaires intérieures

Il est frappant de constater que, contrairement à la Belgique et au Luxembourg, les Pays-Bas ne délèguent pas toujours les mêmes représentants dans les groupes de travail relevant de la concertation Senningen et dans ceux de l'UE consacrés à des thèmes similaires (c'est ce qui apparaît clairement dans les groupes de travail Officiers de liaison, Achats et Logistique et Gestion de crise). Cela ne facilite pas la création d'une synergie entre les activités dans le cadre Benelux et celles dans le cadre UE. Toute harmonisation Benelux n'est cependant pas exclue lors des concertations européennes. Ainsi durant la présidence belge de l'UE en 2010, les pays du Benelux ont coopéré afin que soit établi le mandat du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI).

6.5 Avantages pour le citoyen (bénéfices sociaux)

Quels avantages l'Union Benelux présente-t-elle pour le citoyen néerlandais ? Précisons tout d'abord que l'IOB préfère utiliser la notion plus large de « bénéfices sociaux ». En effet, il est rare que les résultats de la coopération soient directement perceptibles pour le citoyen. Cela tient à la nature même de l'Union Benelux, structure intergouvernementale ayant pour objectif une meilleure coopération des trois États membres[205]. Ses résultats concernent souvent l'amélioration ou l'efficacité accrue du fonctionnement des pouvoirs publics nationaux, et ne touchent donc qu'indirectement le citoyen.

En outre, la coopération Benelux ne vise pas seulement la résolution de problèmes sociaux (rationalité instrumentale ou technique) mais aussi le maintien et la consolidation des relations entre les décideurs politiques, les fonctionnaires et les services opérationnels dans les trois État membres (rationalité politique ou sociale). Les bénéfices sociaux qui en découlent ne sont donc pas directs mais plutôt indirects, dans la mesure où de bonnes relations politiques ou administratives favorisent à leur tour une coopération transfrontalière efficace et une action commune dans le cadre de l'UE.

Les résultats de la coopération Benelux et les bénéfices sociaux engendrés sont très divers, et se prêtent donc mal aux généralités. L'étude menée permet de distinguer quatre catégories de bénéfices sociaux, présentées ci-après. Pour chacune, les avantages par thèmes de coopération sont détaillés, ce qui permet de mieux cerner les résultats effectivement obtenus, notamment au niveau social.

6.5.1 Levée des barrières frontalières

Dans plusieurs des thèmes de coopération traités, l'objectif est la levée des barrières découlant des frontières entre les pays. Certes, le marché interne européen est en grande partie réalisé et les contrôles à l'intérieur des frontières du Benelux ont de fait disparu depuis des décennies. Mais les citoyens, les entreprises, les organisations de la société civile, les services opérationnels et les collectivités locales continuent de se heurter à de nombreux et divers obstacles liés aux frontières nationales. Ainsi, la juridiction de la police et celle d'autres services de secours se limite au territoire national, alors que la criminalité et les crises sont indifférentes aux frontières. En outre, les lois et réglementations auxquelles sont soumis les habitants et les travailleurs frontaliers changent avec le pays, plaçant ceux-ci devant de véritables défis. Les citoyens et les entreprises n'ont souvent pas accès aux services publics situés de l'autre côté de la frontière, même s'ils sont parfois les plus proches géographiquement, ce qui donne l'impression que les zones frontalières sont moins bien pourvues que les autres. En matière de sécurité et de santé publique, les menaces susceptibles de surgir de l'autre côté de la frontière étant mal cernées, les services de gestion de crise y sont moins bien préparés, avec les conséquences que cela implique pour

[205] « L'Union Benelux a pour but l'approfondissement et l'élargissement de la coopération entre les Hautes Parties contractantes afin que celle-ci puisse poursuivre son rôle de précurseur au sein de l'Union européenne et renforcer et améliorer la coopération transfrontalière à tous les niveaux » (article 2, paragraphe 1, du traité Benelux).

l'information des citoyens sur les risques et les mesures en cas de crise. C'est ce type de problèmes que la coopération Benelux s'attache à résoudre.

Coopération policière

Grâce au traité Senningen sur la coopération policière, les fonctionnaires de police peuvent exercer leur activité au-delà de la frontière, par exemple patrouiller, continuer une poursuite ou accompagner une personne à protéger[206]. Dans la pratique, cette possibilité est de plus en plus souvent utilisée. En outre, l'échange d'informations entre les corps de police belge et néerlandais s'accroît, ce qui facilite les enquêtes sur les groupes criminels qui se réfugient de l'autre côté de la frontière une fois leur forfait commis. Sachant que la visibilité de l'action et la connaissance des mesures policières contribuent au sentiment de sécurité de la population, la coopération des services de police s'étend aussi à la communication.

Gestion de crise

Dans le cadre de la concertation Senningen, les pays du Benelux coopèrent sur le terrain des crises et des catastrophes susceptibles d'avoir un impact transfrontalier. Les centres nationaux de crise ont désigné des personnes de contact et si une calamité se produit dans un pays ils peuvent y dépêcher des correspondants. La concertation a également porté sur la communication en direction de la population en cas de crise transfrontalière. L'échange d'informations en matière de risques a démarré mais est encore balbutiant. Les centres de crise sont en tout cas mieux préparés aux crises transfrontalières. Quant à la sécurité des citoyens, il ne sera possible de vérifier sa réelle amélioration que si une telle crise éclate.

La décision Ambulances

La décision Benelux concernant le transport transfrontalier urgent par ambulance entre la Belgique et les Pays-Bas fournit une base juridique à celui-ci. Elle règle un certain nombre d'aspects, tels que la différence des signaux optiques et sonores, et les compétences et responsabilité du personnel ambulancier. Les hôpitaux néerlandais sont désormais inclus dans le système d'appel unifié belge 100 (urgence médicale). Cependant, la portée concrète de la décision reste encore limitée. Certaines difficultés ne sont en effet toujours pas résolues, dont, parmi les principales, celle du règlement financier. La mise en œuvre formelle de la décision n'est donc pas encore possible. Par ailleurs, quelques centrales d'appels belges rechignent à appliquer la décision car elle ne règle pas suffisamment des aspects qui sont pour elles d'une grande importance. La communication radio dans le cadre transfrontalier pose aussi problème. Les deux pays disposant de systèmes de communication différents, la liaison avec la centrale d'appels cesse quelques kilomètres après la frontière (problème auquel tous les services d'aide sont confrontés).

[206] Cette possibilité résulte du traité en matière d'intervention policière de 2004, conclu hors du cadre de l'Union Benelux mais dont le Secrétariat général soutient la mise en œuvre.

Affaires vétérinaires

La coopération en matière vétérinaire a enregistré des résultats dont profite un groupe spécifique de citoyens et d'entreprises. Ainsi, les pays du Benelux reconnaissent leurs formations respectives concernant les « personnes formées » pouvant effectuer l'examen initial du gibier destiné à être mis sur le marché. Les chasseurs peuvent donc opérer dans un autre pays membre et proposer le gibier abattu à la consommation. En outre, un système d'enregistrement des équidés a été mis en place afin que les détenteurs de chevaux (marchands, cavaliers) puissent, une fois l'animal enregistré, lui faire librement passer la frontière. Par ailleurs, le Benelux autorise les éleveurs de bovins à laisser leurs troupeaux pacager des deux côtés de la frontière.

Emploi transfrontalier

Les personnes qui travaillent (ou envisagent de le faire) ailleurs que dans leur pays de résidence ont souvent du mal à savoir quelles règlementations fiscales et sociales s'appliquent à leur cas. Le Secrétariat général Benelux publie à leur intention une brochure, annuellement actualisée, sur la législation en vigueur ; il a aussi lancé en mars 2012 un portail internet concernant plus spécialement la frontière belgo-néerlandaise. Un site est également consacré à la frontière germano-néerlandaise. Dans le futur, les informations disponibles sur le portail seront élargies à la Belgique et au Luxembourg, puis éventuellement à d'autres frontières extérieures du Benelux. Compte tenu du nombre d'autres sources d'information sur internet et de l'existence de brochures plus accessibles éditées par la Banque d'assurances sociales (SVB), la valeur ajoutée des informations fournies par le Benelux est faible. En outre, beaucoup de frontaliers préfèrent un conseil personnalisé, proposé notamment par le bureau Affaires belges (BBZ) de la SVB, pour décider de travailler ou non dans le pays voisin. Il est difficile de juger si les activités du Benelux stimulent réellement l'emploi frontalier.

Coopération transfrontalière entre entités administratives

Depuis les années quatre-vingt, le Benelux offre une base juridique à la coopération transfrontalière entre les collectivités locales des pays membres. Il a ainsi été la première région d'Europe à mettre en œuvre la convention-cadre du Conseil de l'Europe. En outre, le Secrétariat général fournit informations et accompagnement aux responsables locaux qui participent ou souhaitent participer à cette coopération, même si ce n'est pas sur la base de la convention Benelux. Des dizaines d'accords de coopération ont été conclus entre des collectivités locales belges et néerlandaises sur la base de cette convention. Le traité d'Anholt sur la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et les Pays-Bas s'appuie sur le traité Benelux. Par ailleurs, le Secrétariat général publie tous les cinq ans un Almanach de la coopération transfrontalière. Depuis l'adoption par l'UE en 2006 d'un règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) offrant de nouvelles possibilités, le Benelux travaille à un nouvel accord qui réunisse les avantages de ce règlement et de l'ancienne convention Benelux, et favorise encore davantage la coopération transfrontalière. Il devient ainsi possible pour les pouvoirs publics nationaux et les instances de droit privé de participer aux structures de coopération, et celles-ci peuvent également inclure les frontières extérieures du Benelux. Parallèlement, le Benelux propose aussi deux autres formes juridiques plus simples que le GECT.

6.5.2 Exploitation des économies d'échelle

Certains des groupes de travail étudiés ont pour mission un engagement plus efficace des capacités des trois États membres grâce aux économies d'échelle. Cela doit permettre de réduire les frais pour le contribuable ou de produire des services de meilleure qualité pour un prix égal, voire inférieur.

Officiers de liaison

Concernant les officiers de liaison – c'est-à-dire les policiers stationnés dans les ambassades afin d'entretenir les contacts avec les autorités policières et judiciaires locales –, les pays du Benelux coopèrent afin de développer partout dans le monde un réseau commun plus étendu et efficace. Au 1er septembre 2012, ce réseau est devenu réalité. Les officiers de liaison des pays du Benelux assurent les missions pour les trois États membres ; la Belgique et les Pays-Bas (qui sont pour l'instant les seuls à disposer de ces agents) décident en concertation de leur retrait et de leur envoi afin que le réseau soit optimal pour les deux parties. À l'heure des restrictions budgétaires, le niveau de prestation peut ainsi être maintenu, voire renforcé.

Coopération énergétique pentalatérale

Le couplage des marchés de gros de l'électricité procure divers avantages. En premier lieu, il permet une utilisation plus efficace de la capacité des interconnexions et de l'ensemble du réseau dans la région Europe Centre-Ouest (CWE). Ceci doit entraîner le renforcement de la sécurité d'approvisionnement, grâce à l'amélioration des liaisons entre les réseaux. En outre, le couplage de marchés induit un gain de prospérité. Avant le couplage de marchés, les Pays-Bas, avec une production énergétique (essentiellement basée sur le gaz naturel et le charbon, et un peu sur le nucléaire) plus onéreuse que dans les pays voisins, constituaient un véritable îlot de cherté et étaient des importateurs nets d'électricité. Ils ont bénéficié de la convergence des prix entraînée par le couplage de marchés en ATC. Il est impossible d'évaluer précisément le gain de prospérité induit par ce dernier : nul ne sait en effet comment les prix auraient autrement évolué, et ceux-ci dépendent également de nombreux autres facteurs. Cependant, une évaluation (*ex ante*) estime ce gain à 42 millions d'euros par an pour la région CWE, un montant qui devrait encore être doublé avec le couplage de marchés basé sur les flux prévu pour 2013. Depuis le couplage déjà réalisé, les Pays-Bas peuvent en outre exporter davantage d'électricité, notamment grâce aux investissements réalisés dans leurs centrales électriques.

Police : achats et logistique

Les activités du groupe de travail Achats et Logistique ont pour objectif de permettre une importante réduction des coûts, l'amélioration de la compatibilité, la promotion du développement technique et de l'innovation, et la mise en place de réseaux de connaissances. Aucun résultat concret n'a été réalisé jusqu'à présent. Malgré leurs efforts, les partenaires n'ont pas réussi à organiser un achat conjoint. Une convention de prêt à usage a été conclue mais il est impossible d'établir dans quelle mesure des prêts sont réellement effectués. De plus, ils ne s'inscrivent pas obligatoirement dans le cadre de la convention, du moins en ce qui concerne la Belgique et le Luxembourg, bien que l'exécution en soit alors plus aisée. Étant donné la taille de sa police, c'est pour ce dernier

pays que les avantages du prêt sont les plus nets. Il peut en effet se dispenser de faire certaines acquisitions et ainsi réduire ses dépenses.

Police : formations communes
Concernant la formation, la coopération policière recherche entre autres les économies d'échelle en étudiant les possibilités de formations communes et de partage des facilités ou des personnels enseignants. Les résultats sont ici encore modestes.

La décision Ambulances
En cas de succès, la mise en œuvre de la décision concernant le transport transfrontalier urgent par ambulance devrait permettre un engagement plus efficace des capacités et donc un meilleur service au citoyen. Dans l'idéal, les ambulances devraient arriver plus rapidement auprès du patient, fournir l'aide voulue et le diriger vers l'hôpital le plus proche en effectuant le déplacement le plus court possible.

6.5.3 Développement des connaissances

Dans plusieurs des thèmes étudiés, l'accent est fortement mis sur l'échange d'informations relatives à la politique nationale, d'expériences et de bonnes pratiques, et de connaissances sur les effets de la politique. Il arrive aussi que l'échange porte sur les expériences de mise en œuvre de la politique de l'UE et débouche sur une tentative de coopération sur ce point. L'amélioration qualitative de la politique qui est susceptible d'en résulter ne peut qu'être profitable au citoyen, même si cela dépend du contexte national. Il ne s'agira cependant pas d'un effet directement visible.

Affaires vétérinaires
Durant leurs réunions, les chefs des services vétérinaires des pays du Benelux et de Rhénanie du Nord-Westphalie partagent des informations récentes sur la santé animale en vue de prévenir les crises et, si nécessaire, de s'y préparer. Les délégations font état des maladies animales constatées dans leur pays et interrogent leurs homologues sur d'éventuelles observations similaires. Elles échangent sur les résultats des études, l'évaluation des risques de diffusion et, le cas échéant, les mesures prises. Ces dernières années, elles se sont notamment préoccupées de maladies telles que la fièvre catarrhale ovine, la grippe aviaire, la fièvre Q, l'IBR et le virus de Schmallenberg. Les pays sont ainsi rapidement au courant des évolutions chez leurs voisins et tirent des enseignements de leurs expériences respectives, ce qui est crucial car les crises animales ne s'arrêtent pas aux frontières, comme cela s'est avéré à plusieurs reprises dans le passé. Bien entendu, dans les situations d'urgence, les pays utilisent un système de notification formel, hors du cadre de la concertation semestrielle.

Politique de la jeunesse
Les activités du groupe de travail ont pour but de favoriser l'apprentissage des politiques et le développement des connaissances grâce à l'interaction entre pays, par exemple concernant les indicateurs de politique de la jeunesse, le dialogue structuré avec les conseils de la jeunesse et l'enseignement non formel. Cela peut contribuer à améliorer la qualité des politiques nationales si le contexte s'y prête.

Travail frontalier
La réunion annuelle du groupe de travail est l'occasion pour les délégations d'échanger des informations sur les évolutions de la législation dans le domaine de la sécurité sociale et des frais de maladie. Il ressort globalement de l'évaluation que cette activité ne présente pas de réelle utilité aux yeux des participants. Certains mettent ainsi en question la nécessité de la réunion. Les informations qui y sont échangées oralement sont en fin de compte aussi communiquées par écrit au sein du comité de rédaction de la brochure, qui, contrairement au groupe de travail, traite en outre des aspects fiscaux.

Police : formations communes
Le groupe de travail sur les formations communes a notamment pour mission de contribuer à la connaissance mutuelle des possibilités et contraintes des pays participants, tant au niveau culturel que juridique, en matière de coopération policière transfrontalière. Grâce à la mise en place de formations communes, les fonctionnaires de police doivent apprendre à connaître leurs cultures de travail respectives. Dans cette optique, des cursus destinés par exemple aux agents de police judiciaire, aux commandants de pelotons des groupes mobiles anti-émeutes (ME) et aux *Gold & Silver Commanders* sont organisés pour des participants aussi bien néerlandais que belges.

Police : achats et logistique
Après l'échec d'une tentative d'achat test conjoint, les membres du groupe de travail échangent des informations sur leurs programmes d'achats respectifs ainsi que sur leurs expériences avec certains produits, afin d'en tirer les enseignements pour leur propre pratique.

Gestion de crise
Les réunions du groupe de travail ont pour but la connaissance des méthodes de travail respectives ainsi que des enseignements tirés de situations de crise réelles ou d'exercices, et de suivre et prendre en compte les dispositifs au niveau de l'Union européenne. Il s'agit aussi de cerner les risques en matière de sécurité présents outre-frontière et susceptibles d'affecter le pays. Enfin, les participants échangent leurs expériences concernant l'utilisation des médias sociaux.

6.5.4 Fonction de réseau / plateforme

Il importe que les acteurs de la coopération Benelux connaissent leurs homologues des pays voisins et établissent avec eux une relation de confiance. En cas de crise, il peut s'avérer crucial de savoir contacter rapidement la personne adéquate et de coopérer de façon constructive (services vétérinaires pour les crises épizootiques, centres nationaux de crise pour la gestion de crise, gestionnaires de réseaux électriques pour les problèmes d'approvisionnement). Ces relations peuvent aussi être utiles pour le suivi quotidien de la coopération transfrontalière et pour le planning d'actions communes régulières, notamment dans le cas de la collaboration policière. La bonne connaissance mutuelle des acteurs de la coopération peut aussi avoir son importance dans d'autres cadres multilatéraux, tels que l'Union européenne.

Coopération en matière vétérinaire

Grâce à la concertation Benelux, les agents concernés des trois pays du Benelux et de la Rhénanie du Nord-Westphalie se connaissent bien, ce qui peut être crucial lorsqu'il faut, en cas de crise, contacter rapidement la personne adéquate et coopérer de façon constructive. Cela est déterminant car les crises animales ne s'arrêtent pas aux frontières, comme cela s'est avéré à diverses reprises dans le passé. Bien entendu, dans les situations d'urgence, les pays utilisent un système de notification formel, hors du cadre de la concertation semestrielle. Cette dernière facilite du reste les contacts bilatéraux hors Benelux.

Gestion de crise

En matière de gestion commune de crises transfrontalières, l'entente et la coopération entre les agents des centres nationaux de crise constituent des facteurs essentiels. L'échange d'informations doit être fluide. Les exercices transfrontaliers contribuent à une meilleure compréhension mutuelle et à la connaissance des méthodes de travail respectives. Après la signature, en 2007, de l'arrangement Benelux concernant l'information de la population en situations de crise, les pays membres ont nommé des conseillers en communication de crise et créé un réseau de communication.

Coopération énergétique pentalatérale

Avant la mise en place de la coopération pentalatérale, les gestionnaires de réseaux et les autorités de surveillance des pays concernés se connaissaient à peine. Avec le couplage de marchés, des relations étroites se sont nouées entre eux et ils ont une idée plus précise de leurs situations respectives. Aujourd'hui, les gestionnaires de réseaux échangent quotidiennement des informations concernant les capacités de production et celles du réseau dans la région. La sécurité d'approvisionnement est également l'objet de diverses analyses. Les modèles et études développés à cet égard dans le cadre pentalatéral servent de base aux actuels plans décennaux des gestionnaires de réseaux de l'Union européenne.

Tableau 6.1 Avantages escomptés de la coopération Benelux

	Bénéfices sociaux				Relation avec l'UE	
Thèmes de coopération étudiés	Levée des frontières	Économies d'échelle	Développement des connaissances	Fonction de réseau / plate-forme	Précurseur européen	Harmonisation des points de vue au niveau de l'UE
1. Forum pentalatéral sur l'énergie	+	++		+	+++	
2. Affaires vétérinaires	++		++	+++		+
3. Coopération transfrontalière entre entités administratives	+++	+			+	
4. Politique de la jeunesse			+++	+		+
5. Décision Ambulances	+++	++				
6. Travail frontalier	+++		+			
7. Police : officiers de liaison		+++		+	++	
8. Police : achats et logistique		+++	++			
9. Police : formations communes		+	+			
10. Gestion de crise	+		+	+++		

Le nombre de + correspond à l'importance relative des avantages escomptés, et ne donne aucune indication sur les résultats réels.

6.6 Coopération non réalisée

Un certain nombre de thèmes inclus au programme de travail commun pluriannuel 2009-2012 n'ont pas abouti à la coopération souhaitée, ce pour différentes raisons : défaut d'accord entre les trois pays sur la problématique et l'approche, changement de politique et de priorités de la part des États membres (nouveau gouvernement ou évolution de la conjoncture par exemple), ou manque de moyens humains au Secrétariat général du Benelux.

Tarification routière

Les Pays-Bas et la Belgique avaient convenu dans un protocole d'accord d'introduire un système de tarification routière comparable, ce qui devait permettre de faire des économies, de faciliter la vie de l'usager et de jouer un rôle de précurseur en Europe. Après un dialogue de plusieurs années sur ce sujet au sein du Benelux, les Pays-Bas ont décidé unilatéralement d'y renoncer. Il n'est pas impossible qu'à l'avenir divers systèmes coexistent dans le Benelux[207].

Lutte contre la drogue

Le programme de travail commun prévoyait l'échange des meilleures pratiques en matière de prévention de la toxicomanie au sein de la priorité thématique Justice et Affaires intérieures. Cependant, les divergences d'approche entre les pays étaient telles que l'accent a été ramené sur l'échange d'informations relatives aux évolutions de la consommation de drogue, à l'aide aux toxicomanes et aux campagnes axées sur la santé publique.

Environnement et climat

Élaboration de critères de durabilité, échange des meilleures pratiques en matière de politique environnementale et approfondissement de la coopération relative aux sources d'énergie renouvelables : aucun des objectifs du programme de travail commun n'a été réalisé et la coopération se trouve encore dans la phase exploratoire[208]. Des initiatives ont toutefois été lancées concernant l'énergie produite à partir du bois et l'efficacité énergétique dans les villes.

Mise en œuvre des directives européennes

Il y a quelques années, le Secrétariat général s'est vu confier la mission (du reste non incluse dans le programme de travail commun) d'étudier les possibilités d'une mise en œuvre concertée des directives européennes, notamment en vue d'éviter que les divergences nationales de réglementation ne conduisent à de nouvelles difficultés dans les zones frontalières. Le Secrétariat général n'a pu y donner suite par manque de moyens humains. La présidence belge a fait de ce sujet une priorité en 2012.

[207] Le Rapport annuel 2011 du Benelux ne mentionne aucunement la décision des Pays-Bas de renoncer à la tarification routière.

[208] Secrétariat général Benelux, Rapport annuel Benelux 2011.

6.7 Facteurs de succès et d'échec

Atteindre des résultats concrets prend en général plusieurs années, comme en témoignent le couplage des marchés énergétiques, le nouvel accord de coopération transfrontalière, la décision Ambulances, le réseau des officiers de liaison, l'achat commun de matériel de police et l'identification des risques dans le cadre de la gestion de crise. Un certain nombre de facteurs jouent un rôle en la matière :

Clarté des objectifs

Quand les États membres souscrivent à des objectifs clairs, leur coopération suit une voie bien tracée et il est plus aisé d'identifier et de surmonter les difficultés. Pensons à la coopération énergétique pentalatérale ou au groupe de travail Officiers de liaison, où des buts clairement formulés permettent aux participants d'appréhender pleinement le sens de leur coopération et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Dans de nombreux groupes de travail, la formulation explicite d'objectifs établis fait défaut. La coopération est alors souvent axée sur des résultats liés au processus, comme la conclusion d'accords juridiques, l'organisation de séminaires ou la réalisation de supports d'information, et son impact social n'est généralement que peu pris en compte.

Le manque d'objectifs précis peut s'expliquer par l'absence de réelle nécessité ou par les idées divergentes des délégations quant au but ou à l'intérêt de la coopération pour leur pays ou leur organisation.

Les groupes de travail qui n'atteignent pas leur objectif, quelle qu'en soit la raison, ont tendance à prolonger malgré tout la coopération, mais avec des ambitions revues à la baisse (partage d'informations ou comparaison des pratiques nationales). Il en résulte une multiplication des groupes de travail, mais peu de résultats concrets. Le groupe de travail Achats et Logistique a ainsi abandonné son objectif ambitieux d'acquisition commune de matériel de police pour se contenter d'un échange d'informations sur les achats nationaux ainsi que de projets concernant la veille technologique et l'innovation.

Implication au niveau politique et administratif

La volonté politique peut permettre de surmonter les différences juridiques, politiques ou techniques entre les pays. Quand le politique souscrit à l'importance de la coopération ou vise expressément la réalisation de résultats donnés, cela favorise la mobilisation des fonctionnaires mais aussi, si besoin est, celle des services exécutifs. Parmi les exemples de réussite, citons la coopération énergétique pentalatérale. L'implication politique n'est toutefois pas une garantie de succès, comme en témoigne le fait qu'un certain nombre de centrales d'appel belges rechignent encore à appliquer la décision Ambulances, en dépit de la volonté politique explicitement formulée.

Le pilotage politique peut aussi résulter de l'implication des hauts fonctionnaires. C'est le cas pour la Concertation stratégique Police, où la définition d'une stratégie de long terme s'établit au niveau des chefs de police, ce qui n'est cependant pas toujours suffisant pour entraîner la contribution active des services et corps de police. Il arrive dans la pratique que

des membres de certains groupes de travail y participent par conviction ou motivation personnelles, et que leur supérieur hiérarchique direct tolère cet engagement au lieu de l'encourager. Les cadres supérieurs et les hauts fonctionnaires ne savent pas toujours ce que font les groupes de travail, ce qui nuit au pilotage.

Connaissance et adhésion des services opérationnels

L'adhésion des services opérationnels indispensables à la réussite de la coopération est un facteur essentiel. L'application dans la pratique de la décision Ambulances dépend en effet des centrales d'appel. C'est aussi le cas par exemple pour la convention de prêt à usage pour le matériel de police, dont les services concernés dans les zones frontalières n'avaient qu'une vague connaissance. Si la nécessité de la coopération n'est pas reconnue à ce niveau (par manque de conviction ou de connaissance des possibilités), la signification concrète des engagements pris reste limitée.

Statut démissionnaire des gouvernements

Durant une partie de la période évaluée, les gouvernements néerlandais et belge ont dû se limiter à la gestion des affaires courantes, ce qui a provoqué des retards, la signature et la ratification de documents juridiques (protocoles d'accord, traités, etc.) étant repoussées ou le financement de certains projets ne pouvant être approuvé.

Par ailleurs, les changements de gouvernements (et de Parlements) ont entraîné la révision des priorités politiques, ce qui a freiné la coopération dans certains domaines, l'exemple le plus parlant étant la tarification routière (cf. paragraphe précédent).

Recours tardif à l'expertise juridique

Les parties recourent parfois trop tardivement à l'expertise juridique, ce qui entraîne retards et échecs. S'agissant de la coopération entre officiers de liaison, le projet de mesure d'exécution était déjà prêt quand il a été soumis pour contrôle au Comité de juristes Benelux. Quand il apparut que le texte contenait des dispositions relevant d'un traité, il dut être adapté en conséquence, avec à la clé un délai supplémentaire. Dans le cadre de la coopération en matière de gestion des crises, les ministres concernés avaient signé un protocole d'accord dont il apparut ensuite qu'il avait le caractère d'un traité et devait donc être soumis à la ratification des Parlements. Dans les deux cas, il aurait été préférable de consulter plus tôt le Comité de juristes Benelux. S'agissant de l'achat commun de matériel de police, les parties ont fini par conclure à l'impossibilité juridique du projet.

Investissement des participants

La fréquence des réunions est relativement faible, en moyenne deux fois par an. Leur durée n'est parfois que d'une heure et demie, et en cas d'annulation certains groupes de travail ne se réunissent qu'une fois par an. C'est trop peu pour réaliser des avancées, même si la qualité des engagements pris et leur suivi jouent un rôle important. Il arrive régulièrement que plusieurs ministères, services exécutifs ou échelons administratifs inférieurs doivent être impliqués ou tout au moins consultés pour parvenir à un engagement juridique ou à une solution concrète. Cette concertation au niveau national comporte divers risques de retard.

Contrôle des avancées par le Secrétariat général

Le Secrétariat général rappelle aux groupes de travail les engagements pris mais n'a pas le pouvoir d'obliger les États membres à les respecter. Il leur laisse cette responsabilité et est peu enclin à alerter le niveau supérieur lorsque la coopération stagne.

6.8 Conclusions

Valeur ajoutée

L'Union Benelux n'est pas en concurrence avec les formes de coopération transfrontalière, bilatérale et européenne, mais en est complémentaire et, parfois, les soutient. Elle offre un cadre juridique à la coopération transfrontalière locale, par exemple entre collectivités locales ou services d'ambulances. Elle laisse toute latitude à la coopération bilatérale, aussi bien en son sein qu'en dehors, et favorise les relations bilatérales. Elle se prête en outre à l'examen de questions qui sont encore prématurées pour l'Union européenne ou inadaptées à sa dimension (27 États membres). Le choix pour la coopération dans le cadre Benelux est souvent induit par la structure institutionnalisée qu'il offre, mais l'Union génère elle-même de nouvelles initiatives. Le soutien du Secrétariat général est appréciable à divers points de vue : connaissance des institutions et des stratégies des trois pays ainsi que de leurs différences culturelles, mise à disposition d'un lieu de réunion neutre, et fourniture de services de traduction et d'interprétation. Cet appui diplomatique, logistique et administratif est gage de continuité du travail en commun. Dans quelques groupes de travail, le Secrétariat général apporte aussi une contribution sur le fond.

Pour la coopération dans les régions frontalières, le Benelux n'est pas a priori le cadre le mieux approprié pour les Pays-Bas, qui ne sont pas limitrophes du Luxembourg mais des Länder allemands de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Basse-Saxe. Le caractère trilatéral de la coopération contribue à sa visibilité et à la réputation de structure pragmatique dont bénéficie le Benelux en Europe. Et ce d'autant plus qu'il laisse également de la latitude à la coopération bilatérale, ce qui se reflète dans la dynamique de certains groupes de travail. L'Union s'attache en outre à faciliter la duplication de la coopération le long d'autres frontières. Ainsi, une grande partie de la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne est désormais concernée, la Rhénanie du Nord-Westphalie prenant une part active à la coopération dans toujours plus de domaines.

Précurseur européen

Les pays de l'Union Benelux coopèrent, dans la plupart des thèmes choisis par celle-ci, de façon plus étroite que ne le font habituellement les États européens. La coopération Benelux peut en la matière servir de modèle, bien que ce soit rarement son objectif explicite. Depuis l'intégration à l'Union européenne de l'acquis de Schengen en 1997, il n'y a pas d'exemple de collaboration lancée par le Benelux et reprise par l'UE. On compte en revanche quelques initiatives impliquant les pays du Benelux et servant de modèle pour la future politique européenne, telles que la coopération énergétique pentalatérale et le traité de Prüm relatif au partage des informations policières, deux projets auxquels participent également l'Allemagne et la France. Le traité de Prüm s'inspire du traité de police Benelux

de 2004 et la coopération énergétique bénéficie du soutien du Secrétariat général. Certaines initiatives du Benelux ont attiré depuis leur lancement un grand nombre d'autres pays européens, qui y ont adhéré, par exemple dans le domaine des contrôles routiers. Enfin, la coopération transfrontalière dans le cadre Benelux sert parfois de modèle à des projets similaires avec les voisins du Benelux.

Union Benelux et Coopération politique Benelux (CPB)

Il y a peu de lien entre les activités de l'Union Benelux et celles de la CPB. Cette dernière s'intéresse à d'autres sujets et ses participants ont au mieux une connaissance globale de ce qui se passe dans le cadre de l'Union Benelux. La conscience de l'existence d'une forme de coopération Benelux concrète contribue toutefois à un sentiment d'appartenance. La relation est plus directe entre les activités de l'Union Benelux et celles des trois pays dans le cadre européen, la collaboration administrative au sein de certains groupes de travail Benelux débouchant sur l'échange d'idées et la concertation dans les groupes de travail de l'UE. Cela conduit cependant rarement à des positions communes, du fait des divergences politiques entre les pays et du manque de concertation entre les ministres concernés. Les Pays-Bas ne délèguent pas toujours les mêmes représentants dans les groupes de travail du Benelux et de l'UE portant sur les mêmes thèmes, notamment dans les domaines de la police et de la sécurité intérieure. La Belgique et le Luxembourg envoient, eux, plus souvent les mêmes personnes.

Bénéfices sociaux

La coopération Benelux vise quatre types de bénéfices sociaux. Premièrement, la levée des barrières auxquelles se heurtent les citoyens, les entreprises, les organisations de la société civile, les collectivités locales et les services opérationnels dans les zones frontalières. Deuxièmement, la réalisation d'économies d'échelle en vue d'accroître l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics. Troisièmement, l'échange de connaissances et d'informations entre services administratifs et opérationnels afin que l'État puisse travailler mieux et plus intelligemment. Et, quatrièmement, la constitution d'une plateforme ou d'un réseau. Lorsque les fonctionnaires de pays voisins se connaissent et peuvent créer une relation de confiance, ils établissent facilement le contact et coopèrent mieux en cas de crise (épizootie, catastrophes, etc.), lors des interventions transfrontalières (de la police par exemple) ou durant les réunions européennes. L'impact social étant le plus souvent indirect, il est difficile de l'identifier.

Échecs

Un certain nombre de thèmes inclus au programme de travail commun pluriannuel 2009-2012 n'ont pas abouti à la coopération souhaitée. À cela différentes explications : défaut d'accord entre les trois pays sur la problématique et l'approche, changement de politique et de priorités de la part des États membres (nouveau gouvernement par exemple), ou manque de moyens humains du Secrétariat général du Benelux.

Facteurs de succès et d'échec

La réalisation de bénéfices sociaux est un exercice de longue haleine pour la coopération Benelux et les résultats en la matière restent souvent modestes, ce pour différentes raisons :

- Clarté des objectifs : pour de nombreux thèmes, la coopération n'est pas axée sur la résolution d'un problème social. Certes, elle cible généralement des performances données, mais néglige leur impact social. Les groupes de travail qui n'atteignent pas l'objectif initialement fixé ont en outre tendance à prolonger la coopération avec des ambitions revues à la baisse. De plus, l'empilement des fonctions peut facilement voiler les objectifs concrets.
- L'implication au niveau tant politique qu'administratif est cruciale pour atteindre des résultats. À défaut, la coopération dépend de la motivation personnelle des fonctionnaires concernés et il n'est plus garanti qu'elle cadre avec les priorités politiques. Les différences politiques, réglementaires et techniques deviennent alors très vite des obstacles insurmontables.
- Les groupes de travail se réunissent deux fois par an en moyenne, un rythme insuffisant pour obtenir des avancées significatives.
- Le recours à l'expertise juridique n'intervient parfois que dans une phase tardive de la coopération, ce qui provoque des retards et exige des efforts supplémentaires.
- Ces dernières années, le statut démissionnaire des gouvernements belge et néerlandais a été un facteur de ralentissement, car il était impossible de donner le feu vert pour certains traités et protocoles d'accord, ou pour de nouvelles initiatives ou le financement de projets. Les changements de gouvernement ont de plus conduit à la définition d'autres priorités.

Annexes

Annexe 1 À propos de l'IOB

Objectifs de l'IOB

La direction Évaluation de la politique et des opérations (IOB) a pour vocation de dresser, à partir d'évaluations réalisées en toute indépendance, un tableau de la mise en œuvre et des résultats de la politique étrangère des Pays-Bas. Elle intervient dans tous les domaines d'action financés par le budget interministériel de la coopération internationale (HGIS).

Par ailleurs, l'IOB conseille les directions stratégiques et les ambassades dans la programmation et la pratique des évaluations qu'elles effectuent en responsabilité propre. Les évaluations permettent aux ministres de rendre compte au Parlement de la politique conduite et des moyens financiers engagés à cette fin. Mais ce n'est pas leur seul objet, car elles doivent aussi être porteuses d'enseignements. Les résultats sont donc destinés à être intégrés au « cycle de révision » du ministère afin d'être exploités lors de la définition des orientations et de leur mise en œuvre.

Approche et méthode

L'IOB dispose d'une équipe d'analystes expérimentés et d'un budget propre. Elle fait aussi appel à des intervenants externes spécialistes du domaine concerné. Dans la logique de l'assurance qualité, l'IOB prévoit pour chaque évaluation un groupe de référence composé de spécialistes externes et d'agents du ministère. La politique et les lignes directrices suivies par l'IOB en matière d'évaluation sont disponibles sur le site internet.

Programmation

Les activités de l'IOB sont planifiées dans le programme annuel d'évaluation du ministère, qui est établi lors de la concertation entre le secrétaire général et les directeurs généraux puis inclus dans l'Exposé des motifs du budget des Affaires étrangères.

Une organisation en évolution continuelle

Depuis sa création en 1977, l'IOB a connu de grandes transformations au niveau des méthodes de travail, des domaines d'intérêt et de la répartition des responsabilités. Si, à ses débuts, l'IOB était surtout chargée de l'évaluation de projets ponctuels pour le ministre de la Coopération au développement, à partir de 1985, ses travaux se sont étendus à des secteurs, des thèmes ou des pays entiers. De plus, ses rapports sont désormais présentés au Parlement, devenant ainsi publics.

En 1996, l'approche de la politique étrangère a été repensée et le ministère des Affaires étrangères réorganisé. La direction a reçu son nom actuel et son domaine d'action a été élargi à l'ensemble de la politique étrangère du gouvernement néerlandais.

Ces dernières années, l'IOB collabore de plus en plus souvent à des évaluations communes avec des services homologues d'autres pays. Enfin, l'IOB s'emploie aussi à enrichir sa méthode de travail, accordant une importance croissante à la statistique dans l'évaluation des résultats.

Annexe 2 Termes de référence (résumé)

Éléments des Termes de référence, définis le 9 août 2012, pour l'audit Renforcement de la coopération européenne et position des Pays-Bas, se rapportant au volet de l'étude sur la coopération conventionnelle au sein de l'Union Benelux

Pour les termes de référence complets en anglais, voir :
www.government.nl/foreign-policy-evaluations

Définition et structure

Le second volet de l'étude est une évaluation de la coopération conventionnelle Benelux, axée d'une part sur les améliorations devant découler du nouveau traité et d'autre part sur l'analyse des résultats et de la valeur ajoutée de la coopération dans le cadre de l'Union Benelux.

Choix des thèmes de coopération

Afin d'étudier la mise en œuvre du nouveau traité Benelux, des thèmes de coopération ont été choisis selon les critères suivants :

- répartition des thèmes entre les trois piliers thématiques de l'Union Benelux (marché intérieur et union économique, développement durable, justice et affaires intérieures);
- lien possible entre la mise en œuvre du traité et l'action conjointe au sein de l'UE;
- implication de régions ou de pays limitrophes (Benelux-plus);
- coopération déjà effective.

Après examen du programme de travail commun et des plans annuels Benelux, les thèmes suivants ont été retenus :

1. Coopération énergétique pentalatérale (entre le Benelux, la France et l'Allemagne)
2. Lutte contre les maladies animales
3. Coopération transfrontalière entre autorités locales et régionales[209]
4. Politique de la jeunesse
5. Travail frontalier
6. Décision Ambulances
7. Coopération policière transfrontalière (concertation Senningen)

Quelques thèmes du programme de travail commun n'ayant pu être réalisés compléteront cette sélection, après avoir été identifiés à partir d'enquêtes exploratoires. Lors d'entretiens avec des fonctionnaires des ministères concernés et des agents du Secrétariat général, les facteurs ayant entravé leur mise en œuvre seront ensuite recherchés.

[209] Sur la base de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales.

Le fonctionnement du « Parlement Benelux » ne sera pas pris en compte dans l'évaluation, les négociations sur le nouveau statut du Conseil interparlementaire consultatif Benelux, dissociées de celles sur le nouveau traité Benelux, étant toujours en cours.
L'Office Benelux de la propriété intellectuelle (OBPI) est lui aussi exclu du champ de l'évaluation. Cet organisme subvient entièrement à ses propres besoins grâce à l'enregistrement des marques, dessins et modèles.

Approche et méthode

L'évaluation de la mise en œuvre du traité Benelux comprend l'analyse :

a. de la réalisation de certaines améliorations devant découler du nouveau traité ; et
b. de la valeur ajoutée de l'Union Benelux en tant que cadre de coopération.

(a) Analyse des améliorations

Le nouveau traité Benelux devait entraîner certaines améliorations, telles que le renforcement du pilotage politique, un recentrage sur le fond et une flexibilité accrue permettant de répondre à l'actualité[210].

Questions sur le pilotage politique	
Questions	**Sources**
1. À quelle fréquence se réunit le Comité de ministres, quelle est sa composition et quelles sont les évolutions à cet égard depuis la signature du traité (juin 2008) ?	Archives du ministère des Affaires étrangères, communiqués, entretiens avec des agents de la direction Europe occidentale et centrale (DWM) et des ministères techniques
2. Quels sont les sujets abordés par le Comité de Ministres ?	idem
3. Le contenu du programme annuel fait-il l'objet d'une discussion, et si besoin d'une adaptation, au niveau politique ou est-il approuvé automatiquement ?	Entretiens avec des agents de DWM, du Secrétariat général Benelux et des ministères belges et luxembourgeois

[210] Cf. la lettre du ministre des Affaires étrangères à la Chambre des représentants sur l'avancée des négociations en vue d'un nouveau traité Benelux *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008* [Établissement des états budgétaires du ministère des Affaires étrangères (V) pour l'année 2008], 13 juin 2008, La Haye, Documents parlementaires 2007-2008, 31 200 V n° 128.

Questions sur le recentrage thématique	
Questions	**Sources**
1. Sur quels thèmes stratégiques la coopération porte-t-elle ?	Programme de travail commun Benelux, programme annuel Benelux, rapports annuels de l'Union Benelux, dossiers de DWM, entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois
2. Quelles sont les évolutions à cet égard depuis la signature du nouveau traité (juin 2008) ?	idem
3. La cohérence entre les thèmes de la coopération a-t-elle été renforcée ?	idem
4. Le programme de travail commun contribue-t-il au recentrage sur le fond ?	idem

Questions sur la flexibilité	
Questions	**Sources**
1. Le cadre conventionnel permet-il la flexibilité ?	Programme de travail commun Benelux, programme annuel Benelux, rapports annuels de l'Union Benelux, dossiers de DWM, entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois
2. Le programme de travail pluriannuel commun permet-il la flexibilité ?	Idem
3. Les institutions du Benelux sont-elles flexibles ?	Entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux et des ministères belges et luxembourgeois
4. Le Benelux s'est-il déjà trouvé dans la nécessité d'agir rapidement en réponse à l'actualité et s'en est-il montré capable ?	Rapports annuels de l'Union Benelux, dossiers de DWM, entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois

(b) Valeur ajoutée de l'Union Benelux en tant que structure de coopération

Un certain nombre de thèmes de coopération mis en œuvre dans le cadre du traité Benelux seront choisis. Leur analyse comprendra plusieurs questions standard :

Questions pour l'évaluation de chaque thème de coopération	
Questions	**Sources**
1. Quels ont été les arguments en faveur d'une coopération dans le cadre du Benelux plutôt que dans un contexte bilatéral, européen ou autre ?	Entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois, des collectivités locales et régionales et des services exécutifs des pays du Benelux
2. Quel rôle (de soutien, de coordination, de pilotage, d'expert, etc.) le Secrétariat général a-t-il joué dans les activités de coopération concernées ?	idem
3. Comment s'est déroulé le processus de coopération entre les représentants des États Benelux ?	idem
4. Quels sont les extrants de la coopération (par exemple une décision, des accords opérationnels, du matériel d'information, etc.) ?	Archives du ministère des Affaires étrangères, rapports annuels de l'Union Benelux, lettre d'information Benelux, entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois, des collectivités locales et régionales et des services exécutifs des pays du Benelux
5. Les dispositifs concernés sont-ils utilisés (transport en ambulance, portail internet, etc.) ? Quels sont les avantages de la coopération pour le citoyen néerlandais ?	Entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois, des collectivités locales et régionales, des services exécutifs des pays du Benelux et des bénéficiaires potentiels des prestations
6. Quelle a été la valeur ajoutée de l'Union Benelux par rapport à d'autres cadres de coopération ?	idem

En complément des sources mentionnées, il sera fait usage des évaluations effectuées ou commandées par l'Union Benelux, par exemple celle du traité de Senningen achevée en 2010.

Outre les thèmes de coopération effectivement mis en œuvre, l'IOB s'intéressera aux projets qui ne l'ont pas été ainsi qu'aux raisons de cet échec.

Échecs	
Questions	**Sources**
1. Quels aspects de la coopération, prévus dans le programme de travail commun, n'ont pour le moment donné lieu à aucune activité de coopération ?	Entretiens avec des fonctionnaires néerlandais, belges et luxembourgeois et des membres du personnel du Secrétariat général Benelux
2. Quels sont les facteurs expliquant l'échec de la mise en œuvre de la coopération ?	Idem

Enfin, le rôle de l'Union Benelux comme laboratoire politique pour une coopération européenne élargie sera examiné :

Le Benelux comme laboratoire politique	
Questions	**Sources**
1. Quels sont les exemples de projets initiés par le Benelux et rejoints par d'autres pays européens ou ayant inspiré une nouvelle politique à l'Union européenne ?	Archives du ministère des Affaires étrangères, rapports annuels de l'Union Benelux, lettre d'information Benelux, entretiens avec des agents de DWM, des directions et des ministères techniques, du Secrétariat général Benelux, des ministères belges et luxembourgeois, des collectivités locales et régionales et des services exécutifs des pays du Benelux

Le ministre des Affaires étrangères s'est engagé devant le Sénat à impliquer le Parlement Benelux dans l'évaluation[211]. L'IOB répondra dans la mesure du possible à toute demande du Parlement en ce sens.

[211] *Behandeling van het wetsvoorstel Goedkeuring Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* [Discussion de la proposition de loi Ratification du traité portant révision du traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958], Documents parlementaires du Sénat, 17, 2 février 2010, p. 726.

Annexe 3 Thèmes de coopération

1. Marché intérieur et Union économique

- ***Politique énergétique (incluant l'électricité, mais non le gaz ni l'initiative offshore en mer du Nord)***
- Propriété intellectuelle
- ***Affaires vétérinaires, sécurité alimentaire et bien-être animal***
- ***Coopération dans les zones frontalières***
- Transports
- Coopération économique

2. Développement durable

- Aménagement du territoire
- Coopération transfrontalière
- Cadre global Benelux
- Environnement et climat
- Nature et protection des paysages
- ***Politique de la jeunesse***
- ***Ambulances***
- ***Cohésion sociale et problématique des travailleurs transfrontaliers***

3. Justice et Affaires intérieures

- ***Coopération policière***
- ***Gestion de crise***
- Justice
- Consommation illicite de drogues - élément de la santé publique
- Circulation des personnes
- Réadmission des ressortissants
- VISA
- Euro Contrôle Route (ECR)
- Fraude fiscale

Coopération avec les États tiers (États fédérés)

Innovation et coopération

- Urbiscoop
- SIG - Données géographiques
- Connexions sûres
- Conduites souterraines
- Le Benelux en chiffres

Annexe 4 Personnes interviewées et consultées

Pays-Bas

- Ineke van Bladel, juriste senior, division Droit international, ministère des Affaires étrangères
- Jan Bloemendal, directeur adjoint du service vétérinaire, ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation
- Cees de Bruin, gestionnaire de compte, division Achats et approvisionnements, Facilité de coopération pour la police
- Jan van der Burg, coordinateur thématique Politique internationale de la jeunesse, direction Jeunesse, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Marlèn Dane, chef de la division Europe, direction Affaires européennes et internationales, ministère de la Sécurité et de la Justice
- Wim Deinum, chef d'unité adjoint, service IPOL, Corps national des services de police
- Thomas Donders, développeur d'affaires, *Customers & Markets*, Tennet
- Martin Flipse, conseiller en enseignement policier international, Académie de police
- Wim van Gelder, ancien médiateur transfrontalier et président de la taskforce CTF, ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume
- Auke van der Goot, chargé de mission senior, Administration publique et démocratie / secteur Europe et Administration intérieure, ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume
- Frans Gubbels, chargé de mission senior pour la coordination, Coordinateur national de l'antiterrorisme et de la sécurité, ministère de la Sécurité et de la Justice
- Willem van Haersma Buma, conseiller *Public & Regulatory Affairs*, APX Endex
- Erwin de Hamer, chargé de mission senior, Organisation et Administration des régions de sécurité et de la police, ministère de la Sécurité et de la Justice
- Peter Hartog, manager, Centrale nationale d'appels des services ambulanciers, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Frans Heeres, chef du corps régional de police Brabant Centre et Ouest, et chef d'opérations préparatoires Brabant Est
- Hein van der Hoeven, chargé de mission pour la coordination de la politique, gestionnaire du dossier Benelux, direction Europe, ministère des Affaires étrangères
- Marloes Jorritsma-Vorderman, chargée de mission senior, direction Assurances maladie, division Assurances et Traités, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Paul van Laar, chargé de mission senior, Centrale nationale d'appels des services ambulanciers, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Maarten Lak, représentant spécial pour les pays voisins, direction Europe, ministère des Affaires étrangères
- Chris de Lange, chargé de mission senior, direction Assurances maladie, division Assurances et Traités, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Elserike Looije, juriste, direction Soins curatifs, ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports
- Kees Martens, manager, bureau Affaires belges (BBZ), Banque d'assurances sociales

- Elozona Ochu, spécialiste technique, Chambre de l'énergie, Autorité néerlandaise de concurrence
- Ruud Otter, manager thématique, Energie-Nederland
- Edu Schaake, chargé de mission, division Assurances sociales transfrontalières, direction Affaires internationales, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi
- Ger Scheffer, conseiller d'ambassade Sécurité et Administration, ambassade à Bruxelles
- Henne Schuwer, ambassadeur en Belgique
- Erik Sieders, coordinateur thématique pour le marché de gros d'électricité, direction Marché énergétique, ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation
- Sjoerd Sjoerdsma, chargé de mission, spécialiste pays pour la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, Saint-Marin, le Saint-Siège, gestionnaire du dossier Benelux, direction Europe centrale et occidentale, ministère des Affaires étrangères
- Willy Steenbakkers, coordinateur de crise senior, ministère de la Sécurité et de la Justice
- Oscar Tessensohn, développeur d'affaires, *Customers & Markets*, Tennet
- Carlo Trojan, négociateur du nouveau traité Benelux pour les Pays-Bas
- Ludo Vischer, chargé de mission senior / chef de projet, direction Alimentation, Santé et Bien-être des animaux et Politiques relatives à la consommation, ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation
- Frederik Wisselink, conseiller Politique énergétique européenne et internationale, direction Marché énergétique, ministère des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation
- Frank Woud, chargé de mission, direction Affaires européennes et internationales, ministère de la Sécurité et de la Justice

Belgique

- Dirk Beersmans, commissaire, direction Coopération policière internationale (CGI), police fédérale
- Koen de Budt, chargé de mission, direction Planification d'urgence (centre de crise), Service public fédéral Intérieur
- Peter De Buysscher, directeur, direction Coopération policière internationale (CGI), police fédérale
- Carlos Debacker, conseiller, direction Coopération policière internationale (CGI), police fédérale
- Marc Dejongh, commissaire principal, direction Coopération policière internationale (CGI), police fédérale
- Filip D'havé, représentant diplomatique du gouvernement flamand aux Pays-Bas
- Frank Geerkes, ambassadeur aux Pays-Bas
- Jan Hensmans, chargé de mission senior, Service public fédéral Economie
- Hendrik Hermans, conseiller coordinateur, direction Sécurité sociale salariale, Service public fédéral Sécurité sociale
- Geert van Keer, conseiller général, président de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin, UEBL-Benelux, Coopération transfrontalière avec les pays voisins (coordinateur Benelux / gestionnaire du dossier Benelux), Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement

- Gerard Lamsens, directeur vétérinaire, Service Politique sanitaire animaux et végétaux, Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement
- Edwin Lefebre, chargé de mission juridique, Autorité flamande
- Danny Van Raemdonck, commissaire (*Police Superintendent*), direction Coopération policière internationale (CGI), police fédérale
- Pascal Rosière, Chef de cellule Organisation des secours, logistique et télématique, direction générale Soins de santé primaires et Gestion de crise, Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement
- Jan Vanhee, Agence flamande d'activités socioculturelles pour la jeunesse et les adultes (communauté flamande) / attaché flamand à la Jeunesse – Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne

Luxembourg

- Roland Engeldinger, directeur adjoint et coordinateur Benelux, ministère des Affaires étrangères
- Michel Feider, directeur des Services de secours, ministère de l'Intérieur
- Christian Gatti, directeur de l'École de police, police grand-ducale
- Jean-Marc Hoscheit, ambassadeur aux Pays-Bas
- Jacques Klein, directeur Budget et Équipement, police grand-ducale
- George Metz, directeur, Agence nationale pour la jeunesse

Secrétariat général Benelux

- Jan van Laarhoven, secrétaire général
- Luc Willems, secrétaire général adjoint
- Alain de Muyser, secrétaire général adjoint
- Sonja Van Rossem, chef du bureau du staff
- Hugo Abts, chef, team Marché intérieur et Union économique
- Leen van den Berg, chef, team Développement durable
- Thierry Charlier, chef, team Justice et Affaires intérieures
- Karin Jacobs, chef, team Développement durable
- Frederik Deloof, chargé de mission, team Marché intérieur et Union économique
- Peter Janssens, innovateur, bureau du staff
- Hans Mooren, chargé de mission, team Marché intérieur et Union économique
- Edwin van Os, chargé de mission, team Justice et Affaires intérieures
- Claudine Otto, chargée de mission, team Marché intérieur et Union économique
- Didier van Schelvergem, chargé de mission, team Justice et Affaires intérieures
- Karel van de Velde, chargé de mission, team Développement durable

Conseil interparlementaire consultatif Benelux

- Jack Biskop, député CDA (Pays-Bas), président du Parlement Benelux
- André Bosman, député VVD (Pays-Bas)
- Maya Detiège, députée fédérale Sp.a (Belgique)
- André Postema, sénateur PvdA (Pays-Bas)
- Dominique Tilmans, sénatrice MR (Belgique)
- Bart Tommelein, sénateur, député Open VLD au Parlement flamand (Belgique)
- Veerle Wouters, députée fédérale NVa (Belgique)

Universitaires

- Jan Rood, chargé de recherches senior, Institut néerlandais pour les Relations internationales Clingendael, professeur extraordinaire d'intégration européenne dans une perspective mondiale à l'université de Leyde
- Jan Wouters, professeur de droit international et organisations internationales, université catholique de Louvain

Rhénanie du Nord-Westphalie

- Pascal Belling, agent de liaison de la Rhénanie du Nord-Westphalie auprès du Secrétariat général Benelux

Commission européenne

- Matti Supponen, chargé de mission senior (coordinateur de la politique en matière d'électricité et de gaz), direction générale de l'Énergie

Annexe 5 Sources consultées

Accord d'application de l'article 37, alinéa 2, du Traité instituant l'Union économique Benelux, Bruxelles, 14 janvier 1964.

« *Benelux blijft hangen in babbelstadium* » [Le Benelux en reste au stade des bavardages], dans NRC Handelsblad, 2 octobre 2010.

Chambre des représentants, Questions des députés Weekers (parti libéral), Hessels (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 734, La Haye, 22 novembre 2006.

Chambre des représentants, Concertation générale Benelux, Documents parlementaires, 31200 V, n° 782, La Haye, 13 mars 2008.

Chambre des représentants, Rapport de concertation générale, approuvé le 2 avril 2009, Documents parlementaires, 26 834 n° 22, La Haye.

Chambre des représentants, Discussion de la proposition de loi Ratification du Traité, conclu à La Haye le 17 juin 2008, portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, Documents parlementaires 18, 29 octobre 2009.

Chambre des représentants, Motion Ten Broeke, Documents parlementaires 31585, n° 9, La Haye, 3 novembre 2009.

Commissie grensarbeiders II [Commission sur les travailleurs frontaliers II] *Rapport van de Commissie grensarbeiders II* (Rapport de la deuxième commission sur les travailleurs frontaliers), La Haye, 29 avril 2008.

Conseil consultatif pour les Questions internationales (AIV), Le Benelux, utilité et nécessité d'une coopération renforcée, Avis n° 53, La Haye, février 2007.

Conseil consultatif stratégique Flandre internationale, *Het Herzieningsverdrag Benelux Unie* [Le traité portant révision du Traité instituant l'Union Benelux], avis 2009/18, 15 juin 2009.

Conseil de l'Administration publique (Rob), *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen* [Coopération transfrontalière : rétrospective et recommandations], décembre 2010.

Corpelijn A., *Grensoverschrijdende arbeid: werken in Nederland, wonen in het buitenland* (L'emploi transfrontalier : travailler aux Pays-Bas, vivre à l'étranger), dans *Sociaaleconomische trends*, 4e trimestre 2009.

Corpelijn, A., *Pendelen naar Nederland: oude en nieuwe grensarbeiders* [Travailleurs frontaliers actifs aux Pays-Bas : ancien et nouveau profils], dans *OVER WERK*, Revue du centre de soutien Travail et économie sociale, Acco, 4/2009.

Eenooge, C., van, *De waarde van het Benelux-politieverdrag in de Belgisch-Nederlandse grensstreek* [Le traité de police Benelux et sa portée dans la zone frontalière néerlando-belge], mémoire de master, faculté de droit de l'université de Gand, 10 mai 2010.

Gouvernements Benelux, Déclaration politique, 17 juin 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/rgm/DeclarationPolitique_2008.pdf).

Hautes Parties contractantes, Déclaration, 17 juin 2008 (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/act/20080617_verklaring_fr.pdf).

Hoogenboezem, J., *Nederlanders in de Benelux* [Les Néerlandais dans le Benelux], dans *Internationale Spectator*, 59, n° 5, mai 2005.

Mémorandum d'accord concernant la coopération dans le domaine de la gestion des crises pouvant avoir des conséquences transfrontalières entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg, 1er juin 2006.

Ministère des Affaires économiques, Établissement des états budgétaires du ministère des Affaires économiques (XIII) pour l'année 2006, Documents parlementaires, 30 300 XIII n° 89, La Haye, 19 juin 2006.

Ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des Aliments, Compte rendu des axes prioritaires suite à l'exercice de simulation Benelux du 25 mars 2010, La Haye, 2010.

Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, Réaction à la recommandation du Parlement Benelux, 14 mars 2005.

Ministre de l'Intérieur et ministre des Affaires étrangères, Point de vue gouvernemental sur la coopération transfrontalière], Documents parlementaires, 32 851, n° 1, La Haye, 8 juillet 2011.

Ministre de la Santé, du Bien-être et des Sports, Réponse du ministre de la Santé aux députés Weekers (parti libéral), Hessels (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 734, La Haye, 22 novembre 2006.

Ministre de la Santé, du Bien-être et des Sports, Réponse du ministre de la Santé aux députés Weekers (parti libéral), Hessels (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 2943, 15 juin 2009.

Ministre de la Santé, du Bien-être et des Sports, Réponse du ministre de la Santé aux députés Weekers (parti libéral), Hessels (parti chrétien-démocrate) et Blom (parti travailliste) à propos des transports ambulanciers transfrontaliers, Documents parlementaires 797, La Haye, 27 novembre 2009.

Ministre des Affaires étrangères, Réaction du gouvernement à l'avis de l'AIV : Le Benelux, utilité et nécessité d'une coopération renforcée, Documents parlementaires, 30 800 V, n° 111, 4 juillet 2007.

Ministre des Affaires étrangères, Établissement des états budgétaires du ministère des Affaires étrangères (V) pour l'année 2008, Documents parlementaires, 31 200 V n° 128, La Haye, 13 juin 2008.

Ministre des Affaires étrangères, Exposé des motifs, Ratification du Traité, conclu à La Haye le 17 juin 2008, portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, Documents parlementaires 31 585, n° 3, La Haye, 11 septembre 2008, p. 1.

Ministre des Affaires étrangères, Brochure Mémorandums d'accord, division Droit international, Direction Affaires juridiques, 2009.

Ministre des Affaires étrangères, Mémoire en réponse, Documents parlementaires, 31 585 C, La Haye, 12 janvier 2010.

Ministre des Affaires étrangères, Protocole portant amendement à la Convention du 14 janvier 1964 en exécution de l'article 37, alinéa 2, du Traité instituant l'Union économique Benelux, Bruxelles, 6 juin 2012, (Recueil des conventions et des accords signés et ratifiés par les Pays-Bas, Trb. 2010, 108), annexe à la lettre du ministre des Affaires étrangères, Documents parlementaires 33 414 A/n° 1, La Haye, 14 septembre 2012.

Postma, A., *et al.*(red.), Regards sur le Benelux. Ouvrage commémoratif du jubilé à l'occasion de la coopération entre Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, Tielt, Lannoo, 1994.

Projet CWE MC, *Implementation Study, A report for the MoU signatories on the design of the market coupling solution in the Central West European (CWE) region*, août 2008 (http://www.tennet.org/images/Implementation%20study%20v%201%200_tcm41-17213.pdf).

Projet CWE MC, *Social Welfare Report 01-10/2012* (http://www.tennet.org/images/Social%20Welfare%20Report_01-10%202012_tcm41-20749.pdf).

Ramakers, M. et T. Bindeis, *Grensoverschrijdende spoedeisende medische hulpverlening in de Euregio Maas-Rijn; Wet- en regelgeving, overeenkomsten en afspraken met betrekking tot de grensoverschrijdende ambulancezorg in de Euregio Maas-Rijn* [Les secours médicaux d'urgence dans l'Euregio Meuse-Rhin ; Législation et réglementation, accords et arrangements concernant les services d'ambulance dans l'Euregio Meuse-Rhin], mars 2006.

Secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Relations au sein du Royaume, Coopération administrative transfrontalière, Documents parlementaires, 27 242, n° 1, La Haye, 13 juillet 2000.

Secrétariat général Benelux, Quarante-huitième rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, 2004, (http://www.benelux.int/pdf/pdf_fr/pub/RapAnnuel_2003.pdf).

Secrétariat général Benelux, Rapport annuel du Secrétariat général Benelux sur la coopération Benelux - 2004, Bruxelles, 2005.

Secrétariat général Benelux, Rapport annuel du Secrétariat général Benelux sur la coopération Benelux - 2005, Bruxelles, 17 juillet 2006.

Secrétariat général Benelux, Plan annuel 2006, Bruxelles, 2007.

Secrétariat général Benelux, Plan d'action Senningen 2007-2008, Bruxelles, 11 mai 2007.

Secrétariat général Benelux, Cinquante-deuxième rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif de Benelux sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, 2007, Bruxelles, 2008.

Secrétariat général Benelux, Réaction du Secrétariat général : vers un Benelux actif et moderne, 17 juin 2008.

Secrétariat général Benelux, Programme de travail commun 2009-2012, Bruxelles, 2008.

Secrétariat général Benelux, Compte rendu de la réunion du groupe de travail Sécurité sociale et Travail frontalier, 25 novembre 2008, Bruxelles, 25 novembre 2008.

Secrétariat général Benelux, Cinquante-troisième rapport commun des gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois au Conseil interparlementaire consultatif sur la réalisation et le fonctionnement de l'Union économique entre les trois États, 2008, Bruxelles, 12 mai 2009.

Secrétariat général Benelux, Conclusions du groupe de travail Formation commune Benelux, Bruxelles, 26 juin 2009.

Secrétariat général Benelux, Benelux : actif et moderne, Bruxelles, septembre 2009.

Secrétariat général Benelux, Programme pluriannuel Politique de la jeunesse 2009-2012, Bruxelles, 2009.

Secrétariat général Benelux, Plan annuel 2010, Bruxelles, 2009.

Secrétariat général Benelux, *Program of Cooperation between the Benelux and the Nordic Countries*, 15 décembre 2009.

Secrétariat général Benelux, Compte rendu de la réunion du groupe de travail Sécurité sociale et Travail frontalier, 22 octobre 2009, Bruxelles, 19 janvier 2010.

Secrétariat général Benelux, Évaluation du traité de police Benelux de 2004 : vision commune de la Concertation stratégique Benelux Police, Bruxelles, 21 mai 2010.

Secrétariat général Benelux, Second plan d'action Senningen, Bruxelles, 29 octobre 2010.

Secrétariat général Benelux, Benelux Newsletter, Bruxelles, novembre 2010/3.

Secrétariat général Benelux, Coopérer pour repousser les frontières. Plan annuel 2011, Bruxelles, 2010.

Secrétariat général Benelux, Brochure d'informations à l'usage des travailleurs frontaliers néerlandais en Belgique (2010), Bruxelles, 2010.

Secrétariat général Benelux, Structure de la coopération élargie. Mandats des groupes de travail en vertu des protocoles de coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Harmonisation des groupes de travail, Bruxelles, 23 décembre 2010.

Secrétariat général Benelux, Conclusions de la réunion du groupe de travail Gestion de crise du 11 février 2011, Bruxelles, 10 mars 2011.

Secrétariat général Benelux, Compte rendu de la réunion du groupe stratégique des Chefs des services vétérinaires - CVO du Benelux et de Rhénanie du Nord-Westphalie, 16 septembre 2011.

Secrétariat général Benelux, Benelux en chiffres, Bruxelles, 2011.

Secrétariat général Benelux, Almanach de la coopération transfrontalière 2011-2015, Bruxelles, mai 2011 (http://www.benelux.int/fr/almanak/00_almanak.asp).

Secrétariat général Benelux, Plan annuel 2012, Bruxelles, 2011.

Secrétariat général Benelux, La politique de la jeunesse dans le Benelux, Bruxelles, décembre 2011.

Secrétariat général Benelux, Prescriptions d'hygiène pour le gibier dans le Benelux, Bruxelles, décembre 2011.

Secrétariat général Benelux, Projet d'évaluation du second plan d'action Senningen 2009-2012, Bruxelles, 29 mars 2012.

Sénat, Compte rendu des débats sur l'état de l'Union, 22, La Haye, 13 mars 2007.

Sénat, Mémoire en réponse, Documents parlementaires, 31 585 C, 12 janvier 2010.

Sénat, Compte rendu des débats parlementaires, 17, La Haye, 2 février 2010.

Union économique Benelux, La mission du Conseil de l'Union économique, note au Conseil de l'Union économique R/Jur (64) 4, Bruxelles, 25 mars 1964.

Wouters J. *et al.*, *De Benelux; tijd voor een wedergeboorte?* [Le Benelux, vers une Renaissance ?], Anvers, Intersentia, 2006.

Communiqués du ministère des Affaires étrangères

DWM 404/06, 10 mai 2006.
DWM 775/06, 28 septembre 2006.
DWM 466/07, 15 juin 2007.
DWM 877/07, 20 décembre 2007.
DWM 128/08, 20 février 2008.

Sites internet

Secrétariat général Benelux
http://www.benelux.int

Point de départ travail frontalier
http://startpuntgrensarbeid.benelux.int/fr

Point de départ travail frontalier Vivre et travailler aux Pays-Bas et en Belgique
http://startpuntgrensarbeid.benelux.int/fr

INAMI
http://www.inami.fgov.be/information/fr/statistics/people/2009/pdf/statisticspeople2009frontier.pdf

Point d'information transfrontalière
www.GrensInfoPunt.nl (également en allemand)

EURES
http://www.eures.info/

Évaluations publiées par la direction de l'Évaluation de la politique et des opérations (IOB) (2008-2012)

Les évaluations de l'IOB publiées avant 2008 sont disponibles sur le site internet de l'IOB : www.government.nl/foreign-policy-evaluations

nº IOB	Année	Titre du rapport	ISBN
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1
368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	978-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	978-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-422-3
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	De Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8

nº IOB	Année	Titre du rapport	ISBN
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Evaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs avantages communs Evaluation de l accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4

nº IOB	Année	Titre du rapport	ISBN
342	2011	Intérêts communs avantages communs Evaluation de l 'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancierings-organisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2

nº IOB	Année	Titre du rapport	ISBN
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5

Publié par :

Ministère néerlandais des Affaires étrangères
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas
www.government.nl/foreign-policy-evaluations

Traduction : Direction de la traduction (AVT) du ministère des Affaires étrangères
Photo de couverture : Central Europe at night, satellite image | Science Photo Library
Carte : UvA-Kaartenmakers

Graphisme : Formzet bv, Rijwijk
Impression : OBT bv, Den Haag
ISBN : 978-90-5328-434-6

© Ministère néerlandais des Affaires étrangères | novembre 2012

Structure de coopération intergouvernementale entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, l'Union Benelux a fait l'objet d'un nouveau traité en 2008. Pour le gouvernement néerlandais, ce traité devait renforcer le pilotage politique de la coopération entre les trois États membres, la recentrer sur le fond et lui donner davantage de flexibilité. Suite à la demande du Parlement néerlandais au ministre des Affaires étrangères, la coopération a été soumise à une évaluation axée sur sa valeur ajoutée, son intérêt pour le citoyen néerlandais ainsi que la réalisation concrète des améliorations visées par le traité. Le présent rapport de l'IOB en présente les conclusions.

Publié par :

Ministère néerlandais des Affaires étrangères
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | Pays-Bas
www.government.nl/foreign-policy-evaluations
© Ministère néerlandais des Affaires étrangères | Novembre 2012

13BUZ615231 | F