Ministère néerlandais des Affaires étrangères

Lettre d'information de l'IOB # 12 08

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

Avec le nouveau traité Benelux, conclu en 2008, les Pays-Bas entendaient renforcer le pilotage politique de la coopération entre les trois États membres, la recentrer sur le fond et lui donner davantage de flexibilité. Si la structure a gagné en clarté, le pilotage politique n'est pas depuis apparu plus ferme et le recentrage sur le fond escompté n'a pas eu lieu. La flexibilité s'est accrue dans la mesure où de nouvelles initiatives sont développées, sans toutefois que des priorités claires soient établies. Il n'en demeure pas moins que la coopération Benelux est source de divers bénéfices sociaux et qu'elle apporte un complément, et parfois un appui, aux formes de coopération transfrontalière, bilatérale et européenne. Cependant, ces avantages sont souvent indirects et modestes, et les résultats longs à obtenir. Telles sont certaines des conclusions présentées par l'IOB dans son rapport *Relations, résultats et rendement ; évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas.*

Le Benelux

Lancée au cours de la Seconde Guerre mondiale, la coopération Benelux concerne d'abord la politique commerciale et monétaire. En 1960, le traité instituant l'Union économique Benelux (UEB) entre en vigueur pour une durée de cinquante ans. Sont aussi créés des organes tels que le Comité de ministres, le Secrétariat général et divers groupes de travail et commissions. Au fil des ans, le champ de la coopération s'est progressivement élargi à d'autres domaines : agriculture, énergie, environnement et climat, aménagement du territoire, justice et police.

Le Benelux a parfois joué un rôle de précurseur de l'intégration européenne, par exemple avec la coopération Schengen. Outre la coopération conventionnelle, les pays du Benelux agissent régulièrement de concert au sein de l'UE et en matière de politique étrangère, dans le cadre de la coopération politique Benelux (CPB).

Aux Pays-Bas, l'approche du terme du traité UEB a posé la question de l'avenir de la coopération Benelux. Le gouvernement néerlandais a estimé que sa poursuite serait bénéfique, à condition de la moderniser.

Le nouveau traité

En 2008, un nouveau traité a été signé. Moins détaillé que le précédent, il établit formellement l'élargissement susmentionné de la coopération Benelux. Dans cette perspective, l'Union économique Benelux s'appelle désormais l'Union Benelux (UB).

Elle a pour but l'approfondissement et l'élargissement de la coopération entre les trois pays membres afin de conserver son rôle de précurseur au sein de l'Union européenne et améliorer la coopération transfrontalière à tous les niveaux. L'action de l'Union Benelux porte sur trois terrains principaux : a) marché intérieur et union économique, b) développement durable, et c) justice et affaires intérieures.

Pour les Pays-Bas, le nouveau traité visait les améliorations suivantes :
a) pilotage politique clair ;
b) recentrage de la politique sur le fond ;
c) flexibilité accrue afin de mieux répondre à l'actualité.

Par ailleurs, le traité permet de coopérer avec les États, Länder ou régions limitrophes, qui ne peuvent cependant devenir membres de l'Union Benelux. Depuis 2009, le Land allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie participe, à sa demande, à divers éléments de la coopération Benelux.

Améliorations dans la pratique

L'IOB constate que le pilotage politique ne s'est guère amélioré en dépit de la mise en œuvre de certaines innovations du traité, telles qu'un programme de travail commun, des plans annuels et une réunion annuelle du Comité de ministres. Ces dernières années, les responsables politiques et les hauts fonctionnaires n'ont encore accordé que peu d'attention aux questions de fond de la coopération. L'harmonisation interministérielle et la coordination de la part du ministère des Affaires étrangères sont restées limitées. La collaboration reste de ce fait une simple somme de décisions fragmentaires et ponctuelles.

L'IOB note que l'ambition d'un recentrage sur le fond est restée lettre morte, malgré la définition par le nouveau traité de trois domaines principaux. Ceux-ci ont intégré les thèmes de coopération existants mais cette redistribution n'a été que superficielle, le champ couvert restant à peu de choses près le même qu'avant 2008.

La flexibilité introduite par le traité permet de développer de nouvelles initiatives. Elles nécessitent toutefois un ancrage administratif suffisant dans les pays et pâtissent du manque d'examen clair des priorités. Et il est rare que les groupes de travail soient dissous. Cette façon de procéder n'assure pas le choix des domaines les plus pertinents et les plus urgents, et ne contribue pas non plus au recentrage sur le fond.

Le Land allemand de Rhénanie du Nord-Westphalie participe actuellement à divers groupes de travail et à la coopération concrète qui en découle. Accueillie avec un enthousiasme plus ou moins marqué selon les groupes de travail et les délégations, cette coopération se concrétise davantage sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique.

Valeur ajoutée et avantages pour le citoyen

La coopération Benelux poursuit divers objectifs : la levée des barrières qui gênent les citoyens, les entreprises et d'autres organisations dans les zones frontalières, la réalisation d'économies d'échelle pour les services publics, le développement des connaissances et le renforcement des réseaux professionnels dans les trois pays (voir le tableau 1). Les avantages pour le citoyen sont généralement indirects, peu tangibles et modestes, et des années d'efforts sont souvent nécessaires avant que les partenaires parviennent à un résultat concret.

L'Union Benelux n'est pas en concurrence avec les formes de coopération transfrontalière, bilatérale et européenne, mais leur apporte un complément, et parfois un appui. Elle offre un cadre juridique à la collaboration transfrontalière, permet d'intensifier les relations bilatérales et est plus propice que l'UE à un partage poussé des connaissances. Les pays du Benelux procèdent aussi parfois à une mise en œuvre commune de la politique européenne. Le cadre choisi est souvent celui du Benelux, structure établie qui offre le soutien logistique et administratif du Secrétariat général siégeant à Bruxelles.

Les Pays-Bas n'étant pas limitrophes du Luxembourg, le Benelux n'est pas a priori pour eux le cadre de coopération frontalière le plus évident. Mais il offre en la matière la possibilité d'une action bilatérale dont il accroît en outre la visibilité. D'où la réputation de structure de coopération concrète dont jouit le Benelux en Europe.

Si elle ne conditionne pas la coopération informelle en matière de politique étrangère, cette coopération concrète contribue cependant à un cadre de référence commun. La collaboration administrative au sein de certains groupes de travail conduit à une harmonisation dans les groupes de travail de l'UE ; mais faute de coordination politique cela ne débouche que rarement sur une convergence de position.

Dans quelques domaines, le Benelux joue un rôle de précurseur européen. Il arrive ainsi parfois qu'il serve de modèle pour la politique de l'UE (concernant par exemple certains aspects de la politique énergétique et en matière de coopération policière). Il arrive aussi que d'autres pays (en particulier limitrophes) rejoignent une initiative Benelux en cours.

Ces dernières années, le montant moyen de la contribution financière annuelle des Pays-Bas à l'Union Benelux a été de 3,9 millions d'euros. Selon l'estimation de l'IOB, les dépenses relatives à la participation aux divers organes de concertation et groupes de travail atteignent 0,5 à 1 million d'euros.

Tableau 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 / plateforme	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 réellement obtenus.

La direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB) du ministère des Affaires étrangères effectue des enquêtes indépendantes sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence de la politique étrangère des Pays-Bas afin de rendre compte des résultats obtenus et de fournir des éléments permettant d'améliorer la mise en œuvre de cette politique. L'IOB garantit la qualité de ses enquêtes au moyen de procédures transparentes et systématiques.

Les rapports d'évaluation qui en résultent sont communiqués à la Chambre des représentants et mis gratuitement à la disposition du public néerlandais et des partenaires dans les pays concernés. Un résumé contenant les principales conclusions des rapports est également publié sous la forme d'une lettre d'information.

Rapport de l'IOB # 372 (novembre 2012)
Relations, résultats et rendement ; évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas
ISBN : 978-90-5328-434-6
A télécharger sur :
http://www.government.nl/foreign-policy-evaluations

Problèmes à considérer

Afin de mieux exploiter le potentiel de l'Union Benelux, il faut, selon l'IOB, tout d'abord s'attacher à l'élaboration d'une vision stratégique et à une plus grande implication des responsables politiques, notamment lorsqu'il s'agit de l'importance du Benelux pour la coopération transfrontalière, de son rôle précurseur au sein de l'Europe, de recentrage sur le fond et de la coopération avec la Rhénanie du Nord-Westphalie. Un meilleur ancrage de la coopération dans les priorités politiques et stratégiques nécessite de renforcer le pilotage administratif et la coordination, tant de la part des hauts fonctionnaires des ministères techniques que du ministère des Affaires étrangères. L'amélioration de la coopération suppose que les Pays-Bas indiquent clairement ce qu'ils attendent du Secrétariat général – en tenant toutefois compte des restrictions imposées à celui-ci en termes de budget et de personnel – et qu'ils le soutiennent dans cette mission. L'IOB propose également d'élaborer un cadre de réflexion qui permette de comparer les priorités et de faire des choix ciblés en la matière.

Conclusion

L'IOB a été chargé d'effectuer une évaluation de la coopération Benelux suite à la demande en ce sens de la Chambre des représentants et du Sénat au ministre néerlandais des Affaires étrangères. Les questions auxquelles l'analyse répond découlent des débats parlementaires sur le nouveau traité Benelux ; elles correspondent à un mode de réflexion – raisonnement en termes de rendement – solidement ancré aux Pays-Bas. L'évaluation doit donc être considérée comme le fruit du point de vue néerlandais.

La présente étude fait partie de l'audit sur le renforcement de la coopération européenne et la position des Pays-Bas (*Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie*), attendu en 2013, qui traitera aussi de l'efficacité de la coopération politique Benelux (CPB) dans le processus décisionnel de l'UE.

Publié par: Ministère néerlandais des Affaires étrangères | Direction de l'Évaluation de la Politique et des Opérations (IOB)
Boîte postale 20061 | 2500 EB La Haye | www.government.nl
© Ministère néerlandais des Affaires étrangères | novembre 2012 | 12BUZ614605 | F