

LES PAYS-BAS DANS LA COUR DES GRANDS ?



© Adobe Stock

■ SÉBASTIEN MAILLARD

Directeur de l'Institut Jacques Delors, Paris.

Outre les personnalités rencontrées pour cette note (liste en dernière page), l'auteur remercie Luis Vassy, ambassadeur de France aux Pays-Bas, et Thierry Chopin, conseiller spécial de l'IJD, pour leurs relectures.

Le Brexit a conduit cet État très intégré au marché européen, d'une part, à élargir ses alliés au sein de l'UE, d'autre part, à investir la relation franco-allemande, se rapprochant notamment de plusieurs positions françaises.

Les Pays-Bas sont en train de se repositionner au sein de l'Union européenne. Le départ du Royaume-Uni leur a fait perdre leur plus proche allié, qu'ils ne prétendent ni remplacer ni imiter. Ce départ les incite cependant à renouveler leurs alliances et à prendre de nouvelles initiatives européennes auprès de Paris et de Berlin. Les Pays-Bas, où se tiennent des élections législatives du 15 au 17 mars, sont ainsi en passe de devenir l'un des États les plus influents au sein des Vingt-Sept. Le sondage annuel auprès d'experts européens du *think tank* ECFR¹ le situait en 2020 comme 3e pays « le plus influent » dans l'Union européenne après l'Allemagne et la France

et devant l'Italie et l'Espagne. Décryptage d'une stratégie délibérée en cours.

1 ■ Rappels historiques : le promoteur traditionnel de l'Europe marchande

L'influence néerlandaise a marqué le processus d'intégration européenne depuis ses commencements. Les Pays-Bas comptent parmi les six États fondateurs de la première Communauté. Sans sidérurgie développée, leur adhésion n'avait rien d'évidente. La perte de leur empire colonial et leur intérêt économique de commercer avec la RFA du « miracle allemand » les conduisent toutefois au choix, raisonné, d'intégrer l'Europe naissante. Ce pays naguère neutre y entre toutefois à reculons, redoutant le poids dominant du

1. EU Coalition Explorer – European Council on Foreign Relations (ecfr.eu)

tandem franco-allemand. Dans la négociation du Traité de Paris instituant la CECA, dont cette année marque le 70e anniversaire, les Pays-Bas insistent pour doter la future organisation d'un Conseil des ministres afin d'introduire un contrôle démocratique de la Haute Autorité², réintroduisant de l'intergouvernemental dans le processus de décision communautaire en germe.

Petite économie très ouverte, dépendante des exportations, les Pays-Bas sont attachés à l'essor commercial de l'Europe. Avant même l'échec cuisant de la CED, leur ministre des affaires étrangères, Johan Willem Beyen, compté parmi les « Pères de l'Europe », propose, via un mémorandum en 1953³, d'établir une intégration économique générale et non plus sectorielle. Il jette les bases de ce qui deviendra, avec l'impulsion plus large du Benelux, le Marché Commun.

Les Pays-Bas s'activeront à faire de ce marché intérieur le hinterland de leur économie, dont Rotterdam devient et demeure le principal port avancé (Europort) et nœud logistique.

Outre le marché, l'autre raison fondamentale de l'attachement néerlandais continu à l'intégration européenne est que celle-ci repose sur le droit. L'édition de normes et règles communes est, pour tout *petit pays*, la meilleure protection contre les *grands* qui prennent l'avantage dans le rapport de forces. La Haye, qui abrite plusieurs juridictions internationales (*cf. infra*), perpétue le rôle historique joué par les Pays-Bas dans l'affirmation d'un droit international à respecter.

Avec l'élargissement au Royaume-Uni en 1973, les Pays-Bas deviennent un acteur épanoui de la construction communautaire. Bénéficiant de la profondeur du marché intérieur, il participe à chaque étape d'intégration (accord de Schengen, proposé par le Benelux ; monnaie unique). **Il se projette au barycentre des trois grands que forment l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne.** Son atlantisme et libéralisme assumés l'attirent le plus souvent dans le champ politique britannique, tout en restant un membre pleine-

ment intégré de l'Union. Il regarde vers Londres, adossé à l'Allemagne, éloigné de la France.

L'ouverture européenne des Néerlandais est confortée par une aisance économique (« miracle hollandais ») jusqu'au début des années 2000. Elle s'érode avec l'abandon, non sans mal, par l'opinion publique du florin pour l'euro. L'élargissement à l'Est de l'UE en 2004, pourtant conforme à l'intérêt des Pays-Bas pour un grand marché européen, installe une réticence européenne. Elle éclatera au grand jour par le rejet populaire du traité constitutionnel (63% des voix au référendum), au nom notamment de la défense de l'identité nationale, malgré un soutien des principaux partis politiques. Les Pays-Bas s'attachent alors à affirmer le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen et à faire mieux respecter le principe de subsidiarité.

2 ■ De l'inconfort à l'inflexion

Le Brexit renforce cet inconfort néerlandais devant l'évolution du projet européen. Le référendum britannique de 2016 fait perdre aux Pays-Bas leur grand allié traditionnel et, comme pour d'autres États, il bouleverse soudainement les rapports entre membres de l'Union. **Du barycentre du triangle des trois grands, les Pays-Bas redoutent de se retrouver à la périphérie d'une Union**, au moment même où l'axe franco-allemand est réinvesti par le président Macron.

Ce risque d'isolement s'ajoute à un sentiment croissant d'inconfort au sein d'une Union ébranlée à la suite de la crise des dettes souveraines en zone euro et de la crise migratoire. De plus, le déclin du leadership mondial américain, aggravé durant la présidence Trump, déboussole l'atlantisme de ce pays parmi les fondateurs de l'Otan.

La tentation d'imiter la sortie britannique est pour autant écartée. Aux dernières législatives néerlandaises, consécutives au Brexit, tenues le 15 mars 2017, le « Nexit » prôné par le parti

2. *Histoire de la construction européenne*, sous la dir. de Michel Catala, Presses académiques de l'Ouest, 2000

3. *Mémorandum du gouvernement des Pays-Bas concernant la Communauté européenne (5 mai 1953)* - CVCE Website

d'extrême-droite de Geert Wilders (Parti pour la liberté, PVV), parvint à séduire 13% des voix, un score en-deçà de celui obtenu en 2010. Partenaire commercial important du Royaume-Uni, les Pays-Bas sont trop dépendants du marché européen et intégrés à la zone euro pour prétendre avantageusement s'en extraire.

Au contraire, le gouvernement de Mark Rutte infléchit stratégiquement sa position européenne. De fait, le retrait britannique augmente mécaniquement le poids relatif de ce pays de 17,4 millions d'habitants au sein du Conseil de l'UE⁴. Au Parlement européen, il gagne trois sièges supplémentaires (autant que l'Italie). Il s'agit pour les Pays-Bas de ne pas laisser inoccupé l'élargissement de son espace politique européen. D'autant que le Brexit a aussi renforcé le poids relatif de l'Europe du Sud.

3 ■ Nouveaux alliés et rapprochement franco-allemand

Pragmatique, le pays a décidé de pallier sa perte d'influence consécutive au départ du Royaume-Uni par deux moyens. D'une part, par l'investissement dans de nouvelles alliances créées parmi les Vingt-Sept, d'autre part, en se rapprochant du moteur franco-allemand.

La démarche néerlandaise pour bâtir de nouvelles coalitions se veut flexible selon les intérêts à défendre, indépendamment d'autres divergences et sans se sentir liée par des cadres passés (Benelux, Europe des Six). « Il faut danser avec quiconque se trouve sur la piste de danse », cite Mark Rutte en dicton. Les alliances ainsi construites sont informelles, tactiques et changeantes, sans être exclusives. Montées dans un objectif précis, elles ne sont appelées à ne se former que le temps nécessaire à l'atteindre.

■ La « nouvelle Ligue hanséatique »

Menée *de facto* par les Pays-Bas, la « nouvelle Ligue hanséatique » comprend l'Irlande, le Danemark, la Suède, la Finlande et les trois pays baltes. Cette alliance entre huit États membres de l'UE, dont le nom ravive le souvenir des échanges commerciaux nordiques médiévaux, ne traduit pas une réalité commerciale mais exprime une convergence de vues économiques libérales que le Royaume-Uni incarnait jusqu'alors. Elle sert à **contrer les projets intégrationnistes français** pour la zone euro exprimés par le président Macron en 2017 et à maintenir la gestion de l'UEM entre États, comme le défend en particulier une publication conjointe du 6 mars 2018. Initiée aussi en contrepoids au départ du Royaume-Uni, ses réunions se situent au niveau technique, à celui des représentants permanents auprès de l'UE et, politiquement, au niveau des ministres des finances, domaine dans lesquels ce groupe exerce son influence, sans se former au niveau des chefs de gouvernement.

L'Allemagne n'en est pas membre mais a donné un consentement implicite à ce groupement d'États pour étouffer les projets macroniens propres à la zone euro. Le ministre de l'économie allemand, Peter Altmaier, a pu y participer directement. Les Pays-Bas se prêtent ainsi à porter des positions et à lancer des ballons d'essai, que Berlin, au regard de son rang dans l'UE et de son engagement franco-allemand, ne pourrait exprimer explicitement.

À la suite de l'accord franco-allemand de Meseberg du 19 juin 2018 posant le principe d'un très timide budget de la zone euro, les Pays-Bas ont élargi leur opposition à cette initiative par une lettre à l'Eurogroupe envoyée le 22 juin par son ministre des finances, Wopke Hoekstra, au nom de ses homologues de la Ligue hanséatique et de quatre autres pays (Autriche, Belgique, Luxembourg et Malte). La lettre exprimait aussi une opposition à toute hausse des dépenses de l'UE.

4. Pour rappel, la décision à la majorité qualifiée exige de réunir 55% des États (15) représentant 65% de la population de l'UE

■ Les « frugaux »

Les Pays-Bas se sont aussi rapprochés de l'Autriche, du Danemark et de la Suède, avec un soutien distant de la Finlande, formant un club autoproclamé « frugal », au niveau des chefs de gouvernement, qui se manifeste pendant la négociation du cadre financier pluriannuel 2021-2027 dans le but d'en limiter l'ampleur et de contrer le plan de relance impulsé par Paris et Berlin le 18 mai 2020 (cf. développement *infra*).

Mais au-delà de cette question budgétaire, l'hétérogénéité politique de cette alliance et sa division interne entre membres et non membres de la zone euro la rendent inopérante sur d'autres dossiers.

Elle pourrait cependant aisément se reformer en vue d'une prochaine négociation budgétaire.

■ Le Benelux

Union antérieure à la construction européenne, le Benelux a depuis longtemps perdu de sa vigueur européenne originelle. Toutefois, à la faveur d'une conjoncture politique alignant actuellement les libéraux à la tête des coalitions des trois pays, leurs chefs de gouvernement échangent davantage. Ils ont tenu de récents sommets communs avec les pays baltes et les quatre pays de Vise-grad (Europe centrale), entre autres.

■ Rapprochement de la France

Dans le champ des affaires européennes, la proximité politique des Pays-Bas avec l'Allemagne est déjà solidement ancrée, comme rappelé plus haut, en particulier entre ministres des finances. Ce n'était pas le cas traditionnellement avec la France. À la suite du Brexit, La Haye a entrepris un exercice diplomatique de rééquilibrage de ses relations afin de ne pas être trop lié à un seul grand pays et retrouver ainsi des marges de manœuvre et d'influence, en particulier là où la position allemande apparaît peu assurée. Son opposition au projet intégrationniste français pour

la zone euro n'a pas empêché le gouvernement Rutte de prendre l'initiative de se rapprocher de Paris sur d'autres sujets pour élaborer des positions communes afin de mieux pouvoir anticiper celles-ci plutôt que d'en subir le fait accompli. Les autorités françaises témoignent d'un activisme des autorités néerlandaises auprès d'elles, qui a débouché sur des 'non-papiers' conjoints inédits.

L'inflexion prise par le gouvernement néerlandais en matière de politiques européennes commerciale et de concurrence a permis un rapprochement vers les vues françaises. Un 'non-papier' franco-néerlandais sur le commerce international et la soutenabilité, dévoilé en mai 2020 dans le *Financial Times*, a créé la surprise en appelant à faire de la mise en œuvre des engagements de développement durable des accords commerciaux une condition préalable pour bénéficier des préférences tarifaires. **Il appuie aussi le principe d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.**

Une autre position commune aux deux pays a aussi porté sur la concurrence à renforcer sur le marché des plateformes numériques. Elle a été exprimée par un 'non-papier'⁵ le 15 octobre 2020, en amont du *Digital Markets Act* proposé par la Commission. L'adoption de cette directive ainsi que l'adaptation des règles de concurrence et de politique commerciale s'annoncent comme des priorités législatives de la prochaine présidence française du Conseil, qui aura besoin du soutien des Pays-Bas.

Dans la négociation de la nouvelle relation UE/Royaume-Uni, France et Pays-Bas ont aussi fait preuve de complicité dans la **défense de conditions de concurrence équitables vis-à-vis du marché intérieur européen** (*level-playing field*). Du fait de la profondeur de sa position, tant dans les marchés européen que britannique, La Haye a été la première à sensibiliser Paris à cet enjeu pour qu'elle s'en fasse un puissant avocat. La France a apprécié une fermeté néerlandaise en arrière sans faille sur le sujet.

5. [Non-paper-FRA-NL-ex-ante-regulation-platforms_final_1410.pdf](#) (euractiv.com)

À Paris, ce rapprochement est très bien accueilli et apprécié. Dans les ministères français, les Pays-Bas sont considérés comme un pays pro-actif et respecté comme un partenaire à la fois fiable et agile. **La convergence de vues touche aussi des sujets régaliens, comme à propos de Schengen, de l'élargissement et de la politique migratoire.** Sur le plan social, elle s'est manifestée en 2017 au sujet de la révision de la directive sur les travailleurs détachés. Quant à la future révision du Pacte de stabilité budgétaire, la diplomatie néerlandaise à Paris se montre ouverte à en faire évoluer les paramètres.

Au-delà du franco-allemand, les Pays-Bas diversifient leurs relations au sein de l'UE pour appuyer leurs positions avec des alliés moins attendus qu'autrefois. Ils préparent ainsi la publication, après les législatives néerlandaises du 17 mars, d'un **'non-papier' sur l'autonomie stratégique avec le gouvernement espagnol.**

4 ■ Changement de posture

En complément de ce changement d'approche, le gouvernement a adopté aussi un changement de posture sur l'Europe. Jusqu'alors peu disert sur la construction européenne et même rétif aux « idées grandioses »⁶ sur le sujet, le chef du gouvernement néerlandais, Mark Rutte, a prononcé en 2018-2019 trois discours à tonalité positive sur l'Europe, successivement à Berlin, Strasbourg et Zürich. Ces prises de parole publiques tenues en dehors des Pays-Bas en rappellent les fondamentaux incontournables : respect des règles et des accords conclus, des souverainetés nationales, importance du marché intérieur. Elles expriment aussi un infléchissement néerlandais dans les affaires européennes au regard de l'évolution turbulente de son cadre géopolitique et de l'urgence face au changement climatique.

« La *realpolitik* doit être une composante essentielle de la boîte à outils de l'Europe en matière de

politique étrangère. Car si nous nous contentons de louer nos principes et si nous nous gardons d'exercer notre pouvoir dans l'arène géopolitique, notre continent aura certainement toujours raison mais sera rarement pertinent », a fait valoir le premier ministre néerlandais dans son discours à Zürich⁷, le 13 février 2019, en faveur d'une politique étrangère européenne plus musclée, dans des termes que le président Macron ne renieraient sûrement pas.

Le parti de Mark Rutte, le VVD (Parti populaire pour la liberté et la démocratie), a aussi évolué.

Il n'est plus l'archétype de la formation libérale classique qu'il incarnait avec des figures emblématiques, tel le commissaire Frits Bolkestein. Dans la campagne législative actuelle surtout virtuelle, Covid oblige, et d'abord tournée sur des questions nationales, le parti a repris la ligne, familière en France, d'une « Europe qui protège », c'est-à-dire capable de poser ses conditions pour une concurrence équitable. Il défend aussi plus d'intégration en matière de défense. Les termes de « politique industrielle » et de « champions européens » sont désormais employés dans le vocabulaire politique. L'atlantisme se fait également plus tempéré devant le manque de fiabilité du leadership des États-Unis. Par ailleurs, au-delà du VVD, l'ensemble des partis en campagne se disent favorables à une hausse des investissements publics.⁸

5 ■ Atouts structurels

À l'appui d'une stratégie politique déterminée, l'influence néerlandaise bénéficie en arrière-fond de plusieurs atouts favorables.

■ Crédibilité économique

L'influence d'un État membre de l'UE est inséparable de sa santé économique. À -4,1%, la récession des Pays-Bas a été l'une des moins

6. Discours du premier ministre néerlandais, Mark Rutte, fondation Bertelsmann à Berlin | Speech | Government.nl

7. Quand les Pays-Bas pensaient la doctrine d'une puissance européenne - Le Grand Continent

8. Note de Corinne Deloy, Fondation Robert Schuman (Observatoire des élections en Europe), mars 2021

marquées dans l'Union en 2020⁹. Son taux de chômage, croissant sous l'effet du Covid, reste contenu, redescendu à 3,6% en janvier dernier (source Eurostat). Sa dette publique en hausse reste proche des 60% du PIB. Sa population, en augmentation, manie aisément l'anglais. En 2019, le pays était classé 4e pays le plus compétitif du monde par le Forum économique mondial¹⁰ et, l'année dernière, parmi les plus capables de s'adapter à l'après-Covid.

De plus, le Brexit a renforcé son poids économique relatif au sein des 27, dont il se présente comme la **5e économie du bloc**. Symboliquement, Amsterdam a détrôné Londres en janvier dernier comme première place boursière européenne, pour le marché d'actions¹¹. Le pays est toujours invité au G20, sans en être formellement membre.

■ Postes européens

Quelques Néerlandais occupent plusieurs positions influentes au sein des institutions européennes. En tant que vice-président exécutif, Frans Timmermans est le numéro deux de la Commission, en charge du déterminant « Pacte vert européen ». À l'intérieur de la Commission, trois Néerlandais se trouvent à la tête de directions générales stratégiques pour le pays, celle du budget (Gert-Jan Koopman), celle des affaires économiques et financières (Maarten Verwey) et celle des affaires sociales (Joost Korte). En revanche, les Pays-Bas ont moins investi dans les postes intermédiaires européens. Au Mécanisme européen de stabilité (ESM), Karel Linnemann tient le rôle de directeur financier (CFO). Par ailleurs, pour rappel, l'Eurogroupe fut présidé pendant cinq ans (2013-2018) par Jeroen Dijsselbloem.

Aux Pays-Bas, l'implication européenne est réputée variable au sein de la coalition sortante. Le ministère des affaires étrangères a commandé une étude comparative pour améliorer sa propre

coordination interne des questions européennes. Le professionnalisme de ses agents est souligné.

■ Longévité de Mark Rutte

L'influence politique des Pays-Bas est avant tout incarnée par la figure de Mark Rutte, au pouvoir depuis octobre 2010, avec une présidence européenne à son actif en 2016. S'il est reconduit à la tête du prochain gouvernement, comme les sondages le prévoient, **il deviendra, après le départ d'Angela Merkel, celui qui siège le plus longtemps sans discontinuité au Conseil européen**, à quasi-égalité avec Viktor Orbán. Ce qui devrait être son 4e et dernier mandat lui donnera sans doute plus de latitude pour prendre des risques politiques. Son aisance à tenir ensemble trois coalitions hétéroclites successives aux Pays-Bas l'a même qualifié un temps comme potentiel successeur de Donald Tusk, en 2019, à la présidence du Conseil européen. La place écoutée qu'il y occupe ont conduit ses homologues à multiplier les déplacements à La Haye. Il ne lui est pas pour autant reconnu de leadership européen.

■ Place européenne de La Haye

Pôle du droit international, abritant notamment la Cour internationale de justice et la CPI (Cour pénale internationale), La Haye est aussi le siège d'Europol depuis 1999 et d'Eurojust depuis 2002. Par ailleurs, à la suite du Brexit, l'Agence européenne des médicaments (qui autorise les mises sur le marché, entre autres, des vaccins anti-Covid) a été transférée à la capitale Amsterdam, proche de La Haye.

Au-delà de l'UE, La Haye accueille aussi certains services de l'Agence spatiale européenne, de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et un département de l'Office européen des brevets. Elle héberge aussi l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OAI), dont l'expertise joue notamment un rôle

9. Prévission économique de la Commission, 11 février 2021

10. [WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](#) (weforum.org)

11. *Financial Times* du 11 février 2021

important dans l'évolution de la relation UE/Russie.

6 ■ Limites d'influence

Malgré ces atouts structurels et une stratégie active d'influence, celle-ci doit tenir compte de plusieurs obstacles :

■ Une opinion publique sur la réserve

L'opinion favorable envers la construction européenne s'est érodée aux Pays-Bas comme dans plusieurs autres États fondateurs. Le net rejet des Néerlandais en 2005 du traité constitutionnel européen l'a manifesté par référendum. Dans une bien moindre mesure plus tard, en avril 2016, le rejet par référendum d'initiative populaire de l'accord européen d'association avec l'Ukraine a signalé une forme de réticence.

Précédée par Pim Fortuyn, assassiné en pleine campagne des législatives de 2002, la percée du parti d'extrême-droite de Geert Wilders (PVV), qui prône toujours un Nexit et un discours anti-Islam, s'accompagne désormais de celle du parti national-populiste de Thierry Baudet (FvD) à l'euro-scepticisme prononcé. Ces deux partis scindent un électorat hostile à l'UE évalué de 15% à 20%. Au-delà, ils pèsent sur la rhétorique des partis de gouvernement, placés ainsi sur la défensive dans leur gestion des affaires européennes.

Selon la dernière enquête Eurobaromètre réalisée en novembre-décembre 2020, l'image de l'Union européenne est positive pour 52% des Néerlandais. Ce taux, très proche de la moyenne européenne, a augmenté de neuf points en un an, après une forte décline l'été dernier. Si l'appartenance à l'UE reste largement acceptée, elle n'est pas exempte de doute sur son avenir proche. Surtout, les Néerlandais se déclarent hostiles, comme les opinions publiques dans les autres pays dits « frugaux », à doter l'Union de plus de compétences ou de moyens supplémen-

taires¹². Dans les enquêtes Eurobaromètres de 2019, avant la crise du Covid, ils étaient 69% aux Pays-Bas à considérer que les moyens financiers de l'UE étaient suffisants au regard de ses objectifs, un pourcentage très supérieur à la moyenne européenne. La réserve néerlandaise se nourrit du sentiment d'avoir accompli durement des réformes structurelles que d'autres partenaires de l'Union n'ont pas réalisé entièrement. Signe de confiance dans une capacité d'influence européenne retrouvée, le sentiment des Néerlandais que la voix de leur pays compte dans l'Union a augmenté de huit points en un an, atteignant 85% en novembre/décembre 2020 (Eurobaromètre).

■ Un paysage politique éclaté

Avec un scrutin à la proportionnelle intégrale, les gouvernements au pouvoir aux Pays-Bas sont habituellement formés de plusieurs partis. Mais de deux, ces coalitions sont passées dans les années 1990 à trois et actuellement à quatre. Cet éclatement retarde la formation, tous les quatre ans, d'une nouvelle coalition : celle issue des dernières législatives de 2017 mit plus de 200 jours à être conclue. Ces délais affaiblissent pendant ce temps la position néerlandaise. L'hétérogénéité des coalitions enserment les marges de négociation de l'exécutif, comme illustré à l'égard du budget européen, tout en lui donnant une profonde culture du compromis.

■ Un agenda défensif

L'influence des Pays-Bas s'exerce avant tout pour la défense de leurs intérêts nationaux, sans toujours s'articuler avec un agenda réformateur pour l'UE. L'opiniâtreté de Mark Rutte à la tête des « frugaux » au Conseil européen historique de juillet dernier l'a illustrée. Outre un budget de l'UE strictement limité à 1% du PNB européen, les Pays-Bas réclamaient, selon leur position traditionnelle, une restructuration des politiques européennes financées, au détriment de la PAC et au profit de la recherche et de l'innovation. Dans la

12. Les 'frugaux' et l'UE : point trop n'en faut, Daniel Debomy, Institut Jacques Delors - Blogpost 2/11/2020

négociation, où l'ajout d'un vaste plan de relance (*NextGenerationEU*) a soudain changé la donne, ils ont abandonné ces exigences de réformes du budget européen, s'attelant avant tout à limiter leur contribution nationale, en particulier par un prolongement et une augmentation de leur rabais et une hausse de leurs frais de perception dans les ports.¹³

L'hostilité initiale des Pays-Bas au plan de relance européen et leur refus de toute subvention au profit de seuls prêts n'ont pas non plus eu gain de cause. Très médiatisés, ils ont donné à leur influence européenne des accents eurosceptiques. Toutefois, outre les coupes budgétaires et extension de rabais mentionnées plus haut, le gouvernement Rutte a su peser directement dans la future gouvernance du plan de relance européen afin, en particulier, de soumettre le décaissement des fonds européens à l'engagement de réformes structurelles. Mais s'il se faisait trop incisif, ce droit de regard pourrait, en retour, faire pression sur les Pays-Bas pour corriger leurs pratiques fiscales agressives¹⁴ décriées par leurs partenaires européens. **Cette absence de coopération assumée en matière fiscale fragilise ainsi les exigences néerlandaises à l'égard de ses partenaires.**

Plus largement, l'agenda néerlandais pour la construction européenne est marqué par sa prudence. Il porte sur l'efficacité des politiques publiques, le respect de la subsidiarité, des règles communes de l'état de droit et de l'équité vis-à-vis des puissances mondiales concurrentes. Mais cet attachement au droit et à la bonne gestion ne s'articule pas, à ce stade, avec un nouveau projet d'intégration plus offensif. Le nouveau discours européen de Mark Rutte ne s'est pas traduit en actes politiques forts et la terne campagne des législatives actuelles ne promet rien à cet égard.

■ L'absence d'alternative

Ce qui à la fois motive et limite foncièrement l'influence des Pays-Bas est leur entière dépendance à l'égard de l'Union européenne. Tout d'abord, **sa taille politique lui interdit de s'opposer frontalement à l'axe franco-allemand**, d'où son opération de rapprochement décrite plus haut. D'autre part, son économie est entièrement plongée dans le marché européen (70% de ses exportations sont destinées aux pays de l'UE et 53% de ses importations en proviennent). Enfin, son intégration européenne est parmi les plus anciennes et complètes, sans aucun opt-outs. Pour ces trois raisons, **les Pays-Bas ne sauraient être considérés comme les « nouveaux Britanniques » d'une Union européenne, dont ils ne peuvent se priver.**

Conclusions ■

Le Brexit fait sortir au grand jour les Pays-Bas, qui se montrent des plus actifs à faire valoir leurs positions au sein de l'Union, grâce à une stratégie d'alliances fluctuantes au gré de leurs intérêts et à un nouveau positionnement à l'égard du couple franco-allemand. Face aux bouleversements géopolitiques, les positions néerlandaises ont modéré leur approche libérale traditionnelle, favorisant notamment des convergences nouvelles avec Paris.

Les solides atouts propres à ce pays renforcent son influence, qui s'exerce cependant davantage pour la défense de ses intérêts nationaux que pour imprimer sa conception du projet européen, dont il se fait non le moteur mais la vigie. ■

¹³. Un accord historique à améliorer et à réaliser, Sébastien Maillard, Institut Jacques Delors – Décryptage 27/07/20

¹⁴. Concurrence fiscale déloyale, une frugalité à combattre, Edgar Rivoli, Institut Jacques Delors – Policy Paper, 10/09/20

Liste des personnalités rencontrées ■

SANDRINE GAUDIN, Secrétaire Générale des Affaires européennes et Conseillère Europe du Premier Ministre

CAROLINE DE GRUYTER, correspondante Europe de NRC Handelsblad

MORGAN LARHANT, Sous-Directeur à la Direction du Budget, Ministère français des finances

LUUK VAN MIDDELAAR, philosophe politique

PIETER DE GOOIJER, Ambassadeur des Pays-Bas en France, ancien Représentant permanent à Bruxelles

REM KORTEWEG, chercheur senior à l'Institut Clingendael

PIERRE SELLAL, Ambassadeur de France, ancien Représentant permanent français à Bruxelles

WIM VAN DE VOORDE, Représentant permanent de la Belgique auprès de l'UE

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens

