



G R O U P E M E N T D'É T U D E S E T D E R E C H E R C H E S
N O T R E E U R O P E

Président : Jacques DELORS

LES PAYS-BAS AUX COMMANDES : NAVIGATION SUR UNE MER AGITEE

LA PRESIDENCE NEERLANDAISE DE L'UNION EUROPEENNE EN 2004

Monika SIE DHIAN HO et Mendeltje VAN KEULEN

*Etudes et Recherches n°34
juin 2004*

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud34-en.pdf>

© *Notre Europe, juin 2004*

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Monika Sie Dhian Ho

Monika Sie Dhian Ho est directeur de recherche au centre scientifique néerlandais pour la politique nationale, elle a enseigné les sciences politiques et les relations internationales à l'Université de Leyden et à l'Université Erasmus de Rotterdam. Parmi les thèmes de ses publications, figurent l'élargissement de l'Union européenne, les réformes institutionnelles et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

Mendeltje Van Keulen

L'activité de Mendeltje van Keulen porte sur la formation et la recherche à l'Institut néerlandais sur les relations internationales 'Clingendael' et au centre pour les études européennes de l'Université de Twente. Elle coordonne des cours de formations sur les affaires européennes, et sur la communication avec les responsables des prises de décision, pour les fonctionnaires nationaux et internationaux, et prépare un mémoire sur les gouvernements nationaux et internationaux, et la formation des politiques de l'Union européenne. Ses publications portent notamment sur la politique européenne des Pays-Bas, sur la coordination des politiques européennes des Etats membres et sur l'élargissement.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

AVANT PROPOS

Le semestre de présidence néerlandaise qui s'ouvre intervient dans un contexte atypique. Ce sera le premier semestre d'activité de l'Europe élargie. Conseil, Parlement, Commission, pour ne nommer que les principales institutions, devront apprendre à fonctionner avec un nombre accru de membres, et donc de nouvelles règles du jeu. Les dispositions tant décriées du Traité de Nice seront d'application. La Commission actuelle vivra ses derniers jours, et l'on assistera au long -- trop long -- processus de mise en place d'un nouvel exécutif. Tout ceci alors qu'un nombre considérable d'acteurs gouvernementaux et parlementaires seront en train de découvrir les mécanismes subtils de la vie institutionnelle européenne. Il est d'usage de dire que les seconds semestres, hypothéqués par l'été, ne comptent que quelques semaines où une activité politique «normale» est possible. Que dire alors de celui qui s'annonce ?

Cela ne prêterait pas trop à conséquence si l'Union pouvait se contenter d'expédier les affaires courantes. Or, c'est loin d'être le cas. Certes, l'horizon s'est quelque peu éclairci avec l'adoption du projet de constitution au Conseil européen de juin. Mais les questions épineuses ne manquent pas, qu'il s'agisse des négociations sur les nouvelles perspectives financières, de la préparation d'un nouveau programme d'activité pour la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, de la réflexion à lancer sur la coordination des politiques économiques, ou de la décision à prendre à la fin de l'année quant au sort à réservé à la candidature turque.

La liste des échéances est impressionnante. Il est heureux qu'au moment de traverser ces eaux agitées, le navire européen soit confié à un équipage expérimenté, pour prolonger la métaphore de Monika Sie Dhian Ho et Mendeltje van Keulen. Membres fondateurs de l'Union, ouverts par tradition à la coopération internationale, les Pays-Bas font partie de ces pays pour lesquels le succès d'une présidence se mesure à sa capacité d'obtenir de bons accords sur les questions qu'elle doit traiter, plutôt qu'à la possibilité de faire passer l'un ou l'autre dossier qui lui tient à cœur. De surcroît, l'étude qui suit rappelle opportunément qu'ils se sont engagés au cours des dernières années dans un exercice d'*aggiornamento* de leur politique européenne, qui les a notamment conduits à adopter une attitude plus favorable à la construction d'une Europe politique, sans pour autant amoindrir l'importance qu'ils attachent à la relation transatlantique. Cela permet d'espérer que la présidence néerlandaise aura à cœur de parler aux différentes «âmes» qui co-existent au sein de l'Union élargie. De toute évidence, il y a beaucoup à faire pour rapprocher les points de vue des 25 membres sur les grandes échéances auxquelles l'Union doit faire face. La performance de la présidence néerlandaise dans ce domaine donnera largement le ton du quinquennat institutionnel qui s'ouvre. C'est dire si les vœux de succès que je lui adresse sont sincères.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – UN TOURNANT DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE DES PAYS-BAS	5
1.1 L’après Guerre-Froide : tournant continental de la politique étrangère et de défense	5
1.2 Au-delà de l’intégration du marché : retenue et pragmatisme	7
1.3 Du statut de bénéficiaire net à celui de contributeur net : un changement d’attitude à l’égard de l’Europe	9
1.4 L’élargissement : en quête d’un nouveau rôle au sein de l’Union	10
II – ORGANISER LA PRESIDENCE « AU PAYS »	12
2.1 Organiser les décisions des Pays-Bas relatives à l’UE	12
2.2 Organisation et coordination en vue de la Présidence	16
2.3 Opinions sur les préparatifs de la Présidence : résultats du questionnaire	20
III – POINT DE VUE NEERLANDAIS SUR LE PROGRAMME DE LA PRESIDENCE	23
3.1 Elargissement	25
3.2 L’agenda de Lisbonne et les Perspectives financières	27
3.3 L’espace de liberté, de sécurité et de justice	30
3.4 Politique extérieure	32
IV – LES DEFIS DE LA PRESIDENCE NEERLANDAISE	35
4.1 Assurer le fonctionnement d’une Europe à 25	35
4.2 La nécessité d’un leadership politique stratégique	36
4.3 Parer à l’imprévu	38
REFERENCES	39

INTRODUCTION

Le 1^{er} juillet 2004, les Pays-Bas exerceront leur 11^{ème} Présidence du Conseil de l'UE, laquelle revêtira un caractère particulier en raison du contexte institutionnel et du programme de l'UE prévu pour le second semestre 2004. Les Néerlandais seront les premiers à composer avec 25 Etats membres tout au long de leur Présidence. Ils assisteront à la nomination d'une nouvelle Commission Européenne après l'élection du nouveau Parlement Européen en juin. La législature sera de facto limitée à environ six semaines : du 1^{er} novembre (date d'entrée en fonction de la nouvelle Commission Européenne) jusqu'au Conseil Européen du 17 décembre.

Dans ces circonstances exceptionnelles, la Présidence néerlandaise peut s'attendre à être sous les feux des projecteurs au regard de plusieurs questions délicates. L'un des points marquants du programme du Conseil Européen de décembre sera la décision relative au respect par la Turquie des critères politiques de Copenhague, condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion. Les observateurs attendent également beaucoup des pays candidats que sont la Bulgarie et la Roumanie, la première ayant conclu les négociations d'adhésion en juin et la seconde espérant en faire de même fin 2004. En attendant, l'heure est aux préparatifs de l'examen de l'acquis communautaire de la Croatie, qui annoncent encore une nouvelle vague de pays candidats de la région de l'Ouest des Balkans. Outre cet ambitieux programme d'élargissement, les premières délibérations sur les nouvelles Perspectives financières commenceront durant la Présidence néerlandaise. Les Etats membres se préparent déjà à la bataille sur le montant et la composition du budget et sur les contributions annuelles des Etats membres jusqu'en 2013.

L'objectif de cette étude est d'analyser le contexte dans lequel s'inscrit la politique européenne des Pays-Bas, de faire l'inventaire des priorités et stratégies qu'ils sont susceptibles d'adopter en présidant l'Union et d'identifier les principaux défis de la Présidence néerlandaise. Nous ferons valoir que la Présidence néerlandaise de 2004 s'inscrit dans une période de débat et d'incertitude sur le plan intérieur au sujet du rôle et du positionnement des Pays-Bas au sein de l'UE et du contenu et de l'organisation de la politique européenne du pays. Le fait d'affronter un contexte perturbé tant aux Pays-Bas qu'à l'étranger constituera certainement une tâche délicate pour La Haye. Parallèlement, la Présidence

pourrait intervenir exactement au bon moment pour les Pays-Bas. L'intérêt accru pour l'UE dans le pays et la nécessité de développer une vision stratégique et d'endosser un rôle de leader responsable pourraient donner l'élan nécessaire à l'adoption d'une nouvelle stratégie néerlandaise concernant l'UE.

Cette étude se divise en quatre parties. La première analyse le virage remarquable pris par la politique européenne des Pays-Bas en termes de contenu depuis les années 1990. La fin de la Guerre Froide a été suivie d'une réorientation continentale de la politique étrangère néerlandaise. Cependant, au sujet de ce changement de cap général, il n'existe de consensus ni sur le niveau des ambitions ni sur la question de la domination des grands pays, ce qui s'est traduit par des différences significatives dans la manière dont les ministres responsables et les gouvernements successifs ont élaboré la politique étrangère et de sécurité des Pays-Bas. Le quasi-achèvement du marché intérieur et de l'union monétaire constitue un deuxième tournant pour la politique européenne des Pays-Bas. Au-delà de la sphère économique, l'enthousiasme néerlandais pour le renforcement de l'intégration sur la base de la méthode communautaire ne peut plus être considéré comme allant de soi. Le gouvernement néerlandais s'est montré réticent à l'idée du partage des compétences dans des domaines tels que le droit de la famille et le droit pénal et a plaidé en faveur du recours à des méthodes « douces » d'intégration telles que la coordination ouverte dans les nouveaux domaines d'intégration européenne. Troisièmement, du fait de changement de statut des Pays-Bas, qui sont passés de bénéficiaire net à contributeur net au budget de l'UE, le coût de l'intégration est devenu un sujet brûlant dans le débat national, ce qui a rendu les stratégies néerlandaises de négociation plus conflictuelles. En outre, les responsables politiques néerlandais ont pris conscience qu'après plusieurs vagues d'élargissement leur pays a perdu son statut privilégié traditionnel de père fondateur ou de « pays de taille moyenne important », d'où des débats sur un nouveau positionnement en Europe.

La deuxième partie traite en détail du processus administratif et politique qui sous-tend les décisions des Pays-Bas relatives à l'UE et évalue les préparatifs de la Présidence néerlandaise à venir. Concernant la coordination européenne sur le plan administratif, les aspects les plus frappants sont la relative fragmentation et l'absence de hiérarchie dans le système néerlandais. Des ministères relativement autonomes dotés de cultures distinctes en matière de prise de décisions et une règle tacite de non-intervention mutuelle dominent le processus de formulation des positions de négociation de l'UE à La Haye. En cas de conflits

interministériels, ni le Ministère des Affaires Etrangères ni le Premier Ministre (en tant que « primus inter pares ») n'ont les compétences requises pour arbitrer. Depuis le milieu des années 1990, les observateurs sont davantage conscients du fait que le processus de coordination administrative des Pays-Bas a tendance à donner naissance à des politiques partiales et réactives. Même si nous avons assisté à la création ad hoc de *task forces* de coordination interministérielles et à des débats sur le renforcement du rôle du Premier Ministre, cette prise de conscience ne s'est pas encore traduite par un ajustement structurel du processus de coordination administrative car les pratiques existantes sont profondément ancrées dans la culture politico-administrative néerlandaise. Sur le plan politique, nous sommes témoins d'un changement de tendance. Le consensus permissif classique autour des bienfaits de l'intégration, visible dans le manque d'intérêt politique pour les questions européennes, tend à laisser place à une importance accrue des politiques européennes dans le pays. Les responsables politiques néerlandais sont clairement moins réticents à l'idée d'adopter une position divergente dans les négociations européennes et plusieurs d'entre eux semblent avoir compris qu'ils peuvent tirer parti d'un ton contestataire. Outre l'analyse de ces structures et traditions sous-jacentes, la deuxième partie dresse un bilan des préparatifs spécifiques de la Présidence et présente les résultats d'une enquête réalisée auprès de quelque 250 responsables gouvernementaux néerlandais issus des treize ministères.

La troisième partie donne un aperçu de la manière dont les Pays-Bas devraient appréhender le programme de la Présidence. Dans le Programme stratégique pluriannuel du Conseil pour 2004-2006 et le Programme opérationnel des Présidences irlandaise et néerlandaise pour 2004, le gouvernement néerlandais a identifié certains thèmes clés pour les six mois que durera la Présidence. Ces priorités sont notamment : (1) la poursuite de l'élargissement, (2) le renforcement durable de l'économie européenne, (3) le développement de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice, (4) la formulation de directives et principes pour les négociations relatives aux Perspectives financières et (5) le développement du rôle de l'Union Européenne à l'échelle internationale. En outre, la Présidence néerlandaise devra assurer le suivi de la Conférence Intergouvernementale (CIG), qui a débouché sur un accord au sujet du nouveau Traité Constitutionnel lors du Conseil Européen de juin. Nous examinerons comment le contexte national, en termes de contenu politique et de processus administratif et politique (décrit dans les première et deuxième parties de cette étude), pourrait affecter l'approche néerlandaise de ces deux questions.

La dernière partie met l'accent sur les défis de la Présidence néerlandaise, compte tenu du contexte interne et externe difficile dans lequel les Pays-Bas prendront le relais de la Présidence irlandaise.

I - UN TOURNANT DANS LA POLITIQUE EUROPEENNE DES PAYS-BAS

Les spécialistes de la politique étrangère néerlandaise ont identifié un certain nombre de constantes qui remontent au début du 17^{ème} siècle. Ces constantes sont généralement décrites ainsi : abstentionnisme neutraliste et aversion face à une politique des puissances continentales ; pratique du commerce maritime et libre-échange ; idéalisme et légalisme internationalistes (Boogman 1978 ; Heldring 1978, Voorhoeve 1979). Une certaine stabilité politique et culturelle ainsi qu'une continuité dans la situation matérielle aux Pays-Bas et aux alentours sont supposées sous-tendre ces traditions de politique étrangère (Hellema 1995, 9-10). De même, la politique néerlandaise vis-à-vis de l'intégration européenne s'est caractérisée pendant des décennies par des constantes telles qu'une orientation atlantique en matière d'affaires étrangères et de défense (garantie contre la domination d'une puissance européenne) ; la résistance à la création de directoires de grands Etats membres ; une distinction claire entre intégration économique et intégration politique (soutien massif en faveur de la première et refus de la seconde) ; et une nette préférence pour l'intégration sur la base de la méthode communautaire (protection contre les abus de pouvoir des grands Etats membres) (Scheffer 1988 ; Rood 2004).

Depuis la fin des années 1980, plusieurs facteurs sous-tendant ces traditions ont considérablement évolué. De fait, la politique européenne des Pays-Bas a commencé à prendre un virage. Quinze ans plus tard, il apparaît clairement que le consensus autour des principes identifiés ci-dessus a subi une érosion, tandis qu'aucun accord n'a pour le moment été trouvé sur les nouvelles orientations de politique européenne. Par conséquent, cette dernière a pris une tournure plus évolutive ces derniers temps, du fait notamment de l'opinion personnelle des grands responsables politiques et des questions en jeu.

1.1 L'après Guerre Froide : tournant continental de la politique étrangère et de défense

Les premiers principes de la politique européenne des Pays-Bas qui sont devenus indéfendables du fait de l'évolution spectaculaire du contexte à l'issue de la Guerre Froide ont été l'orientation atlantique exclusive de la politique étrangère et de défense et le rejet de l'intégration politique européenne. Au début des années 1990, de nombreux arguments plaident en faveur d'une européanisation de la politique étrangère et de défense des Pays-

Bas : l'idée que l'engagement américain vis-à-vis de la sécurité européenne ne pouvait plus être considéré comme allant de soi et qu'il appartenait donc à l'Europe d'endosser la responsabilité de sa sécurité et de sa défense ; la conviction que les pays européens ne pourront se faire entendre à Washington que s'ils parlent d'une seule et même voix ; la volonté de réaliser une forte « Westbindung » de l'Allemagne réunifiée ; et les craintes à l'égard de l'instabilité politique et économique en Europe centrale et orientale. Dans la très importante « Note au sujet du réexamen de la politique étrangère », cinq ministres impliqués dans la politique étrangère ont conclu que : « une conjugaison de facteurs oriente notre pays dans la direction d'un engagement continental plus fort : la réunification des deux Europe, les changements dans l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union et le leadership américain plus distant. Il est clair que les Pays-Bas ne peuvent tourner le dos au continent ». (Ministère des Affaires Etrangères 1995, 8). Sur la question des *modalités* d'europeanisation de la politique étrangère et de défense des Pays-bas, les avis étaient plus partagés.

L'objectif initial du gouvernement néerlandais était d'ancrer la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) dans l'ordre juridique communautaire, y compris l'application du vote à la majorité qualifiée et un rôle de premier plan pour la Commission Européenne, le Parlement Européen et la Cour Européenne de Justice. Ces ambitions transparaissaient dans la structure unitaire du projet de traité présenté par la Présidence néerlandaise le lundi 30 septembre 1991. Cependant, faute de soutiens politiques suffisants, les Néerlandais ont dû reprendre un projet antérieur exposé par la Présidence luxembourgeoise, qui les avait précédé. Ce projet se caractérisait par une structure à trois piliers et une base intergouvernementale distincte pour la PESC et la coopération en matière de Justice et d'Affaires Intérieures (JAI). Même si l'idée d'une communautarisation totale de la PESC a été abandonnée après « le lundi noir », la conviction qu'une politique étrangère efficace serait impossible en cas de maintien du droit de veto a perduré.

Lors des débuts du premier gouvernement « violet » (coalition inédite composée du parti social-démocrate PvdA, du parti conservateur libéral VVD et du parti libéral D66), la politique européenne des Pays-Bas a été fortement influencée par le Ministre des Affaires Etrangères Hans Van Mierlo et sa conviction que la capacité d'action de l'Europe en matière de politique étrangère devait être renforcée. Cependant, ses arguments en faveur d'un ajustement de la procédure décisionnelle de la PESC se sont heurtés à la vive opposition de partenaires européens et nationaux (notamment les conservateurs libéraux néerlandais), ce qui

a contraint H. Van Mierlo à réviser ses ambitions à la baisse. En outre, durant la période qui a précédé le Conseil Européen d'Amsterdam de juin 1997, le Premier Ministre Wim Kok a considéré que la Présidence néerlandaise devait privilégier d'autres questions présentant un intérêt immédiat pour les Pays-Bas comme la préparation de la dernière étape de l'UEM et l'obtention d'un accord sur le Pacte de Stabilité (Harryvan et Van der Harst 1997). Cinq ans plus tard, lorsque H. Van Mierlo a fait son retour en politique étrangère au poste de Représentant du gouvernement néerlandais à la Convention Européenne, il s'est avéré qu'il était resté fidèle à ses principes. La réforme de la PESC était l'une de ses principales ambitions et, au moment de sa démission quelques mois plus tard, il a déclaré à la presse que l'une des raisons clés était un désaccord fondamental au sujet de la PESC avec le nouveau gouvernement (le gouvernement Balkenende I, composé du parti chrétien-démocrate CDA, du VVD et du parti populaire LPF du défunt Pim Fortuyn).

En 2004, un nouveau consensus autour de la politique étrangère et de défense des Pays-Bas doit encore être trouvé. A titre d'exemple, après avoir remplacé H. Van Mierlo à la Convention Européenne par le libéral Gijs de Vries, le gouvernement néerlandais a de nouveau adopté une position de réserve à l'égard de la réforme de la PESC, alors que les parlementaires néerlandais ont tous été favorables à l'introduction du vote à la majorité qualifiée.

1.2 Au-delà de l'intégration du marché : retenue et pragmatisme

En tant que pays relativement petit et doté d'une économie ouverte, les Pays-Bas ont toujours été favorables à l'intégration du marché européen sur la base de la méthode communautaire. Néanmoins, alors que l'achèvement du marché intérieur est pratiquement devenu une réalité et que des initiatives européennes sont prises dans de nombreux autres domaines, l'enthousiasme néerlandais pour une plus grande intégration ne peut plus être considéré comme un sentiment naturel. Parallèlement, un accord portant sur une autre stratégie relative aux nouveaux domaines de coopération n'a pas encore vu le jour. D'une manière générale, les Pays-Bas soutiennent la plupart des initiatives – élaborées sur la base de considérations économiques - allant dans le sens d'un renforcement de l'intégration, tandis qu'ils font preuve de beaucoup plus de réserve voire de résistance sur des sujets sensibles tels que le droit pénal, la politique en matière de drogues et le droit de la famille. Au sujet des méthodes d'intégration, le Secrétaire d'Etat Dick Benschop a indiqué que l'achèvement du marché

intérieur mettait un terme à l'ère du droit communautaire contraignant. Il considérait en effet que les nouveaux outils d'intégration tels que la Méthode ouverte de coordination, reposant sur des références et la comparaison des meilleures pratiques, étaient mieux adaptés à l'ouverture de nouveaux domaines de coopération.

La récente réserve dans certains domaines de coopération européenne ainsi que la réticence à appliquer la méthode communautaire ne constituent pas une rupture avec une « tradition néerlandaise de fédéralisme ». Contrairement à l'image de « champion du fédéralisme européen » accolée aux Pays-Bas par certains observateurs, la politique européenne des Pays-Bas a toujours été dictée par l'intérêt national et le pragmatisme avant tout (Sie Dhian Ho 1998 ; Koch 2001). Les gouvernements néerlandais se sont en général abstenus d'exprimer des visions fédérales de l'Europe et les ministres des gouvernements néerlandais n'ont pas apporté une contribution majeure aux débats sur la finalité politique de l'Europe. Plutôt que d'envisager la méthode communautaire comme un principe, les Néerlandais l'ont toujours considérée comme un moyen pratique de valoriser la position néerlandaise vis-à-vis des grands Etats membres et de soumettre ces derniers à une certaine discipline par le biais du droit communautaire contraignant tant que l'intégration était compatible avec les intérêts néerlandais. La position du gouvernement néerlandais à l'égard de la Convention Européenne témoigne de ce pragmatisme. Au départ, des ministres ont fait des commentaires sur le ton de la plaisanterie, déconseillant à leurs collègues politiques de « bâtir des châteaux en Espagne ». Néanmoins, dès que le gouvernement a eu conscience que la Convention serait davantage qu'un groupe de débat, il s'est montré plus attentif, examinant les conséquences possibles des propositions individuelles pour les intérêts néerlandais. Dans certains cas, cela s'est traduit par un soutien en faveur de l'introduction de la procédure législative ou de l'extension du vote à la majorité qualifiée, tandis que, dans d'autres domaines, les Néerlandais se sont élevés contre les réformes (par exemple le droit pénal, le droit de la famille, les Perspectives financières) (Pelkmans, Sie Dhian Ho et Limonard 2003).

Le discours marquant de Bernard Bot, Ministre néerlandais des Affaires Etrangères, prononcé à l'Université de Humboldt en mai 2004 pourrait servir de deuxième illustration du pragmatisme néerlandais vis-à-vis de l'UE. Dans ce discours, B. Bot a expliqué comment « le décalage » croissant entre les compétences de l'UE et sa légitimité pourrait nécessiter une certaine retenue de la part de l'UE. Certaines compétences pourraient même être transférées

aux Etats membres, à l'image de la politique structurelle et culturelle ainsi que certains aspects de la politique agricole commune.

1.3 Du statut de bénéficiaire net à celui de contributeur net : un changement d'attitude à l'égard de l'Europe

Depuis les années 1990, la politique européenne des Pays-Bas a été nettement influencée par le changement de statut du pays, qui est passé de bénéficiaire net à contributeur net au budget de l'Union. Cette dégradation s'explique par plusieurs facteurs : une contribution néerlandaise au budget européen en constante augmentation (imputable à une augmentation des dépenses liées à la Politique Agricole Commune et aux Fonds structurels) ; une tendance à la baisse des sommes versées aux Pays-Bas au titre de la PAC ; et la relative stabilité des recettes provenant des Fonds structurels, qui connaissent une montée en puissance (IOB 2003. 27). Les ministres du gouvernement n'ont eu de cesse de répéter que c'est la situation relative des Pays-Bas (comparée aux contributions d'autres Etats membres relativement plus riches) qui est source d'inquiétude plutôt que le simple fait que les Pays-Bas soient devenus un contributeur net. Pour reprendre les mots du Secrétaire d'Etat aux Affaires Européennes Nicolaï à la veille de la Présidence néerlandaise, « les citoyens néerlandais considèrent toujours que la paix est importante. (...) Cependant, ils ne comprennent pas pourquoi ils doivent payer cinq fois plus que les citoyens danois pour son maintien » (Nicolaï 2004). Les débats politiques et stratégiques qui ont eu lieu dans les années 1990 sur l'élargissement de l'Union Européenne et la réforme de la PAC et des Fonds structurels ont été éclipsés par les discussions au sujet de la situation nette des Pays-Bas. La députée européenne néerlandaise Hanja Maij-Weggen a même eu une prise de position très forte, indiquant que, du fait du problème lié à leur statut de contributeur net, les Pays-Bas étaient passés de pays proeuropéen à Etat membre eurosceptique (Het Financieele Dagblad 2003).

Alors que la situation nette des Pays-Bas pourrait susciter une frustration partagée, le consensus autour d'une stratégie néerlandaise visant à résoudre le problème n'a pas encore évolué. Premièrement, en réaction aux critiques des milieux conservateurs libéraux en particulier, les autres partis politiques (PvdA, CDA) et les groupes de réflexion du gouvernement ont souligné le fait qu'un calcul financier de la situation nette d'un Etat membre ne prend pas en compte les avantages inestimables de l'intégration européenne pour un petit pays comme les Pays-Bas. Deuxièmement, les opinions divergent quant au fait de

savoir si les efforts doivent porter sur des mesures destinées à améliorer la situation nette des Pays-Bas à court terme (partie recettes du budget de l'UE) ou sur des réformes à long terme de la PAC et des Fonds structurels (partie dépenses du budget). Lors du Conseil européen de Berlin en mars 1999, le gouvernement a clairement donné la priorité à la première solution dans la négociation des Perspectives financières 2000-2006 (Agenda 2000). Afin de réduire la contribution néerlandaise de plus de 1,3 milliard de florins (soit plus de 500 millions d'euros), les Néerlandais ont convenu de reporter les réformes agricoles au bénéfice des français. Un désaccord analogue est né dernièrement au sujet des avantages et des inconvénients de la création d'un mécanisme général de correction pour les contributeurs nets. Ses détracteurs font valoir que cette approche risque de centrer le débat uniquement sur le montant du plafond plutôt que sur les politiques souhaitées par les Etats membres pour l'Union. Enfin, la stratégie conflictuelle du gouvernement est contestée. Les Pays-Bas ont en effet menacé à plusieurs reprises d'opposer leur veto aux décisions de l'UE et les détracteurs considèrent que ces menaces sont dépourvues de vision à long terme et potentiellement nuisibles pour la réputation des Pays-Bas (Van Keulen 2004 ; Van Grinsven en Rood 2004).

1.4 Elargissement : en quête d'un nouveau rôle au sein de l'Union

L'élargissement de l'Union Européenne et l'évolution des relations entre petits et grands Etats membres ne sont pas sans conséquences pour la politique européenne des Pays-Bas. Une responsabilité particulière au sein de l'Union, découlant du statut de père fondateur dont jouissent les Pays-Bas, et un rôle de médiateur avec un accès spécial à la France, à l'Allemagne et au Royaume-Uni ont toujours été des éléments essentiels pour l'image des Pays-Bas en Europe. Toutefois, plusieurs vagues d'élargissement semblent avoir érodé ce statut privilégié.

Dans le contexte de l'élargissement, un débat majeur s'est ouvert autour de la manière de réagir à une accentuation de la domination des grands pays. Dans un rapport influent destiné au gouvernement, le *Scientific Council for Government Policy* (WRR) a plaidé en faveur de l'approbation d'un leadership franco-allemand, ce qui implique une rupture avec la tradition de rejet par les Pays-Bas de directoires en Europe (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1995). Le Ministre des Affaires Etrangères H. Van Mierlo a convenu que le rattachement à la coopération franco-allemande renforcerait l'influence des Pays-Bas et a annoncé que l'intensification des relations bilatérales était l'une de ses priorités.

L'enthousiasme néerlandais s'est toutefois refroidi en raison d'une série de conflits diplomatiques avec les Français et les Allemands (par exemple le choix de l'hélicoptère « Apache » américain au détriment du « Tigre » franco-allemand ; la candidature malheureuse de l'ancien Premier Ministre Ruud Lubbers à la Présidence de la Commission Européenne ; l'insistance de la France au sujet d'une révision de la politique des Pays-Bas en matière de drogues ; la réaction de l'UE aux violations des droits de l'homme en Chine, etc.). L'ancien Ministre des Affaires Etrangères Hans Van den Broek défend invariablement l'acceptation d'un directoire franco-britannico-allemand de manière à affranchir l'Europe de son image de « nain » en matière de politique étrangère (Van den Broek 2003). Néanmoins, sa position n'a jusqu'à présent pas rallié de larges soutiens et les réactions à la réunion trilatérale de février 2004 à Berlin ont mis en évidence que les Néerlandais ne s'étaient pas encore totalement faits à l'idée de directoires en Europe.

Les Pays-Bas semblent plus ouverts à l'idée d'une coopération renforcée entre d'un nombre limité d'Etats membres, qui serait une solution de dernier recours pour renforcer la coopération au cas où la prise de décisions dans un domaine serait bloquée au sein de l'Europe des 25. Le Premier Ministre W. Kok a même placé la question de la réforme des procédures strictes du Traité d'Amsterdam en vue d'une coopération renforcée à l'ordre du jour de la CIG lors du Conseil Européen d'Helsinki de 1999. L'application des procédures habituelles du Traité aux tentatives de coopération accrue (y compris l'implication de la Commission, du Parlement Européen et de la Cour dans les coopérations renforcées relevant du premier pilier) ainsi que leur ouverture à tous les Etats membres désireux et en mesure de renforcer la coopération sont considérées comme d'importantes garanties par rapport aux options que sont les directoires exclusifs ou un « noyau dur de l'Europe ». Les dispositions du Traité de Nice relatives aux coopérations renforcées ont en effet été rendues plus souples et exploitables (Philippart et Sie Dhian Ho 2000).

En conclusion, l'évolution de l'image des Pays-Bas, qui sont passés du statut de père fondateur à celui de petit Etat membre de l'Union parmi beaucoup d'autres, a été un processus dououreux. De fait, une Présidence réussie serait un remède bienvenu aux blessures morales des Néerlandais et pourrait même servir de catalyseur dans la quête d'un nouveau rôle au sein de l'Union Européenne élargie.

II - ORGANISER LA PRÉSIDENCE « AU PAYS »

Outre une évolution en termes de contenu, la politique européenne des Pays-Bas a subi des changements quant à son organisation politique et administrative, en réaction notamment aux Présidences néerlandaises de l'UE de 1991 et 1997. Concernant les préparatifs administratifs quotidiens des positions de négociation de l'UE, certaines tentatives visent à renforcer la coordination interministérielle dans un processus qui a traditionnellement été dominé par des unités d'experts au sein de ministères relativement autonomes. Sur le plan politique, l'attention portée à la politique de l'UE demeure plutôt limitée et centrée sur des questions spécifiques telles que le coût de l'intégration. Toutefois, l'institutionnalisation de liens avec Bruxelles avant et pendant la Présidence pourrait améliorer la prise de conscience et la connaissance de la politique de l'UE.

Cette partie aborde également les préparatifs spécifiques de la Présidence néerlandaise de 2004 « au pays ». Pour un gouvernement de petite taille en particulier, la Présidence nécessite des efforts considérables en matière de ressources humaines et de coûts¹, ce qui explique pourquoi les petits Etats membres ont tendance à adopter une vision plus pragmatique de la Présidence, en privilégiant la gestion des activités du Conseil et le déroulement du calendrier permanent de l'UE. Cette partie consacrée à l'organisation de la Présidence se conclut par les résultats d'une enquête écrite réalisée auprès de responsables de l'ensemble des treize ministères du gouvernement.

2.1 Organiser les décisions des Pays-Bas relatives à l'UE

L'organisation administrative néerlandaise des affaires européennes relève avant tout de la responsabilité d'unités d'experts au sein de ministères « clés ». Dans le cadre des préparatifs quotidiens de la politique de l'UE, un ministère clé, désigné par un comité interministériel d'évaluation (BNC), rédige un court récapitulatif d'une nouvelle proposition de la Commission, de ses répercussions financières et juridiques et de la position de négociation à l'attention du groupe de travail du Conseil. Depuis 1991, cette « fiche » sert à informer le

¹ Les coûts totaux sont estimés à environ 60 millions d'euros (EuObserver.com, 12 janvier 2004).

Parlement, même si elle débouche très rarement sur un débat proactif autour de la position à adopter dans les négociations à l'échelle de l'UE. Il convient de noter que les députés se plaignent de ce que la «fiche» n'est souvent reçue qu'à un moment où la décision a déjà été prise à l'échelle de l'UE. La fourniture d'informations destinées aux négociations du groupe de travail du Conseil revient donc aux experts techniques au niveau d'unités décentralisées. La quantité d'informations échangées avec les autres ministères du gouvernement et la Représentation Permanente dépend dans une large mesure des initiatives personnelles².

La coordination interministérielle des Pays-Bas a tendance à être fragmentée. D'aucuns ont affirmé avec assurance que cette fragmentation du système néerlandais était encore plus visible par comparaison avec les systèmes politiques plus unifiés d'autres pays d'Europe occidentale (Andeweg et Irwin 2002, 169). Ce n'est que lors de la Réunion d'instruction pour la Représentation Permanente au Ministère des Affaires Etrangères que les conflits interministériels au sujet des dossiers liés à l'UE peuvent apparaître au grand jour. Même si le Ministère des Affaires Etrangères a été désigné entité de coordination des activités de la CEE au début des années 1960, en accord avec la culture néerlandaise de consensus, de consultation et compromis (dite «culture de polder»), et une tradition d'autonomie des ministères du gouvernement, il lui manque les compétences requises pour définir les priorités et arbitrer entre les opinions divergentes. Le résultat de la coordination interministérielle est donc souvent un compromis plutôt vague, ce qui donne une marge de manœuvre importante à la Représentation Permanente de l'UE pour adapter les instructions à la réalité de Bruxelles.

Le Secrétaire d'Etat aux Affaires Européennes fait le lien entre le domaine administratif et le domaine politique. Il préside le Comité de coordination hebdomadaire, «antichambre» du gouvernement qui définit les instructions de négociation pour les réunions du Conseil à venir. Des débats peuvent avoir lieu au gouvernement, mais uniquement en cas de conflit. Même à ce niveau, le Premier Ministre ne dispose pas d'un pouvoir d'arbitrage, en raison de son rôle de «primus inter pares» au sein du Conseil des Ministres néerlandais.

Les avis sur la qualité de la structure de coordination néerlandaise divergent. Certains observateurs nationaux critiquent les «préparatifs mal organisés» des positions de négociation des Pays-Bas (Andeweg et Irwin 2001, 170) en raison du caractère par nature

² Il convient de noter que certains bureaux sectoriels à la Représentation Permanente aident assez activement les experts à La Haye lors des phases de préparations des consignes de négociations.

réactif de la procédure, qui est enclenchée seulement quand les propositions de la Commission ont déjà été élaborées et même uniquement lorsque des conflits d'intérêt risquent d'apparaître. En revanche, cette procédure globale quasiment unique, donne à tous les ministères au moins l'occasion de participer. Aussi, les observateurs étrangers ont une opinion favorable de la capacité à anticiper sur les nouvelles politiques de l'UE (Beyers et al 2002, 60) et du niveau de compétence que les Néerlandais ont tendance à apporter lors des réunions du Conseil.

Les Présidences de l'UE de 1991 et 1997 ont eu pour effet d'améliorer la prise de conscience et l'attention portée à l'UE au sein de la fonction publique. Les événements liés au «lundi noir», (30 septembre 1991), où une coordination interne déficiente s'était traduite par l'échec de la proposition néerlandaise relative au Traité de l'UE (Van Hulten 1997), ont notamment provoqué un «réveil brutal» aux réalités de l'intégration européenne (Hoetjes 2003 : 317). Dans les années qui ont suivi Maastricht, les ministères du gouvernement se sont rapidement européanisés. Les unités chargées de l'UE ont été revalorisées et la direction politique du gouvernement prête davantage attention aux affaires européennes. Les ministères investissent dans des programmes de formation à l'UE, détachent leurs personnels à Bruxelles pour qu'ils y occupent des postes temporaires et tentent d'institutionnaliser des réseaux d'experts de l'UE, par exemple en réalisant des guides spécifiques «who-is-who». En 2000, inquiet de la sous-représentation à Bruxelles et de la perte d'influence des Pays-Bas après l'élargissement de l'UE, le gouvernement a mis en place un programme spécial de formation aux examens d'entrée dans l'UE, l'objectif étant que davantage de responsables néerlandais rejoignent les institutions européennes.

En outre, au milieu des années 1990, des *task forces* interministérielles ont commencé à être mises en place afin de rationaliser la coordination des informations des Pays-Bas en cas d'initiatives horizontales historiques telles que les Perspectives financières, la CIG sur la réforme des institutions et les négociations préalables à l'adhésion. Même si ces *task forces* pâtissent elles aussi de la fragmentation du processus décisionnel des Pays-Bas, cette innovation a certainement fait la preuve de ses avantages en termes d'amélioration des échanges d'informations et de définition des priorités entre les questions³.

³ L'une des réussites de la coordination de la politique européenne des Pays-Bas a été l'atteinte de ses objectifs financiers dans le débat sur les Perspectives Financières 2000-2007. Cf. (Werts 1997, Van Keulen 2000, IOB 2003).

Le bureau du Premier Ministre s'implique beaucoup plus dans les activités de l'UE en raison de l'importance croissante du Conseil Européen. Lorsque des questions horizontales sont en jeu, le bureau du Premier Ministre fonctionne sur un pied d'égalité avec le Ministère des Affaires Etrangères, même si, du moins officiellement, le Premier Ministre a toujours besoin d'un mandat du Ministère des Affaires Etrangères pour débattre avec ses collègues de l'UE. Par conséquent, «seul un puissant Ministre des Affaires Etrangères ou, mieux encore, une coalition entre un puissant Ministre des Affaires Etrangères et le Premier Ministre peut permettre de résoudre les problèmes néerlandais de coordination et de contrôle des décisions relatives à l'UE » (Hoetjes 2003 : 323).

Concernant les aspects politiques des décisions relatives à l'UE, la connaissance des politiques et procédures de l'Union laisse encore beaucoup à désirer⁴. Malgré les efforts courageux d'une poignée de députés au sein du Comité Europe⁵, les débats parlementaires sur les affaires européennes demeurent ad hoc et ont tendance à mettre l'accent sur les incidents politiques et la contribution des Pays-Bas au budget de l'UE. L'impact sur l'opinion publique de cette attention politique sélective et essentiellement négative est considérable. En 2003, le pourcentage de citoyens néerlandais estimant que l'adhésion à l'UE est « une bonne chose » a diminué de 73 à 64 %, tandis que la proportion de citoyens pensant que les Pays-Bas tirent parti de l'adhésion a chuté de 65 à 55 %⁶. L'euroscepticisme croissant est également visible dans les résultats des élections du Parlement Européen, le parti du «carillonner» Paul van Buitenen (Europa Transparant) étant parvenu à mobiliser les votes de protestation contre la fraude européenne. Son parti disposera de deux sièges au Parlement Européen, où il pourrait prendre place dans un futur groupe eurosceptique. Ces chiffres sont particulièrement importants au regard du prochain référendum sur le nouveau Traité constitutionnel de l'UE qui sera organisé aux Pays-Bas. Le Parlement néerlandais est donc bien loin d'adopter une position proactive ou stratégique de l'UE (Hoetjes 2003 : 326). Les débats autour de la ratification du Traité de l'UE ni les ordres du jour annotés du Conseil n'éveillent guère l'attention des responsables politiques. Ce manque d'intérêt est notamment imputable au

⁴ Un questionnaire paru récemment dans un journal a mis en évidence que seuls quelques députés étaient capables de citer correctement plus de cinq des nouveaux Etats membres de l'UE (De Volkskrant, 12 décembre 2003).

⁵ Le Comité général sur les Affaires européennes, mis en place dans les années 1980, a été l'un des derniers comités européens créés dans les Etats membres de l'UE.

⁶ Eurobaromètre 59-61, cf. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index-en.htm

rythme rapide imposé par l'ordre du jour permanent de l'UE, à la conscience et aux connaissances limitées des députés quant à ce qui se passe à Bruxelles et au manque d'incitations politiques pour « marquer des points » sur les questions européennes (Del Grosso 2001).

Cependant, la situation semble moins morose que par le passé. Plusieurs ministres du gouvernement actuel bénéficiant d'une expérience à Bruxelles déploient beaucoup d'efforts pour renforcer la sensibilisation à l'UE lors des débats nationaux et la Présidence pourrait également jouer un rôle déterminant. Par ailleurs, l'organisation parlementaire est en train d'être adaptée pour traiter plus efficacement les questions européennes, par exemple l'institutionnalisation d'un bureau de l'UE au Sénat, la multiplication des contacts avec les députés européens nationaux ainsi que la récente désignation d'un officier de liaison au Parlement Européen.

2.2 Organisation et coordination en vue de la Présidence

Compte tenu de la complexité du calendrier de la Présidence, il est inutile de préciser que la Présidence néerlandaise de 2004 a nécessité une préparation particulièrement importante. Les préparatifs au sein des ministères ont commencé environ deux ans à l'avance. Ils ont notamment consisté à créer des groupes de travail spécifiques et à recruter et à affecter du personnel supplémentaire dédié aux affaires européennes. L'expérience a montré que les innovations en matière d'organisation dans le cadre de la Présidence se révèlent souvent précieuses à long terme. Par exemple, avant la Présidence néerlandaise de 1997, le Ministère de l'Agriculture avait mis en place des équipes composées d'experts du Ministère, de personnels d'autres ministères et d'organisations d'agriculteurs dont la mission consistait à surveiller étroitement un dossier spécifique durant la Présidence. Ces équipes ont non seulement favorisé une approche ciblée et coordonnée des négociations de l'UE mais leur simple mise en place et organisation a également impliqué une définition des priorités stratégiques entre les dossiers de l'UE. Les résultats positifs de cette structure ont incité le Ministère de l'Environnement à imiter cette pratique, ce qui pourrait combler le vide laissé par la procédure officielle de coordination de l'UE dans les groupes de travail du Conseil.

Concernant le système de coordination interministériel, les structures décrites au paragraphe 2.1 continueront à fonctionner. Afin de répondre aux exigences particulières de la Présidence, trois nouvelles structures ont été mises sur pied.

(1) Premièrement, sur le plan administratif, un *Groupe de travail interministériel pour la Présidence* (Interdepartmental Presidency Working Group) a été créé à l'automne 2003. Présidé par le Ministère des Affaires Etrangères et composé de représentants de l'ensemble des treize ministères du gouvernement, ce groupe est chargé de coordonner tous les préparatifs de la Présidence à La Haye. Un groupe analogue avait montré sa valeur lors des préparatifs de la Présidence de 1997, en mettant en place un forum de coordination et d'échange d'informations réguliers (Keulen et Rood 1997). Pour ce groupe, la première étape a consisté à identifier et à dénombrer les thèmes et dossiers devant figurer à l'ordre du jour de l'UE au second semestre 2004, dans la mesure où le calendrier et l'ordre du jour devaient être établis très tôt et en étroite collaboration avec la Commission et le Secrétariat du Conseil. La classification méticuleuse des thèmes et dossiers est pour beaucoup dans le succès ou l'échec d'une Présidence nationale.

La sélection des thèmes dépend en partie du rôle qu'un Etat membre décide de jouer durant sa Présidence, à savoir la fidélité à l'ordre du jour permanent ou l'utilisation stratégique de la Présidence pour mettre en avant les priorités nationales et les chevaux de bataille. Concernant les Pays-Bas, il est clair depuis le départ que pour la Présidence de 2004 l'ordre du jour permanent prévaudra comme en 1997. Il y a sept ans, les mots d'ordre de la Présidence étaient la modestie, la mise à l'écart des chevaux de bataille et le positionnement des Pays-Bas comme un médiateur (comme l'illustrait le logo de la Présidence de 1997), en réaction à une approche davantage axée sur l'établissement d'un calendrier, qui a échoué lamentablement en 1991. La Présidence de 1997 avait donné lieu à un débat national sur ce qui a été perçu comme un manque d'ambitions (Van Keulen et Rood 2003, 76). Toutefois, il semble que les Néerlandais aient opté pour une approche tout aussi prudente pour leur 11^{ème} Présidence en 2004.

Au cours de la période qui a précédé juillet 2004, la sélection des thèmes s'est apparentée à un processus de consultation et de compromis long et fastidieux comme en 1997, l'objectif étant de limiter l'ordre du jour à un nombre raisonnable de questions et de dossiers. Ce processus s'est déroulé de manière «ascendante», depuis les unités au sein des ministères, en passant

par les groupes de coordination ministériels, jusqu'à l'échelon interministériel. Il convient de noter que l'identification capitale de cinq thèmes pour la Présidence néerlandaise n'a pas été très utile à cet égard, du fait du caractère général et englobant de chacune de ces « priorités ». Parallèlement, comme il appartient essentiellement aux ministères de décider des questions qui figureront à l'ordre du jour, la Présidence risque de s'accompagner de querelles de territoire permanentes au sujet des priorités et des tactiques et stratégies de négociation.

(2) Deuxièmement, sur le plan politique, un *Groupe ministériel de pilotage* a été créé afin de garantir une supervision horizontale des avancées des différentes formations du Conseil et d'éviter les incohérences. Ce groupe de pilotage est composé du Premier Ministre, du Ministre des Affaires Etrangères, des deux vice-Premiers Ministres (les Ministres de l'Intérieur et des Finances) ainsi que du Secrétaire d'Etat aux Affaires Européennes, auxquels viennent s'ajouter des ministres sectoriels du gouvernement en fonction de l'ordre du jour. Durant la Présidence, ce comité politique se réunit de manière (bi)hebdomadaire sous la présidence des députés.

La période précédant la Présidence a coïncidé avec un renforcement de l'attention politique portée aux affaires européennes. Un grand nombre de hauts responsables et figures politiques néerlandais se sont rendus dans les Etats membres anciens et nouveaux, à tel point que la Présidence irlandaise à Dublin se serait plainte de la fréquence des déplacements de travail effectués par la future Présidence. Concernant le Parlement néerlandais, les députés participent à des événements exceptionnels dans le cadre de la Présidence de l'UE, notamment l'organisation d'une Conférence des orateurs parlementaires, une réunion des présidents des comités des Affaires Européennes des Présidences actuelle, précédente et prochaine et du Parlement Européen dans le contexte de la Troïka, et une réunion de la COSAC qui se tiendra à La Haye.

(3) Enfin, une *Organisation centralisée des projets*, dans laquelle tous les ministères sont représentés, a été chargée de préparer la Présidence en matière de logistique, de communication et d'organisation. Une organisation sans anicroches des réunions du Conseil, qui implique notamment qu'une attention suffisante soit accordée aux relations publiques et à la communication, aux relations avec les médias, à la logistique, au transport et à la restauration, s'est par le passé avérée déterminante pour le jugement qui est au final porté sur toute Présidence nationale. L'une des grandes inquiétudes des responsables politiques

néerlandais dans la période précédant la Présidence est le cauchemar logistique qui consiste à traiter efficacement avec 25 partenaires de négociation. On estime que, durant leur Présidence du Conseil, les Néerlandais seront responsables de l'organisation et de la gestion de quelque 1000 réunions à différents niveaux et dans divers lieux. Un nombre incroyablement élevé de réunions et conférences informelles de ministres et d'experts se tiendront en particulier, notamment pour compenser la période relativement creuse sur le plan législatif à laquelle la Présidence néerlandaise est confrontée. Même si cette démarche est compréhensible, il convient de noter que ces réunions ne se révèleront utiles que si un suivi approprié des initiatives est garanti par les Présidences ultérieures et/ou la Commission.

Les difficultés auxquelles fait face la Présidence sont diverses : composer avec une organisation linguistique de plus en plus complexe, proposer un volume suffisant de traductions et d'interprétations (traduire 10 pages dans les 20 langues officielles pourrait nécessiter jusqu'à 8 jours ouvrables) ainsi que des salles de réunion suffisamment spacieuses et équipées, planifier et faciliter une large couverture médiatique des événements importants... Certes, le poids de la Présidence a été quelque peu réduit car la plupart des réunions se tiennent désormais à Bruxelles (en octobre à Luxembourg) et non dans des lieux nationaux. Toutefois, le grand nombre de réunions et conférences informelles du Conseil représente un défi colossal (mais délibéré) pour l'organisation de la Présidence.

Au printemps 2004, un programme de formation interministériel spécifique a été mis en place, en plus de nombreuses formations ministérielles destinées précisément à se préparer à la Présidence et à renforcer l'esprit d'équipe animant toutes les personnes concernées (« Nous sommes la Présidence ! »). Lors de ces réunions, les négociateurs néerlandais sont informés par les responsables du Secrétariat du Conseil de l'aide que cette institution peut apporter à la Présidence : conseils sur les positions, procédures et difficultés juridiques, planification, briefings et comptes-rendus de réunions ainsi que des qualités d'observation et écoute pour toute Présidence nationale à Bruxelles. L'aide apportée par le Secrétariat du Conseil sera d'autant plus précieuse pour les Néerlandais que de nouvelles règles de procédure du Conseil entreront en vigueur après l'élargissement. Les acteurs européens devront s'habituer à de nouvelles réalités professionnelles dans une Europe à 25. Les nouveautés importantes en termes de procédures concernent notamment les règles de vote, la répartition des voix entre les Etats membres, la limitation stricte du temps de parole à 2 minutes par délégation,

l’obligation d’annoncer officiellement tout nouveau thème à l’ordre du jour 16 jours avant la réunion. Et, bien sûr, les tours de table et longs débats sont déconseillés⁷.

Concernant les préparatifs à l’échelle de l’UE, les Présidences peuvent être pilotées depuis la capitale nationale ou par la Représentation Permanente. Le défi consiste à trouver le juste équilibre entre une organisation et une supervision nationales et l’expérience professionnelle de terrain au quotidien des négociateurs de Bruxelles. Avant 2004, tous les ministères ont renforcé leurs unités sectorielles à la Représentation Permanente des Pays-Bas, où travaillent environ 120 personnes en 2004. En outre, les efforts se portant sur la politique du personnel de la Commission ont été fortement revus à la hausse, les ressortissants néerlandais ayant été placés stratégiquement au sein des unités concernées des DG de la Commission.

2.3 Opinions sur les préparatifs de la Présidence : résultats du questionnaire

Les résultats d’une enquête réalisée auprès de responsables de l’ensemble des treize ministères du gouvernement peuvent donner un éclairage sur la manière dont les préparatifs de la Présidence sont vécus sur le terrain⁸. Les 250 sondés ont participé à la formation interministérielle en vue de la Présidence évoquée ci-dessus, qui a été organisée au printemps 2004.

L’enquête fait clairement apparaître que, même si les Pays-Bas ont une longue expérience de la présidence de l’UE en tant que « père fondateur », la mémoire institutionnelle y est limitée. Seul un sondé sur cinq a vécu la précédente Présidence de l’UE en 1997 et, pour plus de 75 % des personnes interrogées, la Présidence de 2004 est la première à laquelle elles participent. Il convient cependant de noter que l’expérience découlant des présidences nationales précédentes ne sera utile que dans une faible mesure en raison du contexte inhabituel qui entoure la Présidence 2004.

La plupart des sondés ont une opinion favorable des effets de la Présidence sur l’organisation interne des activités de l’UE à La Haye. Ils ont le sentiment qu’avant et pendant la Présidence les questions et dossiers relatifs à l’UE sont traités de manière plus efficace, au sens où

⁷ Cf. les nouvelles règles de procédure du Conseil, Doc CONS 5163/04, 21 janvier 2004.

⁸ L’enquête a été réalisée sous la responsabilité de l’Institut européen d’Administration publique à Maastricht et de l’Institut Clingendael. Pour de plus amples informations sur la formation et les résultats du questionnaire, rendez-vous sur <http://www.clingendael-eipa.nl>

davantage de ressources humaines et financières sont disponibles, où les dirigeants politiques sont plus impliqués, où les unités chargées des dossiers nationaux semblent plus conscientes des liens possibles avec ce qui se passe à Bruxelles et où les contacts avec les institutions de l'UE, notamment la Commission, sont plus fréquents⁹.

Interrogés sur certaines tâches qui incombent à la Présidence, une majorité de sondés souligne les fonctions administratives de la présidence : médiation et recherche de compromis (51 %), établissement du calendrier (49 %) ainsi que coordination et planification des activités du Conseil (47 %). Ces résultats tranchent avec les autres fonctions rendues largement possibles par la Présidence : mise en avant d'initiatives nationales spécifiques (28 %) ou rédaction active de documents de la Présidence (22 %). Il peut en être conclu que les responsables du gouvernement conçoivent cette Présidence particulière essentiellement en termes de gestion de processus, alors qu'ils se montrent relativement prudents quant à l'opportunité d'exporter des idées nationales.

Cependant, une majorité de sondés indique que l'influence des Pays-Bas sur le processus décisionnel de l'UE sera beaucoup plus forte durant les six mois de la Présidence. Ils estiment que l'ordre du jour de l'UE et les compromis politiques peuvent dans une certaine mesure être formulés autour des positions ou préférences néerlandaises existantes. Comme l'affirme l'une des personnes interrogées : « le pouvoir de la plume ne doit pas être sous-estimé ». Les sondés estiment que si elle est exercée avec succès la Présidence du Conseil peut renforcer la réputation internationale des Pays-Bas et construire un réseau solide avec les institutions de l'UE et bilatéralement avec les (nouveaux) Etats membres. Parallèlement, il convient de noter qu'en majorité, les participants précisent que leur propre connaissance du style politique et de communication des nouveaux Etats membres laisse encore beaucoup à désirer (55 %).

Ainsi, conformément à ce qui peut être attendu d'un petit Etat membre, la conclusion de cette enquête est que la plupart des sondés néerlandais insistent sur l'importance des activités du Conseil et de la gestion du processus. Toutefois, ils espèrent que la Présidence néerlandaise

⁹ Une nette distinction peut être établie entre les différents ministères. Si les Ministères des Affaires Etrangères et des Affaires Economiques semblent les plus « européanisés », du moins si l'on se réfère à l'intérêt manifesté par la direction de ces ministères pour les affaires européennes, le Ministère de l'Environnement et le Ministère de l'Intérieur le sont beaucoup moins. Les antécédents et l'intérêt pour les affaires européennes de divers ministres pourraient expliquer en grande partie cet état de fait : certains ministres ont une grande expérience de la politique de l'UE, tandis que d'autres sont connus pour être plutôt eurosceptiques ou pas véritablement impliqués dans la politique de l'UE.

exercera une influence sur la manière dont les politiques sont élaborées. Une majorité de personnes interrogées ont une opinion favorable de la mesure dans laquelle les initiatives néerlandaises seront considérées comme un succès. Les critères appliqués sont notamment les suivants : les Néerlandais auront-ils permis de faire avancer l'ordre du jour de l'UE ? La Présidence a-t-elle fait preuve de souplesse sur le plan politique ? A-t-elle suscité bienveillance et respect chez les partenaires européens ? Interrogés sur les principaux risques pour la Présidence néerlandaise, les sondés évoquent les incohérences ainsi que les priorités insuffisantes ou la vision limitée de La Haye. A cet égard, beaucoup notent que des querelles de compétence risquent d'opposer les différents ministères en raison des nombreux enjeux de la Présidence.

III - POINT DE VUE NEERLANDAIS SUR LE PROGRAMME DE LA PRESIDENCE

Un instrument stratégique susceptible d'influer sur la politique de l'UE réside dans le pouvoir que détient la Présidence : celle-ci peut en effet déterminer, structurer et, tout aussi important, écarter des questions de l'ordre du jour de l'UE (Tallberg 2003). La marge de manœuvre des Présidences nationales pour élaborer le calendrier de manière stratégique a été sérieusement limitée par la récente innovation des programmes de travail pluriannuels et opérationnels pour la Présidence, qui devraient permettre d'améliorer la cohérence. Ainsi, à la fin de l'année 2003, la Présidence néerlandaise s'est engagée avec cinq autres Présidences nationales en faveur d'un programme stratégique jusqu'en 2006. Ce Programme pluriannuel 2004-2006 identifie trois questions horizontales centrales : conclusion et préparation de l'application du nouveau Traité ; intégration efficace des nouveaux Etats membres et soutien des efforts des pays candidats (notamment la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie et la Croatie) ; et accord au sujet des prochaines Perspectives financières 2007-2013. Concernant le programme politique, les priorités sont les suivantes : développement durable et réalisation de l'Agenda de Lisbonne ; développement de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ) ; et sur la scène internationale : mise en œuvre de la Stratégie de Sécurité européenne et traitement des risques ; sécurité de l'environnement ; renforcement du multilatéralisme ; et suivi des engagements en matière de développement.¹⁰

Pour 2004, les Irlandais et les Néerlandais ont rédigé un programme annuel commun pour la Présidence, intitulé « L'Union en 2004 : saisir les opportunités offertes par l'Union élargie »¹¹. Il est difficile de trouver une politique au sein de l'UE ne cadrant pas avec les objectifs énumérés sous les rubriques des six principaux éléments du programme pluriannuel, y compris ceux qui correspondent aux priorités de la Présidence néerlandaise : poursuite de l'élargissement ; renforcement durable de l'économie européenne et allègement des charges administratives ; développement de l'ELSJ ; avancées concernant la future Perspective financière ; et travail sur les relations extérieures de l'UE avec pratiquement « le reste du monde »¹².

¹⁰ Conseil de l'Union européenne, 8 décembre 2003, 15896/03.

¹¹ Conseil de l'Union européenne, 19 décembre 2003, 16195/03.

¹² *The Dutch Presidency of the Council of the EU in 2004: Accents*, Lettre du Ministre et du Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères à l'attention du Parlement, 28 mai 2004, 2003-2004, 29 361 nr 5.

En outre, la Présidence néerlandaise devra finaliser les travaux sur le nouveau Traité Constitutionnel de l'UE adopté lors du Conseil Européen de juin. Les dispositions finales du Traité - qui abordent notamment les obstacles de longue date sur le système de vote à la majorité qualifiée et les modalités de décision concernant les questions liées au budget et à la Justice et aux Affaires Intérieures -, ayant été établies, les préparatifs techniques peuvent commencer. Ils comprennent la traduction du texte final dans les vingt langues officielles, l'élaboration de nouvelles dispositions et règles, telles que celles relatives au futur Ministre européen des Affaires Etrangères et l'organisation de débats nationaux et référendums de ratification dans certains Etats membres. Concernant ces derniers aspects, le calendrier du référendum prévu par les Pays-Bas n'est pas encore clairement défini, dans l'attente d'une décision de la Première Chambre du Parlement. Néanmoins, les premières inquiétudes au sujet de la tenue d'un référendum national seulement cinquante jours après la signature du nouveau Traité, c'est-à-dire pendant la Présidence, ne semblent pas confirmées.

Même s'il est aujourd'hui beaucoup plus difficile d'ajouter une tonalité nationale à l'ordre du jour permanent de l'UE, on considère en général qu'il est légitime que toute Présidence mette en avant un certain nombre de chevaux de bataille nationaux, comme en témoignent les longues listes de thèmes ordinaires qui seront débattus lors des diverses réunions officielles et informelles du Conseil. Là encore, les ministères ont donné une coloration nationale à l'ordre du jour permanent, d'où une liste curieuse de questions allant d'une initiative en matière de hautes eaux et d'inondations (Conseil Environnement), en passant par le renforcement de la transparence et l'encouragement à utiliser les langues européennes modernes, jusqu'au transport maritime et au *short sea shipping* (cabotage) (Conseil Transports).

La priorité numéro un des Néerlandais concerne probablement l'ouverture d'un débat autour des valeurs sous-tendant l'intégration européenne. Ce débat sera engagé via des réunions à haut niveau sur des thèmes tels que « l'UE en tant que communauté de valeurs » et la « citoyenneté européenne », et via des campagnes d'information sur l'UE ainsi qu'un petit nombre d'activités culturelles destinées à améliorer l'implication des citoyens dans l'UE. L'initiative néerlandaise axée sur les valeurs trouve son origine dans le débat national sur « les valeurs et les normes » engagé par le Premier Ministre Jan Peter Balkenende lui-même, qui est un protestant réformiste néerlandais. Alors qu'il expliquait le contexte de la décision du gouvernement néerlandais d'exporter ce débat dans l'Union, le Premier Ministre Balkenende a indiqué que les citoyens européens devaient mieux prendre conscience du fait

que la notion d'intégration européenne recouvrerait davantage d'aspects que la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Les citoyens européens devraient selon lui explorer les valeurs qu'ils partagent et réfléchir aux implications de cette « identité européenne » (Balkenende 2004). L'initiative néerlandaise intervient à un moment particulièrement délicat, sachant qu'une décision devra être prise sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. Cependant, les responsables du gouvernement néerlandais ont souligné que l'initiative axée sur les valeurs européennes n'ouvrira aucune modification des critères d'adhésion à l'Union, auxquels la Turquie, à l'instar de tout autre pays candidat, doit satisfaire.

Dans cette partie, nous examinerons la liste de thèmes et qui constitueront les priorités de la Présidence pour 2004 : la poursuite de l'élargissement de l'UE, l'Agenda de Lisbonne (y compris les directives et principes relatifs à la nouvelle Perspective financière, qui seront définis lors du Conseil ECOFIN de décembre), les nouvelles directives concernant la coopération en matière de Justice et d'Affaires Intérieures et l'évolution du rôle de l'UE dans le monde.

3.1 Elargissement

Durant la Présidence néerlandaise, le processus d'élargissement se poursuivra. La Bulgarie et la Roumanie, qui font partie de la cinquième vague d'élargissement, ont fixé la date de clôture des négociations à fin 2004, les deux pays souhaitant devenir membres de l'UE en 2007. Concernant les avancées concrètes, la Roumanie est toutefois sérieusement à la traîne. Alors que sous la Présidence irlandaise la Bulgarie est parvenue à clore provisoirement les deux derniers chapitres, la Roumanie doit encore négocier six des trente chapitres de l'acquis communautaire. En outre, de graves problèmes subsistent au niveau plus fondamental du système judiciaire et de la fonction publique, ce qui pèse sur de nombreux aspects du fonctionnement de la Roumanie (Boudewijn et Van Keulen, 2004). La candidature de la Croatie à l'adhésion annonce une nouvelle vague de pays aspirants, dans la région de l'Ouest des Balkans cette fois. « L'examen de l'acquis communautaire » de la Croatie pourrait commencer durant la Présidence néerlandaise, préparant ainsi le terrain pour l'ouverture des négociations d'adhésion début 2005.

Toutefois, l'échéance marquante du calendrier de l'élargissement sera la décision du Conseil Européen de décembre concernant l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie. La Turquie a obtenu le statut de pays candidat en décembre 1999 et, en décembre 2002, le Conseil Européen a annoncé que, si elle satisfaisait aux « critères politiques de Copenhague » fin 2004, l'Union ouvrirait des négociations «sans plus attendre ». Depuis qu'elle jouit du statut de pays candidat et surtout depuis l'élection du gouvernement AKP dirigé par Erdogan en novembre 2002, la Turquie a adopté des réformes politiques spectaculaires visant à promouvoir la démocratisation, le respect des droits de l'homme (y compris les droits des minorités) et le contrôle de l'armée par les civils. Néanmoins, la mise en œuvre de l'intégralité de ces réformes semble concrètement impossible avant fin 2004. Par conséquent, la décision du Conseil Européen pourrait être conditionnelle (« oui, pourvu que » ou « non, à moins que »). Dans ce contexte déjà sensible, un facteur vient compliquer les choses : à mesure que la décision relative à la Turquie se rapproche, le débat politique s'échauffe et va bien au-delà de discussions sur la capacité de la Turquie à remplir les critères de Copenhague. En effet, les conséquences globales sur le plan politique et économique de l'adhésion de la Turquie à l'UE, les questions fondamentales relatives à la compatibilité des valeurs chrétiennes et islamiques et même le sentiment moins palpable d'inconnu et d'insécurité entrent dans le débat public.

Dans ce contexte, les préparatifs des Pays-Bas sur la question turque ont déjà commencé à l'automne 2003. Des ministres du gouvernement ont effectué une série de visites en Turquie afin d'informer précisément ses dirigeants et de préparer le terrain en vue des discussions au sein du gouvernement. Malheureusement, une partie de ces débats a fait les gros titres de la presse, notamment l'opinion du vice-Premier Ministre Remkes (VVD) et du Ministre de l'Agriculture Veerman, pour qui la Turquie ne fait pas partie de l'UE en raison de ses différences de culture et de religion¹³. Outre les discussions internes, les Néerlandais consultent un large éventail de parties directement ou indirectement concernées : les Etats membres, la Turquie, la Commission Européenne mais aussi les Secrétaire Généraux des Nations Unies, de l'OTAN et des représentants gouvernementaux des Etats-Unis. Là aussi, plusieurs parties ont déjà exprimé leur opinion au sujet de l'adhésion de la Turquie, négative

¹³ « Onenheid over toetreden Turkije tot Europese Unie », dans : *NRC Handelsblad*, 30 janvier 2004.

pour plusieurs responsables politiques français et plus récemment pour le gouvernement autrichien. La Ministre des Affaires Etrangères autrichienne Benita Ferrero-Waldner a récemment déclaré que la Turquie et l'UE n'étaient pas prêtes à une adhésion de la Turquie. Ces avis ont été divulgués bien avant la publication du rapport et de la recommandation de la Commission Européenne prévue en octobre, documents sur lesquels le Conseil Européen fondera sa décision.

La Présidence néerlandaise a fait part publiquement de sa ferme intention de parvenir à une décision du Conseil Européen en décembre (ce qui implique qu'un report n'est envisageable), qui soit à la fois *consensuelle* (acceptable pour le Conseil Européen et la Turquie) et *durable* (susceptible de survivre à la ratification par référendum et par les parlements nationaux). Au cas où un « oui » ou un « non » catégorique serait problématique, certains paramètres pourraient être utilisés : la décision conditionnelle évoquée ci-dessus, le facteur temps (par exemple « débuter les négociations sans plus attendre » pourrait être interprété comme « débuter les négociations dans plusieurs mois ») et le fait que la Turquie annonce la sixième vague d'élargissement, qui ne sera pas nécessairement conduite selon la même stratégie que la cinquième vague des PECHO. Concernant ce dernier point, la vague d'élargissement à venir pourrait prendre une tournure analogue à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Ces deux pays sont en effet entrés dans l'Union assez tôt mais, pour certains domaines, de longues périodes de transition ont été négociées. Dans ce contexte délicat, les choses dépendront beaucoup de l'influence politique du Premier Ministre Balkenende et du Ministre des Affaires Etrangères Bernard Bot. Il convient toutefois de noter que ce dernier pourrait pâtir de la méfiance de certains partis politiques à son égard, en raison de son évidente approbation de l'adhésion de la Turquie à l'UE en tant qu'ancien ambassadeur des Pays-Bas à Ankara.

3.2 L'Agenda de Lisbonne et les Perspectives financières

Lors du sommet de Lisbonne en 2000, le Conseil Européen a explicitement engagé l'UE à devenir l'économie la plus compétitive, dynamique et innovante au monde en 2010. Cependant, la conjoncture défavorable dans les pays de l'UE et les opinions divergentes à l'échelle nationale sur la manière de relever le défi de Lisbonne ont pesé sur ce processus. Si la Commission demande une augmentation des dépenses de l'UE, par exemple en matière de recherche et développement, certains Etats membres, dont les Pays-Bas, soulignent l'importance de mesures nationales visant à réduire les dépenses et à stimuler croissance et

innovation. Bien que le calendrier de la Présidence néerlandaise ne prévoie pas un « Sommet de printemps » (consacré normalement au suivi de l'Agenda de Lisbonne), la mise en œuvre de réformes structurelles destinées à encourager la croissance durable et la compétitivité des entreprises européennes a été identifiée comme une priorité incontournable de la Présidence néerlandaise. Avant le 1^{er} novembre, un groupe de travail à haut niveau dirigé par l'ancien Premier Ministre néerlandais Wim Kok remettra les conclusions de ses délibérations sur les moyens de dynamiser l'économie de l'UE, en prévision de la révision à mi-parcours de l'Agenda de Lisbonne par le Conseil de printemps 2005. Les Néerlandais se positionnent clairement contre des mesures coûteuses d'intervention du marché et privilégient trois thèmes spécifiques de l'Agenda: la libéralisation du marché, la déréglementation et une gestion saine des finances.

Améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Dans son mémorandum ministériel pour la Présidence, le Ministère des Affaires Economiques a défini plusieurs priorités en la matière : la libéralisation des services, au sujet de laquelle une proposition de la Commission sera discutée pendant la Présidence ; une réglementation concernant l'enregistrement des substances chimiques (projet REACH), en vue d'un accord politique en 2005 ; la rationalisation du fonctionnement du Conseil Concurrence et la possible revalorisation de son statut pour qu'il devienne aussi important que le Conseil ECOFIN¹⁴. Par ailleurs, les Néerlandais ont annoncé qu'ils veilleraient à la mise en œuvre adéquate et en temps voulu des directives relatives au marché intérieur à l'échelle nationale. En réalité, les Pays-Bas se trouvent dans une position délicate à cet égard parce qu'à la traîne de la plupart des pays de l'UE, au grand dam du Ministre des Affaires Economiques et ancien euroenthousiaste Laurens Jan Brinkhorst. Le retard de mise en œuvre est visible dans les domaines liés au marché intérieur que sont l'Environnement et les Transports et fait l'objet de débats au sein du gouvernement pour résoudre ce problème qui est considéré comme très embarrassant pour la Présidence.

Améliorer la réglementation et alléger les pressions administratives. Les Néerlandais ont présenté une initiative « anti-bureaucratie » visant à lutter contre une réglementation excessive à l'aide d'un système permettant de quantifier le poids administratif de la réglementation européenne pour les entreprises. Conformément aux plans d'action de la

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken, Kamerbrief Nederlands EU-voorzitterschap 2004, La Haye, 21 avril 2004.

Commission relatifs à l'amélioration du cadre réglementaire, cette Initiative, axée sur une réforme de la réglementation, a pour objectif de réduire de 25 % les règles édictées par l'UE. Le gouvernement néerlandais a fixé l'objectif d'alléger d'un quart les charges administratives pesant sur les entreprises dans le pays et prétend être parvenu à un recul de 18 %¹⁵. La difficulté de ce programme étant apparemment de savoir quelles règles seront concernées, le plus grand scepticisme règne parmi les observateurs de Bruxelles au sujet de la faisabilité de cette initiative néerlandaise, qui trouve évidemment son origine dans un programme national. En outre, ils craignent que le fait de privilégier la quantification d'un type d'effets (à savoir les charges administratives pour les entreprises) au détriment d'autres répercussions (par exemple les avantages pour l'environnement ou pour la société) ne donne une orientation néolibérale aux décisions prises par l'UE. En attendant, les Néerlandais se forgent une réputation d'attachement très fort aux « normes » de Bruxelles, en insistant sur le seuil de 3 % pour le Pacte de Stabilité et de Croissance, sur le plafond de 1 % du PIB pour le futur budget de l'UE, ainsi que sur la norme de 25 % pour la déréglementation administrative.

L'avenir des finances de l'UE. En décembre 2004, le Conseil ECOFIN devrait définir des « directives et principes » relatifs aux grandes lignes du budget pluriannuel de l'UE jusqu'en 2013. Ce marathon de négociation, qui pourrait se prolonger jusqu'au second semestre 2005, est un véritable casse-tête pour la Présidence à La Haye en raison de la longue liste de requêtes établie par la délégation néerlandaise sur les questions financières. La lettre de la Présidence au Parlement annonce une approche « prudente » de ce «défi exceptionnel»¹⁶. Pour commencer, la proposition initiale de la Commission de fixer le plafond des dépenses de l'UE à 1,14 % du PIB a été rejetée publiquement par une coalition de six Etats membres, dont les Pays-Bas. En outre, les Pays-Bas doivent faire face à une controverse nationale entre la position du gouvernement, favorable à une baisse des fonds structurels, et celle des autorités locales et régionales, chargées de dépenser les fonds de l'UE. Enfin, la délégation néerlandaise s'est montrée intransigeante sur la question d'un «juste retour », prônant l'idée d'un mécanisme général de correction pour tous les pays qui sont d'importants contributeurs nets au budget de l'Union.

¹⁵ D'après une porte-parole du Ministère des Finances citée dans le EUObserver le 14 mai 2004.

¹⁶ *The Dutch Presidency of the Council of the EU in 2004: Accents*, Lettre du Ministre et du Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères à l'attention du Parlement, 28 mai 2004, 2003-2004, 29 361 nr 5.

Concernant la gestion saine des finances, il convient d'évoquer la position plutôt tranchée du Ministre néerlandais des Finances Gerrit Zalm, qui devrait diriger la politique financière de l'UE au cours des six prochains mois. Lors des débats au sein du Conseil ECOFIN sur le Pacte de Stabilité et de Croissance, « il Duro » a récemment suscité l'irritation des partenaires européens en martelant la règle de l'austérité financière. Même si les Pays-Bas ont été les seuls à appuyer la décision de la Commission de traduire les Etats membres devant la Cour Européenne de Justice, le jugement étant attendu à mi-parcours de la Présidence néerlandaise, G. Zalm a déjà annoncé qu'il se montrerait intransigeant sur la question des déficits budgétaires nationaux, une position particulièrement délicate, dans la mesure où les Pays-Bas viennent eux-mêmes d'être blâmés par la Commission pour avoir franchi le seuil de 3 % relatif au déficit budgétaire.

3.3 L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice

Le développement de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ) sera l'une des priorités de l'ordre du jour de la Présidence néerlandaise à deux titres. D'une part, les Néerlandais mettront tout en œuvre pour faire avancer le programme permanent en matière de Justice et d'Affaires Intérieures. D'autre part, ils devraient présenter des directives politiques en vue du développement de l'ELSJ au cours des prochaines années.

Concernant le programme permanent, l'une des grandes priorités sera la lutte contre le terrorisme, en se fondant sur le rapport au Conseil Européen de juin de Gijs de Vries, coordinateur européen du contre-terrorisme. Les questions présentant un intérêt particulier sont notamment l'amélioration de la coopération entre les services de sécurité et de renseignements ainsi qu'entre ces services et les services de police, la mise en place au moment opportun des outils existants et le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme. En matière d'asile et d'immigration, la Présidence néerlandaise mettra l'accent sur les politiques de retour au pays, les accords de réadmission et la lutte contre l'immigration clandestine. Des efforts particuliers seront déployés pour donner une impulsion à la politique de l'UE en matière d'intégration des minorités. Les Néerlandais ont estimé que, si une législation dans ce domaine n'est peut-être guère souhaitable, il pourrait être utile de partager les meilleures pratiques à l'échelle européenne¹⁷. Pour ce qui est de la coopération policière,

¹⁷ Discours de Tom de Bruijn, Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union Européenne, Bruxelles, Centre de politique européenne, 10 juin 2004.

les Pays-Bas projettent de privilégier les échanges d'informations et de renseignements, l'intégration des forces de police et la coopération sur le terrain plutôt que le développement de la législation. La Présidence néerlandaise travaillera également sur une nouvelle Stratégie en matière de drogues pour les années 2005-2012.

Un événement de la plus haute importance sera la présentation lors du Conseil Européen de novembre d'un nouveau programme en vue du développement de l'ELSJ. Ce projet s'inscrit dans le prolongement de l'ambitieux programme de Tampere, lancé lors du premier Conseil Européen extraordinaire uniquement consacré à la Justice et aux Affaires Intérieures il y a cinq ans, qui comportait des directives politiques, des objectifs pratiques ainsi qu'un calendrier ambitieux. Lors de l'évaluation de la mise en œuvre de «Tampere » en juin 2004, la Commission Européenne a émis un avis favorable sur les progrès réalisés dans la plupart des domaines, ainsi que sur le soutien public massif à ces initiatives (cf. également l'Eurobaromètre 2003). Cependant, elle porte un jugement négatif sur le contexte institutionnel actuel et sur le processus décisionnel, qui «excluent le respect dans des conditions d'efficacité, de rapidité et de transparence de certains engagements politiques ». Les critiques de la Commission portent sur le principe de l'unanimité, l'initiative législative partagée avec les Etats membres, la limitation du rôle de co-législateur du Parlement Européen, le rôle restreint de la Cour de Justice pour ce qui est d'imposer la mise en œuvre des politiques et les pouvoirs limités de la Commission en termes de coopération policière et judiciaire pénales. Elle regrette également le fait que dans certains cas l'engagement politique fasse défaut pour veiller à ce que les décisions européennes aient des répercussions sur le terrain¹⁸. Compte tenu de l'impact négatif de ces contraintes institutionnelles, la Commission indique que, plutôt que d'attendre la ratification du nouveau Traité Constitutionnel (qui comporte une réforme institutionnelle d'envergure en matière de JAI), le Conseil devrait exploiter la possibilité donnée par le Traité d'Amsterdam (Article 67(2) du Traité CE) de prendre une décision après le 1^{er} mai 2004 pour introduire la procédure de codécision dans l'ensemble ou une partie des domaines couverts par le Titre IV du Traité CE.

Pour la Présidence néerlandaise, il sera difficile de donner naissance à un digne successeur du programme de Tampere avant le Conseil Européen du 5 novembre. En effet, l'évaluation par

¹⁸ Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, Bruxelles, 2.6.2004, COM(2004) 401 final.

la Commission du programme de Tampere et des orientations futures ne sera publiée qu'en juin et les 24 autres Etats membres devront être consultés avant de nouvelles propositions. En plus de s'appuyer sur la liste des futures priorités figurant dans la Communication de la Commission du mois de juin, le Ministre de la Justice Piet Hein Donner pourrait saisir l'occasion de raviver certaines initiatives néerlandaises qui n'avaient pas suscité beaucoup d'enthousiasme auparavant, par exemple son idée visionnaire, présentée dans le contexte de la Convention Européenne, d'un espace européen de justice pénale¹⁹. Par ailleurs, des responsables du Ministère de la Justice soulignent qu'ils veulent éviter de reproduire l'expérience du «plan d'action de Vienne », qui a fait les frais d'un excès de chevaux de bataille nationaux.

3.4 Politique extérieure

La représentation de l'UE à l'extérieur et la coordination de ses ambitions en matière de politique étrangère pourraient bien constituer la tâche la plus éprouvante de la Présidence, tâche dont l'ampleur n'a cessé de croître durant les dernières décennies. Il s'agit du domaine dans lequel la Présidence est tenue de faire preuve d'autorité afin de veiller à ce que les opinions de l'UE soient représentées de manière correcte et cohérente. Parallèlement, les possibilités d'exercice de l'autorité sont limitées de deux manières. D'une part, la Présidence est confrontée au contraste entre un leadership fort au nom de l'UE et la naissance de consensus *au sein de* l'UE. D'autre part, en raison de la multiplicité des acteurs, des équilibres interinstitutionnels fluctuants et des compétences transversales, des tensions peuvent apparaître avec le Haut Représentant de la PESC, le nouveau coordinateur du contre-terrorisme et les Commissaires chargés de la politique extérieure.

Malgré ces difficultés, une politique extérieure «active, impliquée et efficace » pour l'Union élargie a été identifiée comme étant une priorité incontournable de la Présidence néerlandaise²⁰. Le programme des différents projets, sommets et conférences en matière de coopération prévus pour le second semestre 2004 est impressionnant. En outre, les Néerlandais tentent de se préparer, du moins psychologiquement, à des événements imprévus tels que des attaques terroristes, des catastrophes naturelles ou des tensions internationales

¹⁹ Contribution de M. Gijs de Vries, membre de la Convention : l'espace européen de justice pénale, 12 mai 2003, CONV 733/03.

²⁰ Staat van de Unie 2003-2004, p. 28.

impliquant l'Irak, le Moyen-Orient ou l'Afrique centrale. Pour la plupart de ces questions, le Ministère des Affaires Etrangères sera le premier responsable, mais en étroite collaboration avec le Bureau du Premier Ministre et les ministères du gouvernement concernés.

Asie. Concernant les relations politiques et le dialogue avec l'Asie, un nombre relativement important de sommets bilatéraux ont été programmés durant la Présidence néerlandaise (Corée du Sud, Chine, Inde). Outre les relations économiques avec l'Asie, qui doivent être renforcées à la suite de ces réunions à très haut niveau, la Réunion Asie-Europe (ASEM) mérite d'être évoquée car la tenue de cette réunion politique a récemment été conditionnée à l'adoption de réformes politiques en Birmanie. La question des droits de l'homme et de l'embargo sur les armes sera également soulevée dans le cadre du sommet sur la Chine qui sera organisé à La Haye le 8 décembre. En outre, deux réunions ministérielles sur l'ASEM sont prévues en juillet et septembre.

Moyen-Orient. L'UE a fait part de sa volonté de renforcer les relations avec le Moyen-Orient, en tenant compte du contexte du G-8, des relations transatlantiques et de la situation en Israël. Les Pays-Bas ont déclaré explicitement qu'ils «examineront si des efforts seront déployés» pour sortir de l'impasse dans le Processus de paix israélo-palestinien²¹. A cet égard, le Ministre des Affaires Etrangères Bernard Bot a rendu visite de manière imprévue à Yasser Arafat en mai.

Multilatéralisme efficace. Durant la Présidence, une suite doit être donnée aux conférences mondiales sur le développement durable (Johannesburg, Monterrey) et à certains événements liés à l'OMC (nouveau cadre de négociation pour le Doha Round, adhésion de la Russie à l'OMC et accord d'association avec le MERCOSUR). En outre, les Néerlandais insisteront sur l'importance du renforcement d'un système multilatéral en matière de commerce et d'investissement, en soulignant la nécessité du partenariat UE-Nations Unies pour prévenir les conflits et gérer les crises.

²¹ Présidence néerlandaise de l'UE, lettre à la Deuxième Chambre, 2003-2004 ; 29 361 nr 5, p. 21.

Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). La coopération en matière de sécurité et de défense sera un thème important à l'ordre du jour, deux responsables politiques néerlandais ayant récemment été nommés dans ce domaine. La transition entre les forces dirigées par l'OTAN et celles de l'UE dans le cadre de la première opération militaire de gestion de crise en Bosnie-Herzégovine a été minutieusement préparée par les Irlandais. Les Pays-Bas continueront à mettre l'accent sur une parfaite coordination entre l'UE et l'OTAN lors du développement des capacités civiles et militaires (le « Headline Goal 2010 » [Objectif global 2010]), qui prévoit des actions menées par l'UE en cas de crise internationale en 2010, et le « Capability Action Plan » (Plan d'action sur les capacités européennes-ECAP) et sur la constitution par les Etats membres des nouveaux groupes « tactiques » ou « de bataille ». La question du terrorisme restera évidemment une priorité, la nomination du nouveau Monsieur terrorisme européen néerlandais initiant une nouvelle coordination européenne.

Les questions transversales seront premièrement le partenariat transatlantique (même si la modestie est de mise en raison des élections présidentielles, d'un défaut de pilotage politique par la Commission et du fait qu'aucun sommet UE-Etats-Unis n'est programmé) et deuxièmement la question de l'aide européenne au développement, y compris le bilan de l'Accord de Cotonou et du Fonds Européen de Développement (FED). Les Pays-Bas consacrent 0,7 % de leur PIB à l'aide au développement, en privilégiant clairement la « bonne gouvernance », les droits de l'homme, le recul de la pauvreté et la lutte contre le virus HIV et le sida, thème d'importance dans le contexte du sommet UE-Afrique. Certes, « l'approche intégrale » prônée par les Néerlandais (PESC, commerce, développement et coopération multilatérale) pourrait donner le ton pour la nouvelle Commission à partir d'octobre. Cependant, les ambitions néerlandaises et européennes seront très vraisemblablement freinées par les nouveaux Etats membres, qui sont moins axés sur l'environnement extérieur alors qu'il s'agit pour eux d'améliorer leur situation économique et sociale.

Enfin, le nouveau concept phare qu'est « la politique européenne de voisinage » pour les pays qui entourent l'UE élargie et n'ont aucune perspective d'adhésion dans l'immédiat devrait être développé durant la Présidence néerlandaise. Un certain nombre de difficultés apparaissent, par exemple le cas de l'Ukraine, les Etats membres étant divisés sur la question de savoir si la perspective d'une adhésion à l'UE doit être envisagée.

IV - LES DEFIS DE LA PRESIDENCE NEERLANDAISE

Les Pays-Bas prendront les commandes à la suite de l'Irlande sur une mer agitée. L'Union traverse en effet une période de profondes transformations internes et le contexte dans lequel s'inscrit la Présidence néerlandaise sera délicat. Le mécontentement public général à l'égard de l'intégration européenne, un taux de croissance économique inquiétant, les pressions constantes exercées par l'élargissement qui déstabilisent le travail de l'Union, un partenariat transatlantique mal en point et le leadership fragilisé dans l'Union sont susceptibles de compliquer la situation pour les Néerlandais (Wallace 2004). Sur le plan intérieur, la Présidence néerlandaise de 2004 s'inscrit dans une période de débat et d'incertitude au sujet du rôle et du positionnement des Pays-Bas au sein de l'UE et du contenu et de l'organisation de leur politique européenne. Par conséquent, les Néerlandais devront certainement naviguer sur une mer agitée. Parallèlement, la Présidence pourrait intervenir exactement au bon moment pour les Pays-Bas. L'intérêt accru pour l'UE dans le pays, la mise en commun des talents et des ressources sur les questions européennes et la nécessité de développer une vision stratégique et d'endosser un rôle de leader responsable pourraient donner l'élan nécessaire à l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale concernant l'UE.

4.1 Assurer le fonctionnement d'une Europe à 25

On peut affirmer que le principal défi de la Présidence néerlandaise sera de démontrer à un électorat national critique, aux partenaires européens et au monde extérieur qu'une Union Européenne comptant 25 membres peut s'acquitter de n'importe quelle tâche. Pour reprendre les termes du Programme de la Présidence irlando-néerlandaise : « la priorité stratégique numéro un du Conseil en 2004 est que l'Union continue à fonctionner de manière efficace, tout en intégrant avec succès les nouveaux Etats membres ». Au second semestre 2004, le Conseil, la Commission et le Parlement mettront essentiellement l'accent sur la réorganisation de leurs activités internes. Pour le Conseil, le premier défi consiste à mettre en œuvre son programme permanent avec 25 délégations à concilier, alors même que le positionnement des dix « jeunes » Etats membres sur de nombreux sujets de politique européenne est encore très vague.

L'un des effets attendus de l'élargissement est que les décisions seront élaborées en amont de manière encore plus minutieuse dans les circuits administratifs des groupes de travail du Conseil et du COREPER, avant d'être transmises au niveau politique. De fait, la participation active aux discussions n'en sera que plus importante, à l'échelle de l'UE mais aussi de manière bilatérale et multilatérale avec d'éventuels nouveaux partenaires de coalition. Il pourrait en résulter un renforcement des arguments pour axer la stratégie de la Présidence néerlandaise sur les processus, avec une attention centrée sur la coordination des activités du Conseil. Durant leur Présidence, les Néerlandais devront s'accrocher fermement aux nouvelles règles de procédure, qui limitent le plus possible le temps de parole et l'interprétation, ce qui implique au minimum une image d'autorité et, plus important encore, une connaissance solide des règles de procédure et la souplesse de «l'apprentissage par la pratique ». Les perspectives plutôt modestes de la Présidence sont visibles dans les attentes des responsables du gouvernement qui participent à la gestion de la Présidence depuis La Haye et Bruxelles et évoquent le risque de surestimer les opportunités offertes par la Présidence de mettre en avant des ambitions nationales.

Le deuxième défi consiste à intégrer les nouveaux Etats membres. La Présidence donne aux Pays-Bas une occasion unique de se positionner stratégiquement et structurellement comme un partenaire loyal des 10 nouveaux Etats membres. Les Pays-Bas pourraient avoir des prédispositions prometteuses pour ce rôle, dans la mesure où ils sont suffisamment sérieux et expérimentés pour faire figure de leader d'opinion mais ont une taille suffisamment petite pour ne pas représenter une menace. Par ailleurs, compte tenu du programme de travail surchargé et de la gêne des Pays-Bas quant à leur positionnement sur les affaires européennes, on peut se demander si les Néerlandais pourront susciter patience et empathie lors de cette Présidence particulière afin que toutes les délégations soient satisfaites.

4.2 La nécessité d'un leadership politique stratégique

L'exercice de la Présidence du Conseil nécessite un leadership politique, d'autant plus au second semestre 2004, que la Commission et le Parlement seront largement absents. Ce leadership sera déterminant pour traiter les questions délicates prévues à l'automne 2004 : la décision relative à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, la définition de principes directeurs pour le débat financier et un nouveau programme de coopération en matière de JAI. Toutes ces questions font l'objet de polémiques, les acteurs principaux

tenant leurs distances avec toute perspective de position commune. Avant et pendant les deux Conseils Européens (du 5 novembre et du 17 décembre) notamment, le Premier Ministre néerlandais Jan Peter Balkenende et le Ministre des Affaires Etrangères et diplomate chevronné Bernard Bot occuperont le devant de la scène. Dans la mesure où le succès d'une Présidence nationale de l'UE est évalué facilement à l'aune de la réussite de ces sommets, le résultat dépendra beaucoup de la capacité de ces deux responsables politiques à empêcher une dynamique centrifuge autour des sujets politiques sensibles, à trouver des compromis durables sur des thèmes controversés du programme et à «exporter» des compromis complexes dans le monde extérieur. Balkenende a pâti des critiques des partis du gouvernement et de l'opposition sur ce manque de leadership politique. Il a dû affronter des crises constitutionnelles concernant la Maison Royale et a du mal à obtenir l'adhésion de l'ensemble du gouvernement, notamment sur la question délicate de l'entrée de la Turquie dans l'UE. D'autres sources soulignent toutefois, qu'après de nombreuses visites dans des capitales européennes et à Washington, il bénéficie d'une image plus forte à l'étranger qu'aux Pays-Bas. Un autre facteur déterminant sera le positionnement du parti libéral (VVD), qui fait partie du gouvernement de coalition et qui est réputé pour ses critiques à l'égard du budget de l'UE, de l'adhésion de la Turquie au Traité Constitutionnel (de certaines parties), et de la politique en matière d'asile et d'immigration.

La position initiale des Pays-Bas, qui jouissent d'une longue expérience de la Présidence, semble plutôt favorable. Les petits Etats membres ont tendance à rayonner durant leurs Présidences. Cependant, le manque de coordination entre avis divergents est précisément l'une des principales faiblesses du système politico-administratif néerlandais. Le Ministère des Affaires Etrangères et le bureau du Premier Ministre n'ont pas le pouvoir de modérer les ambitions individuelles, d'arbitrer entre les positions qui s'opposent et de prendre des décisions faisant autorité si nécessaire. Les doutes croissants au sujet du contenu de la politique européenne des Pays-Bas et du rôle des Pays-Bas dans l'Union ne contribueront pas non plus à créer une dimension de leadership. Au sein de l'équipe de la Présidence existe un risque élevé de contradictions car les acteurs clés que sont par exemple le Ministère des Finances et le Ministère de la Justice et des Affaires Intérieures ont une opinion tranchée et isolée des dossiers en jeu.

4.3 Parer à l'imprévu

Malgré des préparatifs solides, la réactivité sera un facteur clé du succès de la Présidence néerlandaise. Les Néerlandais se préparent psychologiquement à la survenue d'événements imprévus, essentiellement liés au terrorisme international. Citons uniquement deux craintes : la Présidence néerlandaise coïncidera avec l'anniversaire du 11 septembre 2001 et avec les Jeux Olympiques d'Athènes. La question du terrorisme international a rapidement pris une place importante dans le programme interne de l'UE, au regard des nouvelles initiatives en matière de coopération policière (Plan d'action contre le terrorisme) et des aspects institutionnels (nomination du Néerlandais Gijs de Vries au poste de coordinateur anti-terrorisme et montée en puissance du Sitcen, centre de situation de l'Union). Même si à première vue il semble impossible de parer à l'imprévu, il convient de noter que des préparatifs solides peuvent être déterminants pour affronter efficacement l'inconnu, trouver le juste équilibre entre les réactions et ne pas compromettre le programme et la dynamique interne. Ces préparatifs devraient consister à coordonner les procédures et la constitution des équipes en interne, à améliorer la connaissance des positions des principaux acteurs, à travailler sur un grand nombre de solutions et scénarios alternatifs et à bâtir un réseau à l'étranger afin d'échanger des informations régulièrement, de surveiller de près l'évolution de la situation et de mobiliser les partenaires stratégiques en cas d'événements soudains.

REFERENCES

- Andeweg, R.B., and Irwin, G.W., 2000, *Governance and Politics of the Netherlands*, Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Balkenende, J.P., 2004, 'Identiteit en vernieuwing', in: *Europa in beweging*, 29, nr. 3, p. 7.
- Beyers, J, B. Kerremans and P. Bursens, 2001, Diversity among the Benelux Countries, in: E. Zeff and E. Pirro, *The European Union and the Member States: Cooperation, Co-ordination and Compromise*, Boulder: Lynne Rienner.
- Boogman, J.C., 1978, 'Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind zestiende eeuw - 1940)', in: Van der Beugel, E.H., *Nederlands buitenlandse politiek: heden en verleden*, Baarn: In den Toren.
- Bos, J.M.M. van den, 1992, Dutch EC policy making: a model-guided approach to co-ordination and negotiation, Utrecht: ISOR.
- Boudewijn, R. and M. van Keulen, 2004, Roemenië en de Europese Unie: Het te korte decennium tot 2007, in: *Internationale Spectator*, 58(3), pp. 112-143
- Grinsven, P. van en J.Q.Th. Rood, 2004, 'De ontdekking van Europa: het Europese onbehagen van Nederland', in: *Internationale Spectator*, 58(3), pp. 119-122.
- Harryvan, A.G. en Van der Harst, 1997, Verschuivingen in het Nederlandse Europabeleid, in: *Transaktie* 26, pp 355-377.
- Heldring, J.L., 1978, 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in: Van der Beugel, E.H., *Nederlands buitenlandse politiek: heden en verleden*, Baarn: In den Toren.
- Hellema, D., 1995, Buitenlandse politiek van Nederland, Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum B.V.
- Het Financiele Dagblad, 2003, 'Maij-Weggen: betaling Nederland aan EU oneerlijk', April 15th.
- Hoetjes, B., 2003, A former founding father in search of control, in: Wessels, W., Maurer, A. and J. Mittag (ed.), *Fifteen into One?* Manchester: MUP.
- Hoetjes, B., 2001, The Parliament of the Netherlands and European Integration: Early Starter, Slow Mover, in: Maurer, A. and W. Wessels, *National Parliaments on their Way to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Hulten, M., 1996, van: Zwarde maandag: kroniek van een gemiste kans, in: H.H.J Labohm (ed.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid*, The Hague: SDU Uitgevers, pp 193-210.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), 2003, *Agenda 2000. Hoe Nederland onderhandelt met Europa*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Keulen, M. van en J.Q.Th. Rood, 2003, The Netherlands' Presidency of 1997, in: O. Elgström (ed.), *European Union Council Presidencies*, London: Routledge.

Keulen, M. van, forthcoming, Nederlandse EU belangenbehartiging: Tussen consensus en confrontatie, in *Bestuurskunde*.

Koch, K., 2001, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme. Terughoudendheid als traditie in Nederlands Europees beleid', in: *Internationale Spectator*, September LV, nr. 9, pp. 429-434.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995, *Herijking van het buitenlands beleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

Nicolaï, A., 2004, 'Europa moet zich opnieuw bewijzen. Vergeet het Europese evangelie en neem eigenbelang als leidraad', in: *NRC Handelsblad*, 27 May.

Pelkmans, J.L.M., Sie Dhian Ho, M. and Limonard, B.R., 2003, 'Nederland tussen Conventie en IGC', in: Pelkmans, J.L.M., Sie Dhian Ho, M. en Limonard, B. (red.), *Nederland en de Europese grondwet*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 257-291.

Peters, G.B. and Wright, V., 2001, The National Co-ordination of European policy-making: Negotiating the Quagmire, in: Richardson, J. *European policy-making, Power and Policy-making*, 2nd edition, London: Routledge, 2001.

Philippart, E. and Sie Dhian Ho, M., 2000, 'Answering EU's Need for Policy Laboratories and Pijpers, Sub-Systemic Schemes: Reflection on the Reform of 'Closer Cooperation', in: *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 10, 1, pp. 51-71.

Pijpers, A. and S. Luitwieler, The Netherlands: High Heeled for Low Returns, in: Laursen, F (ed), *The Nice Treaty: national preference formation, interstate bargaining and outcome*, Brussels, 2003

Rood, J., 2004, 'Nederland zoekend in een veranderend Europa', in: Van Staden, A. c.s., *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, pp. 35-55.

Rood, J.Q.Th., De angst van het Nederlands voorzitterschap, in: *Internationale Spectator*, 51, 1997, p.128-131

Rood, J.Q.Th. en M. van Keulen, De Gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie, in: *Internationale Spectator*, 55(6) : 287-291, 2001

Rood, J.Q.Th. en M. van Keulen (verw.), Nederland aan het stuur van de Europese Unie, in: *Internationale Spectator*, 58(6): NN, 2004

Schout, J.A., *Internal Management of External Relations: Europeanisation of an Economic Affairs Ministry*. Maastricht: EIPA, 1999

Schout, J.A., S. Vanhoonacker, "A contingency theory for the Presidency" in Larson, F. (ed.), *The Treaty of Nice*, Odense: Odense University Press, forthcoming.

Sociaal Economische Raad: Advies: *Meer Europa meer groei*, SDU: Den Haag, 2004

Scheffer, P., 1988, *Een tevreden natie: Nederland en het wederkerig geloof in de Europese status quo*, Amsterdam: Bert Bakker.

Sie Dhian Ho, M., 'Federatiekampioen of trouwe bondgenoot. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese en Atlantische samenwerking', in: R.E. van Ditzhuyzen c.s. (red.), *Tweehonderd jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 286-304.

Tallberg, J. The agenda-shaping powers of the Council Presidency, in: O. Elgström (ed.), *European Union Council Presidencies*, London: Routledge, 2003

Voorhoeve, J.J.C., 1979, *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy*, Den Haag: Martinus Nijhoff.

Wallace, Helen, Speech at the Master Class on the Dutch Presidency, The Netherlands School of Public Administration, The Hague, 27 May 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1995, *Stability and security in Europe. The changing foreign policy arena*, The Hague: Sdu Uitgeverij.

Werts, J., Agenda 2000: Hoe Nederland stilletjes in Berlijn de Zilvervloot haalde', in: *Internationale Spectator*, 9(53), p. 463-470, september 1999.

LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- ***Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires*** (Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro)
Disponible en français et anglais (avril 2004).
- ***L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?*** (Franciszek Draus)
Disponible en français uniquement (février 2004).
- ***Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière*** (Anand Menon)
Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- ***L'Irlande et l'Europe : continuité et changement. La présidence 2004*** (Brigid Laffan)
Disponible en français et anglais (décembre 2003).
- ***L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?*** (Timo Behr)
Disponible en français et anglais (novembre 2003)
- ***Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen*** (Bénédicte Suzan)
Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- ***L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003*** (Roberto Di Quirico)
Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- ***Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique*** (Anand Menon et Jonathan Lipkin)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- ***Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre*** (Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- ***L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer*** (Bérénice Picciotto)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- ***La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?*** (Renaud Dehouze, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- ***Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie*** (Eric Philippart)
Disponible en français et anglais (mars 2003).
- ***La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003*** (George Pagoulatos)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- ***La question du gouvernement européen*** (Jean-Louis Quermonne)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).

- ***Le Conseil européen*** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- ***Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence*** (Søren Dosenrode)
Disponible en français et anglais (juin 2002)
- ***Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)*** (Michal Illner)
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- ***Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002*** (Carlos Closa)
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- ***La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?*** (Florence Deloche-Gaudez)
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- ***L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- ***La présidence belge 2001*** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- ***Le débat suédois sur l'Europe*** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- ***Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale*** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- ***Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française*** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- ***Portugal 2000 : la voie européenne*** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- ***Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne*** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- ***Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability*** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- ***Réussir l'Union Economique et Monétaire*** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerca).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- ***Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni*** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).

- ***Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain***, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- ***L'Europe sociale. Historique et état des lieux*** (Jean-Louis. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- ***Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- ***Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération*** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).