

LE BENELUX : VESTIGE DU PASSÉ OU LABORATOIRE POUR L'EUROPE ?

Publié dans *Septentrion* 2009/3.

Voir www.onserfdeel.be ou www.onserfdeel.nl.

C'est devenu une habitude: lors de chaque sommet européen, les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères de Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg prennent ensemble le petit-déjeuner afin d'élaborer, dans la mesure du possible, des positions communes qui seront ensuite défendues en séance plénière. Mais depuis une vingtaine d'années, les pays du Benelux affichent des divergences de vues dans bien des domaines. «Je ne peux pas rester trop longtemps, tout à l'heure j'ai rendez-vous avec madame Thatcher» aurait déclaré un jour le Premier ministre néerlandais, Ruud Lubbers, à ses collègues belges et luxembourgeois au début d'un de ces petits-déjeuners. Cela en dit long sur l'importance qu'attachent les responsables politiques à l'organisation. Et même plus encore sur l'évolution qui a marqué les esprits depuis la création du Benelux.

Ruud Lubbers ne fut pas le seul à trouver Margaret Thatcher plus importante que les Premiers ministres belge et luxembourgeois. Au cours des dernières décennies, la plupart des gouvernements néerlandais ont préféré aligner leur politique étrangère sur celle de la Grande-Bretagne plutôt que d'agir de concert avec la Belgique et le Luxembourg. Cette ligne de conduite explique-t-elle le rejet du Traité constitutionnel européen par le peuple néerlandais? Vaste question qui mérite d'être traitée à part.

TOUS SUR LA MÊME LIGNE ?

L'Union économique Benelux naquit en 1958, un an donc après la signature du traité de Rome (1957) par le Benelux, la France, l'Allemagne et l'Italie. Cela montre que les trois membres fondateurs de l'Union ont dû nourrir quelque méfiance à l'égard de la Communauté économique européenne, bien que cette dernière ne comptât alors que six pays, tous animés des mêmes idéaux européens. Tous, à l'exception peut-être de la France, déjà tentée à ce moment-là de jouer les trouble-fêtes nationalistes. Le général de Gaulle

venait de s'emparer du pouvoir et «l'Europe des patries» devint le nouveau mot d'ordre de la diplomatie française. Il n'était pas encore question du Royaume-Uni, encore moins de la Pologne!

En tout cas, il existait entre les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois un large consensus sur la ligne à suivre en matière de politique étrangère: priorité absolue au renforcement de l'intégration européenne. Le Benelux allait faire fonction de laboratoire où seraient posés les jalons d'une intégration européenne élargie et où les trois petits pays serviraient d'exemple pour les autres: ce qui avait été préparé et testé avec succès dans les éprouvettes du laboratoire Benelux pourrait être implanté, tel un ovule fécondé, dans l'utérus de la CEE et s'y développer jusqu'à devenir un bébé viable.

L'ambition ne s'est pas réalisée parce qu'on n'était pas toujours d'accord sur les stratégies à suivre. De plus, les intérêts propres l'emportaient parfois sur l'intérêt général. Il suffit de se rappeler la dévaluation du franc belge en 1982, lorsque, dans la foulée, le franc luxembourgeois fut dévalué également sans que l'on prit la peine d'en informer le gouvernement luxembourgeois (à ce moment-là, la Belgique et le Luxembourg formaient une union monétaire ayant en partage une seule et unique monnaie). Autre rappel: les tourmentes traversées par le groupe belgo-néerlandais de banque et d'assurances *Fortis* au cours desquelles le gouvernement néerlandais fit cavalier seul afin de sauver *Fortis Pays-Bas* et de récupérer *ABN-Amro*¹. Comme quoi, ce ne sont pas toujours les grands pays européens tels que la France ou la Grande-Bretagne qui se comportent comme des États-nations, soucieux de sauvegarder en priorité leurs intérêts propres.

CONTINUER EN DÉPIT DE...

En sa qualité de promoteur de la cause européenne, le Benelux a-t-il donc échoué et eût-il mieux valu fermer boutique? Probablement pas. Parce qu'il faut partir du principe que toute forme de coopération transfrontalière est bénéfique. Parce que les trois pays sont tellement petits qu'au sein de l'Europe des 27, ils ne peuvent peser qu'en agissant de concert. Parce que, ayant tiré les leçons des erreurs du passé, on peut gérer autrement, voire mieux, les dossiers actuels. Parce que, de toute façon, les frontières s'estompent et que les problèmes les plus importants, telles la protection de l'environnement et la lutte contre la criminalité, requièrent une approche transfrontalière.

Il n'empêche qu'on s'est mis à débattre de l'opportunité de renouveler le traité du Benelux. D'abord parce que le processus d'intégration européenne, en dépit de toutes sortes de déboires et de frictions, a enregistré depuis 1958 des avancées considérables. L'actuelle Union européenne ne ressemble guère à la Communauté économique européenne d'alors. En outre, les principaux objectifs poursuivis par le Benelux à cette époque, à savoir l'union douanière et le marché intérieur, ont été entre-temps pleinement réalisés par l'Union européenne. D'où la question qui vient tout naturellement à l'esprit: dans quelle voie un Benelux nouvelle formule devrait-il s'engager et, question fondamentale celle-là, a-t-on vraiment encore besoin d'un Benelux?

On a fini par répondre par l'affirmative, ce qui allait se refléter tout de suite dans la nouvelle dénomination: d'«Union économique Benelux» on est passé - ce qui était un peu prévisible - à «Union Benelux». Du coup, les compétences ont été élargies: aux objectifs «classiques» tels que l'achèvement du marché intérieur et «l'harmonisation de la politique sociale», s'ajoute désormais la coopération dans de nouveaux domaines comme l'énergie et le climat. On s'attaque également à des thèmes «sensibles», par exemple,



La ratification du nouveau traité du Benelux, le 17 juin 2008 à La Haye, photo Secrétariat général du Benelux, Bruxelles.

la politique d'asile et l'immigration ou, encore, la coopération policière et la lutte contre le terrorisme et la fraude.

À première vue, on a l'impression que l'Union Benelux, plutôt que de poser elle-même les jalons, emboîte le pas à l'Union européenne. En effet, dès 1992, à la suite du traité de Maastricht, la Communauté européenne de l'époque ne s'est-elle pas dotée de deux piliers supplémentaires, à savoir la coopération en matière de politique intérieure et de justice d'une part et celle portant sur la politique étrangère et la défense d'autre part? Depuis lors, l'Union européenne repose sur ces trois piliers. Le texte du nouveau traité Benelux semble davantage une copie du texte du traité de Maastricht qu'un document original contenant des idées susceptibles d'orienter l'intégration européenne.

UNE COOPÉRATION MIEUX CIBLÉE ET PLUS EFFICACE

Il existait donc des doutes sur l'opportunité de proroger le traité. Était-ce bien nécessaire de continuer à trois? L'idée de la petite Europe n'était-elle pas rattrapée par le grand frère, l'Union européenne? Continuer à faire bande à part et à poursuivre le périple à bord d'une petite embarcation alors que le transatlantique européen avait déjà choisi le large, n'était-ce pas faire preuve de particularisme? La question du bien-fondé de la prorogation figure même dans la déclaration faite par les gouvernements des pays du Benelux à l'occasion de la signature du nouveau traité, le 17 juin 2008. «Il s'agit pour notre organisation de garder dans un monde nouveau toute sa pertinence, non seulement en raison de son poids politique et économique, mais aussi, et surtout, en raison des solutions innovantes qu'elle peut apporter à l'ensemble des Européens».

Les gouvernements du Benelux se rendent donc compte eux aussi qu'il fallait des solutions innovantes pour que, dans le sillage du précédent, le nouveau traité garde sa

pertinence. Une de ces solutions consiste à travailler désormais sur la base de programmes pluriannuels permettant de donner «un contenu plus dynamique» à la coopération. Il ne s'agit donc plus de s'enliser dans la routine mais de coopérer de manière ciblée et efficace dans les domaines retenus par le traité. Force est cependant de constater que, sur certains points, le premier plan pluriannuel semble assez vague et peu contraignant. «La coordination des points de vue relatifs à la politique de la jeunesse sera poursuivie dans le cadre des forums internationaux» voilà une profession de foi sans doute inspirée des meilleures intentions mais qui ne risque pas de déclencher un enthousiasme délirant.

La coopération policière, elle, semble nettement plus concrète: en matière de collaboration transfrontalière les corps de police ont déjà réalisé de sérieuses avancées. Exemple: les accords permettant de franchir les frontières afin de poursuivre des malfaiteurs sur le territoire du pays voisin, une mesure qui s'impose dans un monde où ces derniers, à la faveur de frontières inexistantes, peuvent se déplacer à la vitesse grand V d'un pays à l'autre. La coopération dans le domaine vétérinaire et celle dans celui de la sécurité alimentaire se révèlent elles aussi des plus utiles. La lutte contre certaines pathologies animales et la gestion de crises touchant la sécurité alimentaire sont à présent des actions menées prioritairement au niveau du Benelux. Autre terrain d'action évident: la suppression des contraintes gênant la libre circulation des personnes vivant et travaillant dans des régions frontalières.

QUID DE BE DANS BENELUX ?

Le nouveau traité Benelux a été signé par les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères des Pays-Bas, de Belgique et du Luxembourg. Jusque-là, rien de nouveau sous le soleil. Il se trouve toutefois que le traité a été cosigné par les gouvernements de la Région flamande, de la Région wallonne, de la Communauté française de Belgique, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone. Décidément, les signataires du traité ont dû se serrer pour se faire prendre ensemble en photo.

Il ne pouvait en être autrement. Des trois pays fondateurs, la Belgique a connu les changements constitutionnels les plus profonds. Aussi un nouveau traité devait-il être adapté aux réalités nouvelles. On s'est forcément demandé si, à la lumière de ces changements, un nouveau traité Benelux était encore souhaitable. Les entités fédérées belges ont, depuis les accords de la Saint-Michel de 1993, des compétences propres en matière de politique étrangère². C'est surtout la Flandre qui depuis lors s'attache à mettre en œuvre sa propre politique étrangère. Rien d'étonnant donc à ce qu'aux yeux des autorités flamandes un nouveau traité Benelux ne s'imposât pas comme une évidence. Disons que, pour paraphraser Wim Sonneveld (1917-1974), ancien protagoniste du cabaret néerlandais, «le BE faisait problème».

Les accords de la Saint-Michel attribuent aux Régions et aux Communautés le droit d'exercer au niveau international les compétences qui sont les leurs en Belgique. Concrètement, la Flandre se prévaut de ce droit pour engager des pourparlers avec les Pays-Bas sur un certain nombre de dossiers, pour négocier et conclure des accords. Bien entendu, ces derniers portent en premier lieu sur tout ce qui concerne la langue et la culture: l'Union linguistique néerlandaise est un traité conclu entre la Flandre et les Pays-Bas³. Il existe en outre une commission «Traité culturel Flandre - Pays-Bas» au sein de laquelle on coopère activement dans le secteur de la culture, des médias, de l'enseignement et du bien-être. Il est normal que dans ces domaines, le Benelux ne puisse jouer un rôle significatif. Bien que territorialement proches les uns des autres, les trois pays ne constituent pas une communauté culturelle en raison notamment de la différence des langues qui s'y parlent. Diverses études préparatoires



En juillet 2008 l'Atomium de Bruxelles accueillait les participants au «Weekend Benelux». À cette occasion étaient hissés les drapeaux des trois États membres, photo Secrétariat général du Benelux, Bruxelles.

menées à l'occasion de la refonte du traité Benelux (entre autres le document *Vlaanderen en de Benelux, elementen van een toekomstvisie* - La Flandre et le Benelux, éléments d'une vision d'avenir, rédigé par le professeur Jan Wouters de la *Katholieke Universiteit Leuven*) signalent le phénomène: «Bien des personnes sondées, très engagées dans le domaine culturel transfrontalier, ont déclaré ne jamais entrer en contact avec le Benelux et ne voir aucun intérêt à impliquer cet organisme dans l'activité de leur secteur. En outre, le Benelux ne constitue pas une communauté culturelle, notamment en raison de l'absence d'une langue commune.

En revanche, d'autres institutions, telles que l'Union linguistique néerlandaise et le traité culturel Flandre - Pays-Bas, offrent une plus-value sur le terrain. Là, le Benelux n'est pas en mesure de jouer un rôle complémentaire d'importance».

Également dans d'autres domaines de la coopération transfrontalière, plus précisément dans certains dossiers sur les infrastructures, notamment celui relatif à l'approfondissement de l'Escaut, le rôle joué par le Benelux est quasi nul. Ce sont les entités fédérées, en l'occurrence la Flandre, qui exercent pleinement leurs compétences pour défendre, dans ce dossier-ci comme dans d'autres, leurs intérêts propres. Notons en passant que c'est surtout la Flandre qui met à profit ces nouvelles compétences au niveau international, à la différence des autres Régions et Communautés, lesquelles, bien que dotées des mêmes compétences, semblent se servir de préférence du «levier» belge pour défendre leurs intérêts à l'étranger. Il est donc logique qu'elles soient plus attachées à un partenariat avec le Benelux.

UNE COOPÉRATION RENFORCÉE ?

Lors des travaux préparatoires sur la révision du traité, on a avancé l'idée de faire éclater les frontières actuelles du Benelux en vue de l'élargir. On a, par exemple, proposé de mettre en place une espèce de «Benelux plus» dont feraient également partie les régions frontalières allemandes et françaises, une idée lancée avec insistance par les responsables politiques flamands. L'éventualité d'une coopération avec les régions avoisinantes, telles que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Sarre et le Nord-Pas-de-Calais, est parfaitement envisageable. À défaut d'adhésion, l'association reste possible, ce qui renforcerait le poids économique du Benelux.

Vue sous l'angle régional, l'idée est sans doute originale. Il est douteux toutefois qu'elle soit réalisable puisqu'on risque ainsi de marcher sur les plates-bandes de grands États comme l'Allemagne et la France qui n'apprécient guère de telles initiatives.

Le renouvellement du traité Benelux n'allait donc pas de soi, certainement pas dans le contexte de la nouvelle Belgique fédérale. Les Pays-Bas, en tant que pays centralisé, se montraient moins réticents. L'objectif est de gérer la nouvelle coopération d'une manière moins bureaucratique que par le passé et de la rendre plus concrète, notamment par le biais des plans pluriannuels. Par ailleurs, on a réaffirmé la nécessité pour le Benelux de fonctionner comme un laboratoire pour l'Union européenne. Dans une Union européenne élargie, à la recherche d'une politique nouvelle, un partenariat régional composé de trois des six «pères fondateurs» n'est pas du luxe.

Guy Janssens

Journaliste à la VRT (radio-télévision publique flamande).

guy.janssens@vrt.be

Traduit du néerlandais par Urbain Dewaele.

Notes :

- 1 Voir *Septentrion*, XXXVIII, n° 1, 2009, pp. 73-75.
- 2 Voir *Septentrion*, XXII, n° 4, 1993, pp. 11-17.
- 3 Voir *Septentrion*, XXXIII, n° 1, 2004, pp. 88-90.