

DOCUMENT DE TRAVAIL

Défense, immigration, énergie

Regards croisés franco-allemands
sur trois priorités de la présidence française de l'UE

Comptes rendus de séminaires organisés
en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer

Sous la direction d'Elvire FABRY
Directeur Europe-International
Fondation pour l'innovation politique

Introduction	3
Sécurité et défense de l'Union européenne	5
Liste des participants	5
Un constat de départ : la réponse européenne à l'évolution du contexte international	6
Les enjeux de la présidence française de l'UE.....	7
La coopération franco-allemande	9
Conclusions	11
Annexe 1 : la menace terroriste et la réponse du gouvernement français	13
Annexe 2 : la commission sur le Livre blanc de 2008 – une réflexion plus globale .	14
Annexe 3 : la « sécurité interconnectée » – une condition préalable au succès des missions civilo-militaires complexes	16
La politique d'immigration, d'intégration et d'asile de l'Union	19
Liste des participants	19
La politique migratoire : un sujet d'intérêt commun pour la France et l'Allemagne – Considérations générales	20
Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile : une initiative accueillie favorablement	21
L'intégration des populations immigrées : un volet nécessaire des politiques migratoires.....	22
Les migrations professionnelles face à l'hétérogénéité des situations nationales sur les marchés de l'emploi	23
Le renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union.....	25
Politique commune d'asile : améliorer sa mise en œuvre.....	25
Conclusions	26
La politique européenne de l'énergie	27
Liste des participants	27
L'énergie : une problématique au cœur des préoccupations européennes	28
Le marché intérieur de l'énergie : un dossier symptomatique des discussions franco-allemandes	28
La stratégie énergétique extérieure de l'Union européenne : solidarité interne et politiques communes.....	32
La politique énergétique européenne et la lutte contre le changement climatique.	33
Conclusions	34

Introduction

La France s'était fixé un agenda ambitieux pour sa présidence. Nicolas Sarkozy n'avait pas caché, dès l'automne 2007, sa volonté de donner une nouvelle impulsion politique à un certain nombre de dossiers européens pour faire face aux nouveaux défis que constituent l'émergence de menaces sécuritaires plus diffuses, le renforcement des pressions migratoires, la dépendance énergétique, le changement climatique ou encore la montée des prix des produits alimentaires.

Aujourd'hui, à vingt-sept États membres, la gouvernance européenne est devenue particulièrement complexe ; et cela moins par l'augmentation, en soi, du nombre d'États membres que par la diversité accrue des intérêts en présence. L'urgence qu'il y a à accélérer la mise en place de certaines politiques communautaires ou à en créer de nouvelles – et les sondages nous montrent que les citoyens eux-mêmes en sont bien conscients – n'efface pas les problèmes de méthode : le leadership nécessaire pour y parvenir peut encore moins qu'avant être assumé par un seul État membre. Si l'UE a besoin de leadership, celui-ci consiste avant tout à jouer un rôle de catalyseur de consensus.

C'est bien ce rôle-là qui était dévolu à la France à la tête de la présidence de l'UE ; et c'est bien ce à quoi elle s'est employée au cœur de la crise géorgienne. Les partenaires européens se félicitent aujourd'hui que sur un enjeu aussi sensible que celui de la relation de l'Union européenne avec la Russie, les Vingt-Sept soient parvenus à une réelle démonstration de cohésion. Cependant, cette cohésion a sans doute été rendue possible en premier lieu par une position franco-allemande cohérente sur le dossier. Plus que jamais cette crise nous rappelle qu'il est indispensable de veiller toujours scrupuleusement à la qualité de la coopération franco-allemande, même si elle n'est pas suffisante en soi pour faire avancer l'Union. Non pas que la convergence d'intérêts soit plus forte entre ces deux pays qu'avec les autres partenaires européens. L'actualité de ces derniers mois nous rappelle que cette coopération franco-allemande exige d'abord de la détermination à tous les niveaux, aussi bien administratifs et politiques qu'à la tête des gouvernements. Mais, au-delà même du caractère fondateur de ces liens dans l'histoire communautaire, il s'agit d'un socle d'impulsion politique qui bénéficie à l'UE tout entière s'il est renforcé et qui, à l'inverse, nuit à la cohésion de l'ensemble s'il est fragilisé.

La gestion lente des dossiers communautaires suppose aujourd'hui moins d'arriver avec une proposition à Bruxelles, en incitant les autres à vous suivre, que de faire le tour des capitales européennes pour consulter tous les partenaires avant d'en délibérer au niveau européen. Mais une étroite consultation entre Allemands et Français reste un préalable auquel les uns et les autres doivent veiller assidûment. C'est dans cette optique que la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Konrad Adenauer ont souhaité, au printemps 2008, contribuer à la préparation de la présidence française de l'Union européenne en lançant une série de séminaires de réflexion franco-allemande sur trois enjeux prioritaires de cette présidence : la défense, l'immigration et l'énergie. Le but de ces rencontres était de mener, dans un cercle restreint de responsables de haut niveau et d'experts, français et allemands, une réflexion conjointe sur ces trois thématiques qui constituent un fil rouge entre les présidences de l'Union européenne des deux pays.

Cette réflexion a été engagée dans la double perspective, à court terme des enjeux de la présidence française, et à moyen terme de la poursuite de l'intégration communautaire, à partir notamment de la mise en œuvre des instruments institutionnels que pourrait apporter le traité de Lisbonne si l'on parvient à mener à terme sa ratification.

Les trois séminaires, dont les comptes rendus sont restitués dans cette note, avaient pour vocation d'analyser les positions françaises et allemandes sur chaque enjeu, pour identifier les points de divergence, qui peuvent constituer un obstacle structurel à l'avancée des négociations, et les points de convergence, à partir desquels renforcer notre coopération.

L'agenda de la présidence de l'Union a été cependant largement perturbé par trois crises successives : celle du « Non » irlandais au référendum sur le traité de Lisbonne, celle de la Géorgie et la crise financière américaine qui s'est étendue au reste au monde, de telle sorte que l'on parle aujourd'hui volontiers d'une « présidence de crises ». Depuis que les séminaires ont eu lieu, la hiérarchie des priorités de la présidence française a évolué. Mais ces événements n'effacent pas les priorités affichées depuis l'automne 2007.

On ne disposera pas à court terme des nouveaux instruments offerts par le nouveau traité et il s'agit dorénavant en priorité de trouver une issue à la ratification du traité. Cependant, des initiatives peuvent être prises dans le cadre des traités actuels et diverses mesures envisagées par le nouveau traité pourraient en tout état de cause être mises en œuvre par des accords *ad hoc*, indépendamment de sa ratification. Par ailleurs, la crise géorgienne a renforcé l'acuité du problème de la sécurisation des approvisionnements énergétiques en même temps qu'elle ravive les enjeux de capacités de défense des Européens. En France, l'importance prise par cette question des capacités lors du vote de l'Assemblée nationale et du Sénat du 22 septembre sur la présence française en Afghanistan accroît également l'attention portée aux enjeux de défense européenne et notamment d'une potentielle mutualisation des capacités nationales telle qu'elle est évoquée dans le compte rendu du séminaire « défense ».

Des trois enjeux étudiés, défense, énergie et immigration, c'est sur les questions de sécurité et de défense que les points de désaccord sont apparus les plus nombreux (augmentation du budget défense, rapport entre les capacités civiles et militaires de l'UE, etc.). Néanmoins l'affirmation d'une position européenne cohérente à l'égard de la Russie, et ceci indépendamment de la position américaine, pourrait contribuer à un rapprochement des points de vue.

Concernant le volet énergie, la volonté commune de garantir l'approvisionnement des Vingt-Sept (troisième voie en matière de séparation patrimoniale, effort en matière d'interconnexion des infrastructures de transport, etc.) et de défendre la compétitivité des entreprises européennes n'efface pas des clivages persistants, notamment sur les choix énergétiques (nucléaire, énergies renouvelables, etc.). Mais l'enjeu de la sécurisation des approvisionnements énergétiques ravivé par la crise géorgienne devrait servir d'aiguillon dans les négociations. Alors que la suspension de la ratification du traité de Lisbonne ne permet pas encore de doter l'UE d'une compétence partagée en matière d'énergie, les terrains de coopération bilatérale franco-allemande demeurent essentiels pour conforter la dynamique d'intégration du marché.

C'est *in fine* sur le dossier « immigration » que les points de consensus franco-allemands sont apparus les plus nombreux. Le projet de Pacte européen sur l'immigration et l'asile que la France a proposé à ses partenaires dès le 8 juillet, lors du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) informel de Cannes, et qui a été adopté dans une version amendée le 25 septembre est d'ailleurs issu d'une initiative franco-allemande lancée dès 2006 par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, et son homologue Wolfgang Schäuble.

Les comptes rendus des séminaires du 7 février 2008 sur la sécurité et la défense, du 27 mars sur l'immigration et du 2 juin sur l'énergie, ont été rassemblés dans cette publication afin de nourrir la réflexion des responsables politiques qui sont en charge de ces chantiers pendant et au-delà de la présidence française de l'Union européenne.

Elvire Fabry, Directeur Europe-International, Fondation pour l'innovation politique

Sécurité et défense de l'Union européenne

Séminaire du 7 février 2008

Liste des participants

Christina BEINHOFF, première secrétaire aux Affaires politiques, ambassade d'Allemagne à Paris

Frédéric BOZO, professeur des universités, spécialiste des relations internationales contemporaines et des questions de défense et de sécurité européennes, université Paris-III-Sorbonne Nouvelle

Céline CARO, attachée de recherche, Fondation Konrad Adenauer, Paris

Francis DELON, secrétaire général de la Défense nationale, rapporteur du Livre blanc de 2006 et secrétaire général de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

Elvire FABRY, directeur du pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique, Paris

Contre-amiral Georges GIRARD, rédacteur en chef de la revue *Défense nationale et sécurité collective*, Paris

Laurent GOEB, délégué au Conseil économique de la Défense, Paris

Beatrice GORAWANTSCHY, directeur, Fondation Konrad Adenauer, Paris

Nina HILDEBRANDT, conseillère en politique de sécurité et de défense, groupe CDU-CSU, Bundestag, Berlin

Martin KOOPMANN, responsable du programme France-relations franco-allemandes, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP), Berlin

Anne-Marie LE GLOANNEC, directrice de recherche, experte en questions stratégiques et en politique étrangère allemande, Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Paris

David MASCRE, responsable du pôle Sécurité et Développement, ministère des Affaires étrangères, chargé de cours à l'université Paris I et à l'université Paris V, Paris

Lieutenant-colonel Heino MATZKEN, officier d'échange, État-Major des armées, division Capacités, ministère de la Défense, Paris

Alexis MOREL, conseiller chargé de la préparation de la présidence française de l'Union européenne, ministère des Affaires étrangères, Paris

Sara PINI, chargée de recherche, pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique, Paris

Véronique ROGER-LACAN, adjointe au directeur pour les Affaires européennes et chargée du projet de la présidence française de l'Union européenne, délégation aux Affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris

Andreas SCHOCKENHOFF, membre du Bundestag, vice-président du groupe CDU-CSU, président du groupe d'amitié interparlementaire franco-allemand, coordinateur fédéral pour la collaboration germano-russe au niveau de la société, Berlin

Geza Andreas VON GEYR, directeur du service des Relations bilatérales, Chancellerie, Berlin

Natacha WAKSMAN, rédactrice à la sous-direction des Affaires stratégiques du ministère des Affaires étrangères et chargée des questions de doctrine UE et OTAN, Paris

Heinz WILHELM, conseiller aux Affaires politiques, spécialiste des questions de politique étrangère et de défense, ambassade d'Allemagne à Paris

Paul ZAJAC, rédacteur à la sous-direction des Affaires stratégiques du ministère des Affaires étrangères et chargé des relations franco-allemandes, Paris

Un constat de départ : la réponse européenne à l'évolution du contexte international

Les participants, français et allemands, du séminaire ont partagé une même analyse des menaces et des défis à relever et reconnaissent tous, face à l'évolution du contexte international, la nécessité de redéfinir les grands axes de la défense, au niveau national aussi bien qu'europpéen. Cette urgence se reflète dans l'intense travail de réflexion doctrinale qui a été conduit ces dernières années : la stratégie européenne de sécurité, élaborée par Javier Solana et adoptée par le Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003, le Livre blanc du gouvernement français sur la sécurité intérieure face au terrorisme¹, celui du gouvernement allemand sur la politique de sécurité de l'Allemagne et l'avenir de la Bundeswehr², tous deux publiés en 2006³ et le Livre blanc français de 2008 sur la défense et la sécurité nationale⁴.

Tout en soulignant que, dans le domaine de la défense, les frontières nationales subsistent et que beaucoup reste encore à faire pour avoir une véritable politique commune européenne, les intervenants se sont toutefois détachés des analyses les plus pessimistes, telles que celle de l'ancien président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et actuel député Pierre Lellouche⁵. Ils estiment que l'Europe de la défense est désormais une réalité, aussi bien au niveau des institutions mises en place (le centre d'opérations, adjoint au secrétaire général, qui planifie et dirige les interventions civiles, l'État-Major et le Comité politique et de sécurité) que des outils de réaction (définis par l'objectif global militaire 2010 et civil 2008) et des actions menées (Kosovo, Congo, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Tchad).

Le traité de Lisbonne fournit des outils supplémentaires pour renforcer la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) :

- de nouvelles missions, qui s'ajoutent à celles de Petersberg (missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix)⁶ ;
- des innovations institutionnelles (une présidence stable, un haut représentant et un service extérieur commun, éléments qui rendent possible une politique étrangère plus cohérente et efficace) ;
- une nouvelle forme de coopération (la coopération structurée permanente) ;
- la clause de solidarité et celle d'aide et d'assistance.

Le nouveau traité, s'il est ratifié, n'offrira toutefois que des instruments dont l'utilité dépendra largement de la volonté politique des États et de l'usage qu'ils décideront d'en faire. La présidence française peut jouer un rôle déterminant dans la préparation d'un compromis entre les différentes positions nationales, pour jeter les bases de la mise en œuvre

¹ Secrétariat général de la Défense nationale, « La France face au terrorisme », Paris, La Documentation française, 2006. Document consultable sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000275/index.shtml>.

² Bundesministerium der Verteidigung, « Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006 ». Document consultable en allemand sur le site du ministère fédéral de la Défense : <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/sicherheitspolitik/grundlagen/weissbuch2006>.

³ Et, plus récemment, la résolution du groupe parlementaire CDU-CSU « Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland » (« Une stratégie de sécurité pour l'Allemagne »), du 6 mai 2008. Version anglaise sur : <http://www.cducsu.de/> (Ndr).

⁴ Le Livre blanc, dont l'esprit avait été anticipé par Francis Delon lors du séminaire, a finalement été présenté par le président Sarkozy le 17 juin 2008. Voir « Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc », Paris, Odile Jacob-La Documentation française, 2008. Document consultable sur Internet à l'adresse suivante : http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_tome1_partie1.pdf (Ndr).

⁵ « 8 propositions pour donner à l'Union une défense commune », *Le Figaro*, 31 janvier 2008.

⁶ Missions définies par la déclaration de Petersberg, adoptée lors du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) de 1992, puis incluses dans le traité sur l'UE.

de ces dispositions, en réfléchissant aux dossiers dans lesquels utiliser en priorité les nouveaux instruments et à leur financement⁷.

Les enjeux de la présidence française de l'UE

a) Les apports du traité de Lisbonne

La réflexion sur la mise en œuvre du traité de Lisbonne sera l'occasion de débattre de dossiers importants pour l'avenir de la politique européenne de défense et sécurité.

D'abord, la clause d'aide et d'assistance introduite par l'article 42 pose la question de la compatibilité avec les engagements préexistants que la plupart des États membres ont contractés dans les structures atlantiques. Cet article crée en effet une véritable clause de défense collective, bien que son deuxième alinéa précise que l'instance de sa mise en œuvre reste l'OTAN.

L'articulation ambiguë entre l'UE et l'OTAN qu'établit l'article 42 vient s'ajouter à une relation déjà insatisfaisante entre les deux organisations : s'il est vrai que le dispositif de Berlin plus fonctionne sans accroc, il reste encore à définir le rapport concret entre les deux organisations lorsqu'elles sont engagées sur un même théâtre d'opérations et à intensifier le dialogue stratégique afin d'accroître la compatibilité et la complémentarité entre les deux structures, pour un partage équilibré des responsabilités et des charges.

Un renforcement de la PESD ne signifie pas un affaiblissement du lien transatlantique : UE et OTAN constituent les deux piliers complémentaires de la défense du continent européen⁸.

Il ne doit pas non plus y avoir une spécialisation ou une division du travail entre les deux organisations, l'OTAN assumant les opérations militaires de stabilisation (*hard power*), et l'UE se limitant aux opérations civiles de reconstruction (*soft power*). L'UE doit aussi être en mesure de mener des opérations de force, car sa valeur ajoutée réside précisément dans la mise en commun des capacités militaires et civiles, dans une approche de sécurité intégrée, qui implique un équilibre entre actions militaires, politique de développement, relations extérieures et même politique culturelle.

Ce concept global de sécurité, sur lequel s'est fondé le travail de la commission pour le Livre blanc français de 2008, implique la définition d'une stratégie qui prenne en compte l'interdépendance croissante entre sécurité interne et externe. Le traité de Lisbonne prend acte de ce continuum en prévoyant la possibilité d'utiliser des moyens militaires à l'intérieur du territoire européen, dans le cadre de la clause d'aide mutuelle, mais aussi à la suite d'attaques terroristes ou de catastrophes naturelles, grâce à la clause de solidarité. Le fait que le ministère de la Défense ait voulu impliquer des fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur dans les travaux de la commission sur le Livre blanc de 2008 reflète aussi cette exigence.

La mise en œuvre de cette notion d'interdépendance entre sécurité interne et externe pose toutefois un problème, aussi bien au niveau juridique et politique que pour l'utilisation des moyens et du personnel de sécurité intérieure (douaniers, policiers, magistrats) pour la gestion des crises extérieures, et vice versa. C'est une des raisons qui, sous présidence allemande, avait conduit à débattre de cette question à l'intérieur de conseils informels et

⁷ Cette mission reste d'actualité même après le non irlandais, car la préparation d'un accord politique est nécessaire sans attendre le dénouement de l'actuelle crise institutionnelle (Ndr).

⁸ Cette complémentarité a été réaffirmée par la suite par le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale de juin 2008, qui aborde aussi bien la question de la rénovation de l'OTAN que celle de l'approfondissement de l'Europe de la défense (voir annexe 2).

non pas dans les conseils Justice et Affaires intérieures (JAI), le gouvernement allemand reconnaissant la difficulté d'obtenir un consensus à vingt-sept sur ces questions.

La notion de coopération structurée permanente inscrite dans le traité de Lisbonne nécessite également une clarification. Par rapport à celle du projet de Traité constitutionnel, la formulation retenue par le traité de Lisbonne est plus ambiguë, car elle peut impliquer la possibilité pour certains États de se lancer soit dans une véritable défense commune, soit dans une coopération plus poussée entre les États gros contributeurs à la défense européenne, soit encore d'opter pour une vision plus incitative et inclusive en s'engageant à quelques-uns dans un noyau de politique commune, qui pourrait être rejoint progressivement par d'autres pays. Il faudra donc s'accorder sur les objectifs, les structures et les actions concrètes à mener avant que la coopération structurée puisse entrer en vigueur.

b) Les dossiers concrets

La question de l'élaboration d'un Livre blanc européen (ou même simplement franco-allemand) sur les questions de défense et de sécurité a été discutée par les participants au séminaire⁹. Elle semble toutefois aussi peu envisageable que la relance d'un débat sur le fond de la stratégie européenne de sécurité. Déjà difficile à quinze, un accord sur ces questions serait en effet quasi impossible dans l'Europe à vingt-sept, où les positions, les traditions et les intérêts sont encore plus divergents. La stratégie européenne de sécurité définie par Javier Solana en 2003 continuera encore de servir de référence pour l'Europe de la défense dans les années à venir.

Les intervenants du séminaire étaient donc d'accord pour dire qu'il vaut mieux, pendant la présidence française, se concentrer sur un nombre limité de dossiers sur lesquels les Européens veulent travailler ensemble, à savoir :

- la prise en compte du problème des États défaillants ;
- les instruments communs contre une menace terroriste permanente et élevée, qui concerne l'Europe dans son ensemble ;
- la menace de la prolifération des armes de destruction de masse, notamment en Iran ;
- la défense civile contre les risques hybrides, à savoir les catastrophes naturelles et technologiques, la sécurité alimentaire et sanitaire, qui sont de plus en plus présents à l'esprit des citoyens européens ;
- la relation avec la Russie, avec notamment la question de la sécurité des approvisionnements énergétiques, qui préoccupe tous les Européens, alors que par ailleurs son rôle dans la résolution des conflits et dans la gestion des crises internationales reste un sujet de discordance entre les Vingt-Sept (certains la voyant comme un partenaire important, d'autres comme une menace et une source de conflits supplémentaire) ;
- l'action de l'UE dans les crises régionales ;
- la lutte contre les trafics transnationaux en tout genre ;
- la solidarité entre Européens, qu'il importe de clarifier tant pour la mise en œuvre de la clause de solidarité que pour la clause d'aide et d'assistance.

c) Les moyens budgétaires et la base industrielle de l'Europe de la défense

Tout discours sur les possibles avancées de la politique européenne de sécurité et de défense ne peut se passer d'une réflexion sur les moyens. Pourtant, la principale pierre d'achoppement entre l'Allemagne et la France reste précisément la question du budget.

⁹ Et elle est d'ailleurs souhaitée par le Livre blanc français de 2008 (Ndr).

Les Français plaident pour une augmentation des dépenses de sécurité dans tous les pays d'Europe, afin que celle-ci se donne les moyens de ses ambitions, assume pleinement la charge de sa propre sécurité et rattrape l'écart avec les États-Unis et les autres États. Alors qu'en 1994, lors de la publication du dernier Livre blanc français sur la défense, les dépenses dans ce domaine représentaient 3 % du PIB, elles n'en constituent officiellement aujourd'hui que 2 % – voire moins selon certains analystes¹⁰.

Pour leur part, les Allemands, tout en reconnaissant la nécessité d'une hausse du budget, considèrent qu'il est politiquement irréaliste, dans leur pays, d'aller au-delà de la récente augmentation de 2 milliards d'euros obtenue par Franz Josef Jung, le ministre de la Défense. Ils mettent donc plutôt l'accent sur la nécessité d'une mutualisation et d'une rationalisation des dépenses, afin d'utiliser de manière plus efficace les moyens existant.

La coopération structurée permanente pourrait ainsi se développer en matière de programmes d'équipement militaire, et, plus généralement, une véritable industrie consolidée et compétitive ainsi qu'un marché européen des produits de la défense devraient voir le jour. Cela passe d'abord par l'harmonisation des législations sur les exportations d'armes, en appliquant de manière moins extensive le régime d'exception prévu à l'article 296 du traité CE, sans que cela se traduise par un assouplissement des contrôles. Il faudra aussi veiller à améliorer l'interopérabilité des armements et la coopération en matière de formation militaire, à accroître le rôle de l'Agence européenne de défense (EDA) dans la définition des programmes et dans leur suivi, avec la définition de règles communes de concurrence et de marchés publics, notamment dans les domaines moins sensibles tels que le transport aérien stratégique ou l'évacuation médicale.

Il y a toutefois des domaines qui vont rester de compétence nationale et pour lesquels il est difficile d'imaginer une évolution vers une communautarisation accrue, notamment celui de la dissuasion nucléaire. Le marché de l'armement, contrairement aux autres, ne s'est en effet pas construit selon des règles de concurrence, mais en fonction d'une volonté souveraine et interventionniste ; et les questions politiques demeurent donc primordiales : il est par conséquent nécessaire de définir avant tout une vision stratégique commune, qui prenne en compte les intérêts des uns et des autres¹¹.

La coopération franco-allemande

Le point commun mis en évidence par l'ensemble des ouvrages élaborés en France et en Allemagne sur les stratégies de défense, de sécurité et de lutte contre le terrorisme est la nécessité d'une coopération, au niveau européen et international (aucun État n'étant plus en mesure d'assurer, seul, sa propre défense), dans le but de développer un système multilatéral efficace, assurant la complémentarité des armées nationales dans les structures collectives, tout en respectant les spécificités de chaque pays, une véritable armée européenne n'étant pas concevable à court terme.

Pour faire avancer les différents dossiers concernant la défense européenne, la coopération franco-allemande constitue un levier fondamental, les deux pays étant à l'origine de la création de la PESD à Maastricht, ainsi que de la plupart des innovations du traité de Lisbonne en la matière (déjà contenues dans la déclaration Villepin-Fischer du 22 novembre 2002, lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe).

¹⁰ Le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale de 2008 préconise ainsi une augmentation du budget de défense français qui dépasse de 1 % le taux d'inflation (à partir de 2012), mais surtout la possibilité de réinvestir dans le secteur la totalité des économies réalisées à travers la réduction des effectifs et du parc immobilier (Ndr).

¹¹ Le Livre blanc de 2008 identifie à cette fin trois « cercles » de la politique industrielle française : celui de la souveraineté nationale, celui de l'interdépendance européenne et celui du marché mondial (Ndr).

La tentation française de continuer à gérer par une approche unilatérale les dossiers sensibles du retour dans les structures intégrées de l'OTAN (dans lesquelles les Français ne pourraient pas trouver la place qu'ils désirent sans l'aide allemande), du renforcement de la PESD et de la rénovation de l'Alliance atlantique risque en effet de faire obstacle à l'élaboration d'un accord d'ensemble sur ces trois sujets. L'échec de la tentative de rapprochement menée par Jacques Chirac en 1995 pourrait se reproduire.

a) Points d'entente et de désaccord

Sur les questions de défense, la coopération franco-allemande est encore défailante, en raison des points de désaccord qui subsistent : outre la question budgétaire, Français et Allemands sont divisés sur la question du rapport entre les capacités civiles et militaires de l'UE. Même si les deux pays partagent la vision d'une Europe de la défense avançant sur ses deux jambes et s'ils perçoivent un déséquilibre entre les deux dimensions, les Allemands ont l'impression que la balance penche plutôt du côté militaire et insistent sur le fait que, bien que stabilisation et sécurité nécessitent une garantie militaire, la réussite politique d'une entreprise (comme le montre l'exemple afghan) nécessite une stratégie de sortie, ou plutôt de réussite, qui dépend davantage de la composante civile. Ce concept de « sécurité interconnectée » est au cœur de leur approche globale de la sécurité¹². Les Français considèrent au contraire que c'est la composante militaire qui a besoin d'être développée, pour ne pas limiter *a priori* les capacités d'intervention de l'UE, quels que soient les scénarios futurs et pour que l'action européenne soit considérée avec sérieux par ses alliés¹³. Cela n'est toutefois pas en contradiction avec le maintien de l'apport politique et civil de la PESD : la France est d'ailleurs le premier contributeur civil au Kosovo.

Ces éléments de discordance ne suffisent pas à expliquer l'état de la relation franco-allemande dans un domaine qui a longtemps constitué la principale source de conflit, mais dans lequel on assiste, ces dernières années, à un rapprochement important, favorisé par l'autonomisation de la politique de sécurité allemande et par la normalisation des rapports entre la France et l'OTAN. Bien que la position française à cet égard soit souvent caricaturée, la France n'essaie pas de pousser la défense européenne contre l'OTAN, à laquelle, en dépit de son absence des structures intégrées, elle participe aussi bien financièrement que militairement.

b) Un nécessaire effort de compréhension et de communication

La coopération franco-allemande dans le domaine de la défense nécessite un effort accru de compréhension réciproque : les positions des deux pays se sont en effet considérablement rapprochées, mais des mécontentements persistent sur les traditions d'intervention, sur les contraintes internes et les nécessités politiques des uns et des autres.

Ainsi, lorsque les Français, tout comme les instances de l'OTAN, demandent à l'Allemagne d'augmenter le budget destiné aux dépenses militaires afin de contribuer plus aux efforts de défense collective, ils ne prennent pas assez en compte le fait que ce pays, contrairement à la France, n'est pas une puissance nucléaire, qu'il n'a pas de tradition de présence militaire permanente à l'extérieur et que les éléments de sa politique interne (gouvernements de coalition, réserve parlementaire et antimilitarisme de l'opinion publique lié à la mémoire du passé) limitent la capacité d'action du gouvernement en matière de politique de défense, en ce qui concerne tant les dépenses militaires que les interventions dans des conflits armés.

¹² Voir annexe 3, « La "sécurité interconnectée" – une condition préalable au succès des missions civilo-militaires complexes », tribune du ministre fédéral de la Défense, Dr Franz Josef Jung, concernant la « sécurité interconnectée » (28 novembre 2006).

¹³ Le Livre blanc de 2008 se penche d'ailleurs sur la question des capacités de projection de l'UE dans le cadre de la gestion des crises.

De plus, la relation franco-allemande dans le domaine de la défense souffre de son manque de visibilité et demande donc une plus grande attention portée à l'opinion publique et au développement d'une stratégie de communication et de pédagogie.

En ce qui concerne les interventions de soldats allemands à l'étranger, l'opinion publique allemande a considérablement évolué depuis 1990. L'idée est de mieux en mieux acceptée que l'Allemagne réunifiée doit prendre plus de responsabilités sur la scène politique mondiale et que les interventions militaires en font partie. Elle est présente au Liban, dans les Balkans, en république démocratique du Congo et en Afghanistan, y compris dans le cadre d'opérations militaires : les deux cents hommes des unités spéciales Kommando Spezialkräfte (KSK) ont été engagés au Kosovo, ils ont participé à l'opération Enduring Freedom, et le ministre de la Défense a récemment décidé de prendre en charge une force d'intervention rapide en Afghanistan.

Or, tout cela a été rendu possible grâce à un constant effort de communication, de la part du gouvernement allemand, sur les enjeux et sur les objectifs des missions à l'étranger. La participation allemande au Congo a ainsi été un succès parce que le gouvernement a demandé à définir avec précision les tâches et le mandat de la Bundeswehr et en a tenu le public informé.

L'obligation d'autorisation parlementaire n'est donc pas perçue uniquement comme un obstacle par les Allemands, car elle impose de prendre en considération l'opinion publique, de la convaincre du bien-fondé de l'action gouvernementale et de ne pas aller plus vite que ce qu'elle est prête à accepter.

L'urgence de développer une stratégie de communication en direction des citoyens pour s'assurer un soutien démocratique et un consensus national est également de plus en plus ressentie en France, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. C'est sur la base de cette considération que le Livre blanc de 2006 affirmait sa finalité pédagogique et c'est à cette fin que la commission pour le Livre blanc de 2008 a choisi une méthode transparente, faite d'auditions publiques, de contributions de chercheurs et de forums, et ouverte aux parlementaires¹⁴.

Conclusions

Le traité de Lisbonne apporte une réponse à certains enjeux de la politique européenne de sécurité et de défense. Au-delà de la question de sa ratification, sa mise en œuvre restera un enjeu de taille : les dispositions du nouveau traité en la matière sont suffisamment vagues pour se prêter à plusieurs interprétations. Tout dépendra donc de la façon dont les gouvernements européens s'accorderont pour traduire ce texte en mesures concrètes et pour lui donner les moyens de déployer pleinement son potentiel.

À cet égard, le séminaire franco-allemand a permis de souligner l'importance de progresser dans les domaines suivants :

- définir la coopération structurée permanente (mise en place, par un nombre limité d'États, d'une défense commune ; mise en commun des capacités militaires par les principaux contributeurs à la défense ou vision plus inclusive, certains États s'engageant dans une politique européenne, censée s'élargir progressivement).
- Donner un contenu réel aux notions de complémentarité militaire-civil et de continuum sécurité interne-externe. La lutte contre le terrorisme ou contre les trafics d'armes et de drogues se conduit aussi bien avec le contrôle aux frontières et la coordination des systèmes de renseignements qu'avec des opérations militaires de stabilisation et de

¹⁴ Le rapport final consacre ainsi un chapitre entier à « l'adhésion de la nation » (voir annexe 2). (Ndr).

maintien de la paix, mais aussi d'aide au développement, de reconstruction économique, d'*institution building* ou de partenariat commercial. De même, la clause de solidarité permet d'envisager l'utilisation de moyens militaires à des fins de protection civile. Le traité introduit enfin un devoir d'aide et d'assistance mutuelles entre États membres « par tous les moyens en leur pouvoir », aussi bien civils que militaires.

– Assurer une cohérence entre les volets extérieurs des différentes politiques européennes et la coopération entre les fonctionnaires responsables de celles-ci.

– Clarifier les relations entre l'UE et l'OTAN, qui ne doivent être caractérisées ni par la rivalité ni par une division du travail, mais par la complémentarité.

– Mettre en place la stratégie européenne de sécurité en définissant les priorités d'intervention, en améliorant nos capacités de planification et de conduite ainsi que l'interopérabilité de nos armements, et en développant la coopération et les échanges dans le domaine de la formation militaire.

– Doter la politique européenne de défense et de sécurité d'une base industrielle et de recherche solide, avec la création d'un véritable marché européen de l'armement et un renforcement du rôle de l'Agence européenne de défense dans l'élaboration et la gestion des programmes structurants communs, dans un souci de mutualisation et de rationalisation des dépenses, sans pour autant faire l'impasse sur une réflexion sur le budget défense.

Compte rendu rédigé par Sara Pini, chargée de recherche

Fondation pour l'innovation politique

Annexe 1 : la menace terroriste et la réponse du gouvernement français

Tout comme ses partenaires européens, la France a accompli ces dernières années un considérable travail de mobilisation pour renforcer sa sécurité face à une menace évolutive et durable, qui s'incarne en partie dans le terrorisme islamique, une dimension à prendre en compte lorsqu'on parle de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de PESD.

La vague d'attentats d'al-Qaida a contraint la France à regarder cette menace avec réalisme, en montrant que l'Europe n'est pas une simple plate-forme logistique. Alors que les événements de Madrid en 2004 ont été un premier rappel tragique du fait que l'Europe est une cible de premier plan, ceux de Londres, ainsi que les arrestations en Espagne, ont contraint à tirer les conclusions opérationnelles de la méthode des attentats suicides, jusque-là inédits sur le sol européen.

Depuis, la persistance de la menace et la détermination des terroristes, ainsi que la nécessité de renforcer l'action de la France et de coopérer au niveau européen pour suivre, identifier et neutraliser les réseaux ont été confirmées par les attaques de Londres et de Glasgow en juin et en septembre 2007 et par le démantèlement de réseaux terroristes en Allemagne et au Danemark.

Le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, de mars 2006, représente l'aboutissement de la réflexion conduite depuis 2005. Il formalise pour la première fois la doctrine française de prévention et de lutte contre le terrorisme et pose la question de l'adaptation continue du dispositif et des outils de la lutte antiterroriste.

Ce document a à la fois un objectif stratégique (définir la menace), opérationnel (identifier les besoins techniques et juridiques pour le dispositif de protection) et pédagogique (informer les citoyens). Il met en exergue le caractère stratégique de la menace, qui s'inscrit dans la durée, est en évolution constante et cherche à provoquer un nombre élevé de victimes, en se fondant sur une idéologie archaïque, mais avec des moyens d'action et de propagande modernes.

Le Livre blanc affirme refuser tout amalgame entre terrorisme et islam, les terroristes se réclamant de l'islam de manière abusive, et ne pas entrer dans la logique de guerre de civilisations recherchée par al-Qaida, les terroristes étant des criminels, pas des combattants ; il souligne aussi l'importance d'utiliser les armes de l'État de droit, condition pour gagner le combat moral.

Le texte suit deux orientations principales :

- renforcer les actions préventives de surveillance, de détection précoce et de neutralisation, afin de réduire la vulnérabilité des cibles potentielles, d'améliorer la capacité de gestion des crises, de rendre plus efficaces les moyens de réparation et de compléter les sanctions ; améliorer l'organisation de l'État en matière de gestion des crises, des moyens techniques et de communication ; renforcer la coopération européenne et internationale ;
- agir sur l'environnement du terrorisme, en renforçant la coopération internationale, à la fois sur le plan opérationnel (en matière de renseignements) et pour résoudre les crises régionales dont les terroristes tirent profit.

Annexe 2 : la commission sur le Livre blanc de 2008 – une réflexion plus globale

Avec la commission sur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, mise en place le 23 août 2007 et dont le rapport final a été présenté par le président de la République française le 17 juin 2008, on élargit la réflexion doctrinale aux enjeux des quinze prochaines années, dans un cadre plus global, qui dépasse la lutte antiterroriste et la défense classique pour prendre en compte l'ensemble des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale. Cette nouvelle approche se traduit, parmi les mesures préconisées par le Livre blanc, par une réorganisation des pouvoirs publics en vue d'une meilleure coordination interministérielle et interarmées, par la promotion des synergies entre les composantes militaires et civiles et enfin par la prise en compte des menaces nouvelles et non conventionnelles.

La commission comprenait trente-sept membres : fonctionnaires des ministères de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Recherche et de l'Économie, experts et, pour la première fois, parlementaires, alors que seulement le ministère de la Défense avait été impliqué dans l'élaboration des Livres blancs précédents. Le texte final a été présenté aux commissions parlementaires compétentes, avant d'être validé par le président et le Premier ministre, et a été soumis à débat au Parlement le 26 juin.

La méthode du Livre blanc innove aussi dans l'ouverture des débats au-delà du cercle restreint des experts de la défense, avec des auditions publiques d'acteurs de terrain, de responsables européens et de représentants de partis politiques et de la société civile, ainsi que des forums en ligne ouverts au grand public. Cette méthode se reflète dans le contenu du Livre blanc, qui consacre son chapitre XVIII au thème de « l'adhésion de la nation », qui constitue « la condition de l'efficacité de l'appareil de défense et de sécurité et de la légitimité des efforts qui lui sont consacrés ». À cette fin, les priorités identifiées par le Livre blanc sont : la formation des jeunes, des formateurs et des élus locaux, la mise en place d'un nouveau service civique, le développement du volontariat, la réforme de la formation et de la recherche sur les questions de défense et la relance de la politique de commémoration.

L'objectif du Livre blanc était d'actualiser l'analyse prospective de l'environnement international afin de définir la stratégie globale française de défense et de sécurité nationale, ainsi que les capacités requises et les réformes nécessaires pour atteindre ces objectifs.

À cette fin, le Livre blanc identifie cinq fonctions :

1. Connaître et anticiper : le renseignement devient une fonction prioritaire, garantie d'autonomie de décision et d'initiative stratégique dans un contexte international instable et incertain. Le Livre blanc préconise notamment le doublement des crédits destinés aux dispositifs spatiaux de détection et d'alerte et la mise en place d'un ensemble de nouvelles structures transversales (Conseil national de renseignement, épaulé par un coordinateur, et Commandement interarmées de l'espace).
2. Prévenir : la mise en œuvre d'un Conseil de défense et de sécurité nationale assurera une « approche d'ensemble de la coopération de défense et de sécurité », y compris dans la lutte contre les trafics, dans la maîtrise des armements et dans la prévention des risques sanitaires et des crises régionales.
3. Dissuader : la dissuasion nucléaire demeure « un fondement essentiel de la stratégie de la France », bien que le Livre blanc n'apporte pas d'avancées significatives dans ce domaine.
4. Protéger : la protection de la population et du territoire prend une dimension nouvelle, avec la prise en compte de « formes nouvelles et non conventionnelles de

menaces ou vulnérabilités », l'accent est mis sur la « capacité de réaction rapide des pouvoirs publics » et sur l'introduction de « l'objectif de résilience globale », laquelle est définie comme « la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement », ce qui suppose une coopération accrue entre les différents niveaux de gouvernement et la société civile, et l'amélioration du dispositif de communication, d'information et d'alerte de la population.

5. Intervenir : le Livre blanc identifie des objectifs de projection plus souples et mieux adaptés au nouveau contexte international ; il met également l'accent sur les synergies entre composantes civiles et militaires, sur l'interopérabilité avec les alliés, sur la flexibilité et la polyvalence de l'instrument militaire, sur la protection des forces sur le terrain et sur la lutte informatique, aussi bien défensive qu'offensive.

Le Livre blanc s'attache aussi à identifier des priorités pour la politique européenne de sécurité et de défense :

- le renforcement des moyens d'action (capacité de déployer 60 000 hommes sur un an sur un théâtre éloigné et de conduire simultanément, pour une durée significative, deux ou trois opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, et plusieurs opérations civiles) et des capacités de renseignement, de planification et de conduite ;
- l'augmentation du budget européen de défense et de la contribution des États ;
- des programmes d'échange, d'entraînement, de recherche et de formation européens ;
- le développement d'une industrie européenne de la défense compétitive ;
- le renforcement de la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme, les cyberattaques et la criminalité organisée, de protection civile et de sécurisation des approvisionnements énergétiques et en matières premières ;
- l'élaboration d'un Livre blanc européen de défense et de sécurité afin de conduire une analyse commune des menaces et d'identifier, dans un cadre doctrinal fondé sur le concept global de sécurité, les intérêts communs et les instruments nécessaires pour y répondre.

Enfin, le Livre blanc réaffirme la complémentarité entre défense atlantique et défense européenne : la sécurité internationale ne peut pas résulter d'un partage des tâches entre les deux instances, que ce soit d'ordre géographique ou fonctionnel (entre *hard* et *soft power*). Le renforcement de l'Union doit donc procéder en parallèle avec la rénovation de l'OTAN, fondée sur une relecture des missions de l'Alliance cohérente avec l'évolution des menaces, sur un meilleur partage des responsabilités entre Européens et Américains et sur la rationalisation des structures de planification et de commandement.

Le sommet du soixantième anniversaire de l'Alliance atlantique sera l'occasion d'un retour de la France dans l'ensemble des structures intégrées, qui ne pourra toutefois se faire qu'à condition que soient respectés les principes d'autonomie stratégique, d'indépendance nucléaire, de liberté d'engagement des forces et de non-automaticité dans la contribution aux interventions OTAN.

Annexe 3 : la « sécurité interconnectée » – une condition préalable au succès des missions civilo-militaires complexes

Tribune du ministre fédéral de la Défense, Dr Franz Josef Jung, concernant la « sécurité interconnectée » (28 novembre 2006)

L’Afghanistan le prouve : seule une coopération étroite entre l’OTAN, l’Union européenne et les Nations Unies permet de mener à bien des missions civilo-militaires complexes. Au cours des douze dernières années, le contexte de notre sécurité a profondément changé.

Nous vivons dans un monde dangereux. Les menaces et les risques à l’échelle globale sont avant tout le terrorisme international, la prolifération d’armes de destruction massive et de leurs vecteurs au niveau mondial, les conflits régionaux et intra-étatiques ainsi que les conséquences de l’effondrement et de la défaillance d’États, qui s’accompagnent souvent d’un effritement du monopole étatique de la violence.

Les stratégies qui se sont révélées efficaces par le passé pour contrer les risques extérieurs, telles que l’endiguement et la dissuasion, ne suffisent plus à conjurer les nouvelles menaces asymétriques à l’ère de la mondialisation.

Nous ne pouvons plus nous concentrer uniquement sur notre environnement géographique immédiat. Il est au contraire nécessaire de prévenir les risques et les menaces pour notre sécurité. Nous devons y faire face en temps voulu là où ils naissent afin d’éviter des conséquences néfastes pour l’Allemagne et l’Europe.

Mais nous ne pouvons pas participer à toutes les opérations extérieures, nous sommes obligés de fixer des priorités, ne serait-ce qu’en raison de nos ressources limitées. Les valeurs ancrées dans notre Loi fondamentale, nos objectifs et intérêts ainsi que les obligations contractées au niveau international déterminent où et comment l’Allemagne s’engage sur le plan militaire.

La sécurité comprend un aspect intérieur et un aspect extérieur, et l’interdépendance de ces deux volets va en s’accroissant. De nos jours, la sécurité ne peut être garantie dans un cadre strictement national ni par le seul recours aux forces armées. Pour cette raison, la politique de sécurité allemande s’appuie sur un concept de sécurité global. Elle se caractérise par une démarche à la fois prospective et multilatérale.

La Bundeswehr est un instrument de cette politique – pas le seul, mais un outil important.

Elle est indispensable pour une participation active au sein des organisations internationales dont nous faisons partie et qui jouent un rôle essentiel pour notre sécurité, à savoir l’Alliance transatlantique, l’Union européenne et les Nations Unies.

Les missions des États membres de ces organisations ont augmenté. Les opérations extérieures de la Bundeswehr le montrent clairement. Nos militaires œuvrent au service de la paix dans les Balkans, dans la région caucasienne, dans la Corne de l’Afrique, au Proche-Orient, en Afrique et en Asie. À l’heure actuelle, quelque 9 000 militaires participent à des opérations extérieures. Jusqu’à présent, plus de 200 000 militaires de la Bundeswehr sont intervenus dans des zones de crise dans le monde entier et 64 d’entre eux y ont perdu la vie.

Le concept de « sécurité interconnectée » est l’expression de notre approche globale de la sécurité. Il reflète dans la mesure du possible les expériences acquises lors de nos opérations ainsi que les tendances futures – de l’analyse des risques jusqu’à l’évolution de la technologie. Il concorde parfaitement avec les réflexions stratégiques menées au sein de l’Alliance et de l’Union européenne.

Au niveau national, cela signifie qu'une protection efficace de notre pays et de nos citoyennes et citoyens ne peut être garantie que par une action globale de l'État en matière de protection de la sécurité et une coopération renforcée à l'échelle interministérielle.

Cela vaut pour la préservation de la sécurité à l'intérieur du pays tout comme pour les opérations extérieures auxquelles l'Allemagne participe sous de multiples formes, y compris avec le concours de la Bundeswehr. Il s'agit là d'intégrer les instruments destinés à prévenir les conflits et à maîtriser les crises. Et comme pour un orchestre, il est nécessaire de coordonner avec soin les mesures prises dans des domaines aussi variés que la politique, les forces armées, la politique de développement, l'économie, l'aide humanitaire, la police et les services de renseignements afin de parvenir à l'effet souhaité.

Au niveau international, cela signifie que les instruments civils et militaires des principaux acteurs doivent être combinés les uns avec les autres de manière efficace. Nous avons besoin d'une meilleure interconnexion des instruments des Nations Unies, de l'OTAN et de l'Union européenne. Ceci est essentiel pour réussir à prévenir les conflits et à maîtriser les crises.

Nous nous en rendons surtout compte actuellement dans le cas de l'Afghanistan.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à des missions civilo-militaires complexes. Il est indispensable que des structures étatiques, économiques et sociales viables s'établissent pour que la stabilisation, la reconstruction, le « *nation building* » et le développement à long terme ne nécessitent plus de soutien militaire. La réponse à la question de savoir si et quand il sera possible de réduire progressivement une présence militaire internationale, puis de la supprimer totalement, dépend essentiellement des progrès réalisés sur le plan de la mise en œuvre civile.

Nous devons donc améliorer l'effet global de toutes les activités civiles et militaires dans le cadre de nos opérations afin d'atteindre plus rapidement dans l'ensemble l'objectif de la « stabilité autonome ». Ceci constitue en même temps la clé de chaque « stratégie de sortie ».

Il est ainsi clair que les forces armées ont obligatoirement un intérêt fondamental à ce que les acteurs civils soient efficaces, aient du succès et vice versa. Comme le montrent les expériences acquises à l'échelle nationale et internationale, les acteurs civils et militaires obtiennent un meilleur résultat avec les mêmes ressources en réunissant leurs forces et en agissant de manière coordonnée dans les domaines de la planification conceptuelle et de la conduite opérationnelle. C'est pourquoi nous exigeons pour toute mission aussi complexe un concept global civilo-militaire parfaitement adapté – des « concepts d'opération » militaires ne suffisent plus.

L'Afghanistan nous montre qu'une aide doit être fournie à l'OTAN pour régler le problème auquel elle est confrontée. La reconstruction de structures économiques et administratives, notamment dans les domaines de la police et de la justice, n'est pas une tâche des forces armées. Et les projets à impact rapide (Quick Impact Projects) dans le secteur civil, permettant à la population qui a beaucoup souffert d'espérer une amélioration là où cela est nécessaire, doivent aller de pair avec les mesures requises sur le plan militaire. Tous les efforts déployés par l'Alliance pour assurer la sécurité par des moyens militaires seraient finalement vains si les activités civiles ne faisaient pas vraiment de progrès.

En Afghanistan, la clé du succès n'est pas de neutraliser la résistance croissante dans le sud et l'est du pays avec un nombre grandissant d'unités de l'OTAN. Concrètement, il importe plutôt à l'heure actuelle que des mesures de reconstruction visibles en vue d'améliorer les conditions de vie de la population succèdent directement aux opérations militaires destinées à créer et à maintenir un environnement sûr. Le temps gagné grâce aux efforts et aux sacrifices militaires doit être mis à profit pour convaincre la population de construire un État

de droit démocratique en Afghanistan et empêcher que des adversaires s'opposent à cette évolution.

Ceci requiert une coopération pratique plus étroite entre les organisations internationales ainsi qu'entre les nombreuses organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le pays d'engagement. Mais il ne suffit pas d'améliorer la coopération *ad hoc* des acteurs impliqués sur le terrain. Il faut également parvenir à une coordination dans le domaine de la planification avec les organisations centrales internationales à Bruxelles, Genève et New York.

Pour y réussir, nous devons utiliser toutes les possibilités d'influence des nations à partir des capitales pour que les efforts civils et militaires sur la base d'une planification globale harmonisée soient déployés de manière systématique et coordonnée et atteignent ainsi l'effet souhaité.

Nous voulons et nous devons mener à bien la mission en Afghanistan de concert avec nos alliés. L'Afghanistan est la pierre de touche de la capacité d'action de l'OTAN et de la communauté internationale. Il s'agira donc d'améliorer à Riga la synergie des éléments civils et militaires et la coopération entre l'OTAN, les Nations Unies et l'UE ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales.

Ce n'est qu'en associant la sécurité et la reconstruction de façon judicieuse et réfléchie que nous pouvons réussir à stabiliser ce pays et l'ensemble de la région, le succès de cette mission jouant un rôle important pour la sécurité européenne.

(Source : ministère fédéral de la Défense. Disponible sur : http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k3cQsESUGY5vqRMDFj_zcVP2gtCJ9b_0A_YLciHJHR0VFAGTHekk!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfRF80R0I!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW26VYBD3882INFOFR%2Fcontent.jsp)

La politique européenne d'immigration, d'intégration et d'asile

Séminaire du 27 mars 2008

Liste des participants

Frédéric ALLEMAND, chargé de recherche senior, pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique, Paris

Peter ALTMAIER, secrétaire d'État parlementaire au ministère fédéral de l'Intérieur, Berlin

Steffen ANGENENDT, expert en politique de migration et d'intégration, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP – Fondation pour les sciences et la politique), Berlin

Pascal BAUDOIN, directeur de cabinet de Jean-François Cordet (directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides), Paris

Ingo BEHNEL, chef de cabinet de Maria Böhmer (ministre d'État chargée de l'Intégration à la Chancellerie), Berlin

Christina BEINHOFF, première secrétaire aux Affaires politiques, ambassade d'Allemagne à Paris

Lisa BELLULO, chargée des institutions, des questions de justice et des affaires intérieures, cabinet de Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes au ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris

Dorothea BOHNEKAMP, chargée de cours à l'université Paris-IV-Sorbonne, spécialiste des questions d'immigration juive, Paris

Céline CARO, attachée de recherche, Fondation Konrad Adenauer, Paris

Sena CEYLANOGLU, représentante de la direction Europe, ministère fédéral de l'Intérieur, Berlin

Jean-Michel DASQUE, ministre plénipotentiaire, ancien ambassadeur de France en Équateur et des institutions de l'ONU à Vienne

Frank DEBIE, directeur général, Fondation pour l'innovation politique, Paris

Anne-Sylvie DELOUVRIER, chargée de mission, service des Affaires européennes, ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, Paris

Raphaëlle EPSTEIN-RICHARD, directrice Europe, Haut Conseil à l'intégration, Paris

Elvire FABRY, directeur du pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique, Paris

Beatrice GORAWANTSCHY, directeur, Fondation Konrad Adenauer, Paris

Martin KOOPMANN, responsable du programme France-relations franco-allemandes, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP), Berlin

Stefan KORDASCH, conseiller aux Affaires politiques, spécialiste des questions de politique intérieure, ambassade d'Allemagne à Paris

Blandine KRIEGEL, professeur des universités, présidente du Haut Conseil à l'intégration, Paris

Thierry MARIANI, député, membre de la commission des lois constitutionnelles, rapporteur du projet de loi relative à la maîtrise de l'immigration, Assemblée nationale, Paris

Yolande MULLER, directrice générale adjointe de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), Paris

Michael NIEMEIER, conseiller pour la présidence française de l'UE, cabinet du ministre, ministère de l'Intérieur, Paris

Laurent PIC, secrétaire général adjoint, secrétariat général des Affaires européennes, Paris

Barbara WOLF, conseillère aux Affaires politiques, spécialiste des questions de politique intérieure, ambassade d'Allemagne à Paris

La politique migratoire : un sujet d'intérêt commun pour la France et l'Allemagne – Considérations générales

Longtemps région d'émigration, l'Europe occidentale est aujourd'hui l'une des principales destinations pour les migrants. Pour l'année 2005, EUROSTAT a évalué à 1,66 million le nombre d'individus entrés sur le territoire des États membres de l'Union européenne à vingt-cinq, ce qui la place en deuxième position derrière les États-Unis (1,71 million)¹⁵. Le nombre de non-nationaux résidant dans l'ensemble des États membres de l'Union s'établit à près de 28 millions ; un peu plus d'un quart d'entre eux sont des citoyens européens établis dans un État membre autre que leur État d'origine¹⁶. Si l'on considère les populations immigrées (nées à l'étranger ou nées de parents eux-mêmes nés à l'étranger), l'Union compte aujourd'hui plus d'immigrés (41 millions) que les États-Unis (38 millions)¹⁷.

La création d'un grand marché européen fondé notamment sur la libre circulation des travailleurs ainsi que la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures entre vingt-deux des vingt-sept États membres¹⁸ (l'espace Schengen) ont conduit à ce que toute décision prise dans le champ migratoire par un État membre (par exemple la régularisation massive des immigrés illégaux, l'assouplissement de l'accès au territoire, etc.) entraîne des conséquences pour les autres pays européens. Dans ce contexte, le traité de Lisbonne fixe comme objectif à l'Union de développer « une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres » (article 67, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union). Dans ce contexte, la France soumettra un Pacte européen sur l'immigration et l'asile lors de sa présidence de l'Union¹⁹.

Comptant le plus grand nombre d'immigrés en Europe (7,5 millions de personnes²⁰), l'Allemagne a attesté d'un intérêt certain pour l'initiative française. Celle-ci s'intègre dans un changement d'attitude de l'Allemagne à l'égard de l'immigration. L'adoption de politiques migratoires, d'intégration et d'asile a pâti pendant de longues années de l'opposition doctrinale entre la droite et la gauche allemande sur la qualité (ou non) de « pays d'immigration » de l'Allemagne. Le débat a évolué sous l'effet des différentes vagues d'immigration : des populations majoritairement turques dans les années 1950-1970, des immigrés yougoslaves dans les années 1960-1970, des immigrés d'origine allemande (ou *Spätaussiedler*) venant des pays de l'ex-bloc soviétique pendant toute la décennie 1990²¹. En 1993, 440 000 personnes ont déposé une demande d'asile en Allemagne. Aujourd'hui, plus de 20 % de la population allemande a un *Migrationshintergrund* (notion concernant principalement les personnes immigrées ou dont les parents de nationalité étrangère ont immigré en Allemagne).

Ces circonstances expliquent pour beaucoup que l'Allemagne partage assez largement les orientations définies par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Au cours de leur présidence de l'Union au premier semestre 2007, les autorités allemandes ont contribué à la

¹⁵ EUROSTAT, « Populations non nationales dans les États membres de l'UE », in *Population et conditions sociales. Statistiques en bref*, n° 8, 2006.

¹⁶ EUROSTAT, base de données sur la population et les conditions sociales. Date de consultation : avril 2008.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ L'espace Schengen inclut également la Norvège et l'Islande. La procédure d'adhésion de la Suisse est en cours.

¹⁹ Présenté lors de la réunion informelle des ministres chargés de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) à Cannes le 7 juillet 2008, le Pacte européen pour l'immigration a par la suite fait l'objet d'un accord politique lors de la réunion du Conseil JAI du 25 septembre 2008. Cet accord doit être entériné lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008.

²⁰ « Country Profile. Germany », *Focus Migration*, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg, n° 1, mai 2007.

²¹ Entre 1950 et 1987, 1,4 million d'*Aussiedler* immigrèrent dans la République fédérale d'Allemagne ; de 1988 à 2005, ce sont plus de 3 millions de ces personnes qui entrent en Allemagne (« Country Profile. Germany », voir note 10).

mise en œuvre de nombreuses initiatives européennes dans le domaine migratoire²² (par exemple : transposition du traité de Prüm dans le cadre juridique communautaire ; lancement des opérations RABIT – de l’anglais Rapid Border Intervention Teams – et Nautilus).

Le Pacte européen sur l’immigration et l’asile : une initiative accueillie favorablement

Évoqué pour la première fois entre Nicolas Sarkozy, alors ministre de l’Intérieur, et son homologue allemand, Wolfgang Schäuble, le Pacte européen sur l’immigration et l’asile est discuté au sein du G6 (réunion entre les ministres des six États membres les plus peuplés de l’Union – France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Pologne) depuis mars 2006. Début 2008, Brice Hortefeux, ministre de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Développement solidaire, a présenté les grandes lignes de ce pacte à ses partenaires européens. Il sera officiellement soumis aux autres chefs d’État ou de gouvernement lors du Conseil européen informel d’octobre 2008.

Le pacte s’appuie sur les engagements et les réalisations passés, notamment sur la nécessité de doter l’Union d’une « politique européenne globale des migrations », conformément aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005. Cette approche globale de 2005 a été organisée autour du triptyque promotion de l’immigration légale, lutte contre l’immigration clandestine, partenariat avec les pays d’origine et de transit des migrants. Cependant, deux ans plus tard, les nombreuses mesures adoptées demeurent minimalistes. Le Conseil européen des 13 et 14 décembre 2007 a par conséquent souligné qu’« un engagement politique renouvelé est nécessaire²³ ». Il en ressort que le pacte entend associer le plus haut niveau de responsabilité politique à la définition des priorités en matière migratoire ainsi qu’à la mise en œuvre de ces priorités, et ce dans le respect de la répartition des compétences entre l’Union et les États membres.

Le Pacte européen sur l’immigration et l’asile retient cinq priorités – à engager simultanément, tant leur niveau d’imbrication est élevé.

Il s’agit en premier lieu d’assurer un meilleur contrôle des frontières extérieures de l’Union, *via* la systématisation des visas biométriques et le renforcement du rôle opérationnel de l’Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX).

La deuxième priorité concerne l’organisation de l’immigration légale (et professionnelle). Les principales mesures porteraient sur l’interdiction des mesures de régularisation massive, l’organisation d’un débat annuel au niveau du Conseil européen concernant les objectifs nationaux en matière de migration légale, l’adoption de mesures communes relatives à l’intégration (inspirées du dispositif français du contrat d’accueil et d’intégration).

La troisième priorité vise à organiser l’éloignement des étrangers en situation irrégulière, en favorisant la reconnaissance mutuelle des mesures d’éloignement, en facilitant le recours aux vols de retour conjoints (conduits notamment sous l’égide de l’agence FRONTEX). Il s’agirait aussi de renforcer l’engagement des États membres à lutter contre les employeurs, les logeurs d’immigrés clandestins et les filières de passeurs²⁴.

²² Communiqué de presse de Wolfgang Schäuble, ministre fédéral de l’Intérieur, sur le bilan de la présidence allemande, 29 juin 2007. Disponible sur : http://www.eu2007.de/fr/News/Press_Releases/June/0629BMIBilanz.html.

²³ Conclusions de la présidence du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2007. Cote 16616/1/07 REV 1.

²⁴ Le pacte s’appuiera sur les discussions en cours sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l’encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2007) 249, du 16 mai 2007.

La quatrième priorité vise à l'édification d'une Europe de l'asile et à l'harmonisation des conditions d'octroi des statuts de réfugié et de bénéficiaire de la protection internationale, afin de mettre un terme à la pratique de l'*asylum shopping*. Un Office européen de protection des réfugiés et apatrides (sur le modèle de l'OFPRA²⁵) est envisagé, mais demeure une solution controversée.

Enfin, cinquième priorité, le pacte entend favoriser l'intégration des questions migratoires dans la politique d'aide au développement. Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement signés par la France avec plusieurs pays d'Afrique (Bénin, république démocratique du Congo, Sénégal) pourraient servir de modèle pour développer des instruments similaires au niveau européen²⁶.

Ainsi que le relèvent les participants allemands du séminaire, le pacte est une initiative bienvenue ; il a en particulier le mérite de faire remonter au niveau politique le plus élevé un enjeu sociétal majeur qu'est le sujet migratoire. Les partis politiques européens pourraient utilement se saisir de cette initiative, afin d'expliquer les apports de l'Europe dans le domaine de l'immigration, de l'intégration et de l'asile lors de la prochaine campagne électorale européenne (printemps 2009). Et cette initiative aura d'autant plus d'intérêt si elle permet de dégager le chemin pour l'adoption de mesures spécifiques. Sont ainsi visées la directive « retour »²⁷ actuellement négociée au Parlement européen et au Conseil, ainsi que les préconisations en matière de droit d'asile présentées par la Commission dans son Livre vert de juin 2007²⁸.

Le pacte suscite néanmoins des interrogations d'une partie des participants allemands. Le défaut de hiérarchie entre les priorités politiques du pacte et la rhétorique protectionniste du président Nicolas Sarkozy alimentent l'idée que l'accent sera mis *in fine* sur le seul objectif de lutte contre l'immigration clandestine. L'objectif global d'une gestion des flux migratoires serait alors perdu de vue. Il est observé que la dimension par nature européenne du sujet migratoire impose que le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ne soit pas le reflet des seules préoccupations françaises. Il doit aussi répondre aux attentes des partenaires européens de la France²⁹.

L'intégration des populations immigrées : un volet nécessaire des politiques migratoires

La France comme l'Allemagne ont connu dans un passé récent des changements profonds dans leur politique d'intégration.

Depuis 2002, cinq lois portant sur la politique migratoire ont ainsi été votées par le Parlement français³⁰. L'un des changements les plus notables du dispositif d'accueil et d'intégration de la France est la création en 2003, sur la recommandation du Haut Conseil à l'intégration, du

²⁵ OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

²⁶ Pour une présentation de ces accords, voir R. Munnich, « Accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement », note de synthèse, Paris, Haut Conseil de la coopération internationale, 8 novembre 2007. Disponible sur : <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/r-munnich-note.html>.

²⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 1^{er} septembre 2005, COM(2005) 391 final. Le Parlement européen a donné son avis sur le texte le 18 juin 2008, ouvrant ainsi la voie à un vote prochain du Conseil.

²⁸ Commission, Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun, du 6 juin 2007, COM(2007) 301 final.

²⁹ Une première séance de travail s'est ainsi tenue sur le pacte le 26 mars dernier à Paris.

³⁰ Il s'agit de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et de la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages et de la toute récente loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

contrat d'accueil et d'intégration³¹. Celui-ci comporte l'obligation pour ses destinataires de suivre une formation civique et de langue française délivrée par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

L'Allemagne connaît une évolution assez similaire. Ce pays a dû faire face à des vagues d'immigration répétées sans qu'une politique d'intégration soit clairement définie, conduisant aujourd'hui à ce que seul un tiers des populations immigrées soit vraiment intégré au sein de la société allemande. La prise de conscience de ces difficultés a conduit la chancelière, Angela Merkel, à rattacher directement auprès d'elle le nouveau poste de ministre d'État chargé de la Migration, des Réfugiés et de l'Intégration (fonction assumée actuellement par Maria Böhmer). Des cours de langue et d'intégration (histoire, culture et droit allemand) ont été rendus obligatoires pour les immigrés et les *Spätaussiedler* depuis le 1^{er} janvier 2005³².

Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur, Wolfgang Schäuble, a réuni les représentants des pouvoirs publics allemands et de la communauté musulmane au sein d'une Conférence allemande sur l'islam à l'automne 2005. En juillet 2006, Angela Merkel et Maria Böhmer ont initié un premier sommet de l'intégration rassemblant pouvoirs publics, partenaires sociaux, communautés religieuses, etc.

Comme cela est souligné par de nombreux participants à ce séminaire, français et allemands, quelles que soient les difficultés que présente l'intégration des immigrés et surtout des primo-arrivants, cette question ne saurait se réduire à la seule problématique de l'immigration. C'est un travers que le Pacte européen sur l'immigration et l'asile doit éviter. Certains participants suggèrent à cet effet plusieurs mécanismes qui pourraient enrichir le pacte :

- la création d'un Observatoire statistique européen des migrants légaux, chargé de l'harmonisation des statistiques relatives aux flux migratoires ; cet observatoire contribuerait à une meilleure identification et à une connaissance approfondie des immigrés ;
- la généralisation d'un contrat d'accueil à l'échelle européenne, comprenant notamment un module d'instruction civique sur l'Union européenne.

Les migrations professionnelles face à l'hétérogénéité des situations nationales sur les marchés de l'emploi

L'Europe a un besoin économique et démographique d'immigration légale. Cependant, sur le terrain économique, l'immigration pour motif professionnel représente une proportion modeste des flux migratoires, contrairement à l'immigration pour motif familial. Tous les ans, l'Allemagne accueille ainsi plus de 60 000 personnes au titre du regroupement familial (contre 20 000 en France).

L'existence de préoccupations partagées entre les États membres sur la nécessité d'une immigration économique n'implique pas qu'une approche commune soit chose aisée. Le sujet présente une quadruple complexité.

En premier lieu, les situations sur le marché du travail sont très différentes d'un État membre à un autre. Dans les années 1970, la France a ainsi fermé l'accès de son marché du travail à

³¹ La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu obligatoire le contrat d'accueil et d'intégration pour tous les étrangers admis pour la première fois au séjour en France.

³² Ces cours ont été rendus obligatoires suite à l'entrée en vigueur de la loi sur le droit de séjour (*Aufenthaltsgesetz*) du 30 juillet 2004, qui est complétée par le règlement fédéral sur la mise en œuvre des cours d'intégration pour les étrangers et les anciens émigrants (*Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer and Spätaussiedler*) du 13 décembre 2004.

l'immigration légale, en réaction à la stagflation. La législation très restrictive adoptée à cette époque doit aujourd'hui être progressivement remise en cause afin d'assurer la transition du baby-boom au papy-boom. Malgré sa nécessité, l'assouplissement de la législation française demeure un exercice délicat à réaliser, car il requiert une analyse des sous-marchés régionaux de l'emploi et de la situation dans chaque secteur professionnel. En Espagne et en Italie, les régularisations massives d'immigrés illégaux avaient pour objectif de relâcher les tensions sur leurs marchés de l'emploi.

En deuxième lieu, cette hétérogénéité des situations nationales a justifié que le traité de Lisbonne « n'affecte pas le droit des États membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou non salarié³³ ».

En troisième lieu, il existe une forte concurrence mondiale pour l'attraction du personnel qualifié : 54 % des immigrés originaires du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord titulaires d'un diplôme universitaire résident en Amérique du Nord, tandis que 87 % de ceux qui n'ont pas achevé leur cycle d'éducation primaire ou secondaire résident en Europe.

Enfin, l'attraction des personnels qualifiés issus des pays en voie de développement doit être conciliée avec les objectifs de codéveloppement.

Plusieurs participants français et allemands soulignent d'emblée le risque d'« appel d'air » que représentent les régularisations massives pour les candidats à l'émigration. De telles mesures ne doivent plus servir de substitut à des politiques de gestion de l'immigration défailtantes. Une première étape a été franchie en ce sens en octobre 2006 avec l'entrée en vigueur d'une procédure d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration³⁴. Pour certains participants, toute solution dépassant le simple cadre de la coordination semble difficile à atteindre, compte tenu de la préservation de la compétence des États membres dans ce domaine.

Le recours aux « migrations circulaires » a, pour sa part, suscité un fort intérêt des membres du panel. Développé initialement au sein des Nations unies, le concept de migration circulaire rompt avec le paradigme d'un établissement permanent des migrants dans leur pays d'accueil³⁵. En mai 2007, la Commission a proposé d'organiser la migration circulaire afin de réduire la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs de l'Union, d'endiguer le phénomène de l'immigration clandestine et de faire bénéficier les pays d'origine des retombées positives de l'émigration (acquisition de compétences, transfert financier)³⁶. Début décembre 2007, le conseil Affaires générales et Relations extérieures a conclu à la nécessité d'« étudier [...] toutes les possibilités de mettre en place une migration circulaire bien gérée³⁷ ». Ces conclusions ont été approuvées quatre jours plus tard par le Conseil européen.

La timidité des conclusions approuvées par les ministres et les chefs d'État ou de gouvernement fin 2007 témoigne, pour plusieurs participants au séminaire, d'un soutien modeste de nombreux États membres au concept d'immigration circulaire. De fait, plusieurs interrogations sont soulevées : la perspective d'une installation temporaire en Europe est-elle suffisamment attractive pour des personnes qualifiées ? Comment s'assurer que les migrants établis pendant quatre ou cinq ans en Europe, disposant d'un emploi et intégrés dans le tissu social, repartent ensuite dans leur pays d'origine ?

³³ Article 79, paragraphe 5, traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³⁴ 2006/688/CE : décision du Conseil du 5 octobre 2006 relative à l'établissement d'un mécanisme d'information mutuelle sur les mesures des États membres dans les domaines de l'asile et de l'immigration. JO L 283 du 14 octobre 2006, p. 40.

³⁵ Commission mondiale sur les migrations internationales, « Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action », octobre 2005. Disponible sur : <http://www.gcim.org/mm/File/French.pdf>.

³⁶ Communication de la Commission relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, du 16 mai 2007, COM(2007) 248 final.

³⁷ Conclusions du Conseil sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires dans le cadre de l'approche globale sur la question des migrations, 10 décembre 2007, 2839^e session.

À petite échelle, une expérience récente en Allemagne a conduit à inviter de l'étranger – de Pologne notamment – des travailleurs saisonniers. Il s'agit toutefois d'un projet de contrats de courte durée (trois ou quatre mois), ce qui n'est pas transposable dans le cas de l'immigration circulaire (trois à cinq ans).

Dans cette perspective, les participants au séminaire jugent nécessaire de tester *in vivo* le principe des migrations circulaires : des projets pilotes devraient être engagés dans des secteurs clés tels que les métiers de la santé. Selon un membre du panel, chaque migrant pourrait être invité à parrainer son successeur pour garantir que la circularité soit effective.

Certains participants indiquent que la proposition de carte bleue – ou *blue card* – présentée par la Commission (octobre 2007) pour attirer les travailleurs hautement qualifiés³⁸ ne se place pas dans la perspective des migrations circulaires. Les migrations circulaires pourraient être développées en complément de cet instrument.

Le renforcement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union

La réalisation d'un grand espace de libre-échange sans frontières intérieures a reporté sur quelques États la responsabilité du contrôle des frontières extérieures de l'Union. Pendant les huit premiers mois de l'année 2006, plus de 15 000 migrants ont ainsi abordé Malte, Chypre et les îles Canaries. Cependant, le contrôle accru des personnes et une surveillance efficace des frontières extérieures de l'Union supposent de trouver un équilibre entre la souveraineté territoriale des États membres et le principe de solidarité communautaire. Ce compromis passe par la mise en place de mécanismes d'assistance, tels que le projet Nautilus, et par une montée en puissance des moyens budgétaires communautaires (par exemple : Fonds pour les frontières extérieures, Fonds européen pour les réfugiés).

Des participants estiment par ailleurs que les pouvoirs de l'agence FRONTEX doivent être accrus. Il est suggéré que les autorités nationales chargées du contrôle aux frontières maritimes, terrestres et aériennes de l'Union puissent être auditées et assistées par des agents FRONTEX. Par ailleurs, la révision à mi-parcours des perspectives financières pour la période 2007-2013 doit être l'occasion d'une réflexion sur les montants à accorder aux différents instruments et programmes dans le domaine du contrôle aux frontières extérieures.

Politique commune d'asile : améliorer sa mise en œuvre

La baisse constatée aujourd'hui dans le nombre de demandes d'asile déposées auprès des États membres³⁹ invite à une réflexion approfondie sur la mise en œuvre de la politique d'asile dans l'Union. Il existe de fortes disparités entre États membres dans la définition du droit d'asile, notamment au regard du degré d'harmonisation des critères d'admission. L'une des conséquences est le développement d'un *asylum shopping*. En 2006, dans 17 % des cas de demande d'asile dans l'UE, la même personne avait déjà introduit au moins une autre demande d'asile dans le même pays ou dans un autre État membre⁴⁰.

³⁸ Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, 23 octobre 2007, COM(2007) 637 final.

³⁹ Entre 2000 et 2006, les demandes d'asile auprès des États membres de l'Union à quinze sont passées de 379 530 à 178 640. Dans le cas de l'Allemagne, le nombre de demandes a été divisé par quatre, passant de 78 565 à 21 030. La France a connu une évolution similaire : les demandes se sont élevées de 38 745 en 2000 à 59 770 en 2003, avant de baisser de moitié en 2006 (30 750 demandes déposées en 2006). Données statistiques fournies par EUROSTAT. Disponible sur : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Date de consultation : avril 2008.

⁴⁰ Source : EURODAC. Voir : « La base européenne de données biométriques continue de garantir une gestion efficace du régime d'asile européen commun », communiqué de presse de la Commission européenne, IP/07/1347, 18 septembre 2007.

Défendue par Nicolas Sarkozy en 2006 auprès de ses homologues européens, l'adoption d'une liste de pays d'origine sûrs n'a pas été retenue au niveau communautaire, suscitant moins une opposition sur son principe que sur son contenu. En revanche, plusieurs participants soulignent l'avancée que représenterait la reconnaissance mutuelle des décisions prises sur les demandes d'asile.

Enfin, des participants au séminaire observent que le durcissement du contrôle aux frontières extérieures de l'Union ne doit pas avoir pour effet d'empêcher les réfugiés de demander protection auprès des États membres.

Conclusions

La forte dimension politique et éthique des questions migratoires, d'intégration et d'asile semble de nature à alimenter les divergences entre pays. Le séminaire organisé le 27 mars 2008 entre responsables politiques et experts français et allemands tend à démontrer le contraire. L'importance des courants migratoires et des besoins pour l'avenir que connaissent la France et l'Allemagne conduit à une forte convergence de vue :

- Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile permet une mobilisation des niveaux politiques les plus élevés sur un enjeu sociétal majeur. Il importe cependant de se garder de toute approche trop protectionniste. Le pacte doit prendre en compte les besoins de main-d'œuvre des marchés de l'emploi des États membres et la concurrence internationale pour attirer le personnel qualifié. Le dispositif de contrôle des migrations prévu par le pacte pourrait être utilement complété d'un Observatoire statistique européen des migrants légaux, chargé de l'harmonisation des données relatives aux migrants légaux.
- Les migrations circulaires devraient être testées dans des secteurs particuliers pour en vérifier l'efficacité et la pertinence. Cet instrument pourrait se développer parallèlement avec le mécanisme de la carte bleue européenne.
- La révision des perspectives budgétaires communautaires à mi-parcours doit être l'occasion d'une réflexion sur l'expression de la solidarité dans la gestion des frontières extérieures de l'Union.
- La politique d'asile doit être améliorée *via* la reconnaissance mutuelle des décisions prises par les autorités nationales sur les demandes d'asile.

*Compte rendu rédigé par Frédéric Allemand, chargé de recherche senior
Fondation pour l'innovation politique*

La politique européenne de l'énergie

Séminaire du 2 juin 2008

Liste des participants

Marcel BOITEUX, président d'honneur d'EDF, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, Paris

Céline CARO, attachée de recherche, Fondation Konrad Adenauer, Paris

Michel DERDEVET, directeur de la Communication et des Affaires publiques de RTE (gestionnaire français du Réseau de Transport d'Électricité), Paris

Elvire FABRY, directeur du pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique, Paris

Claude GATIGNOL, Député UMP, coprésident du groupe d'études de l'énergie, Assemblée nationale, Paris

Jean-Michel GLACHANT, professeur d'économie à l'université Paris-Sud-XI, spécialisé dans l'économie de l'électricité, Paris

Beatrice GORAWANTSCHY, directeur, Fondation Konrad Adenauer, Paris

Dennies HENNERS, stagiaire, ambassade d'Allemagne à Paris

Sylvain HERCBERG, direction Stratégie, Prospective et Relations internationales, EDF, Paris-La Défense

Jürgen HOGREFE, fondé de pouvoir pour les questions économiques, politiques et sociales, EnBW Energie Baden-Württemberg AG, Karlsruhe

Jan Horst KEPPLER, professeur d'économie, spécialiste des questions énergétiques, Centre de géopolitique de l'énergie et des matières premières (CGEMP), Université Paris-Dauphine, Paris

Jean LAMY, sous-directeur de l'Énergie des Transport et des Infrastructures, ministère des Affaires étrangères, Paris

Thomas MEISTER, directeur du département Politique énergétique internationale, ministère fédéral des Affaires étrangères, Berlin

Kristina NOTZ, chercheur, Centrum für angewandte Politikforschung, université de Munich

Joachim PFEIFFER, membre du Bundestag, vice-président du groupe de travail sur l'économie et la technologie, coordinateur pour les questions d'énergie au sein du groupe parlementaire CDU-CSU, Berlin

Michael PFLUGRADT, responsable du département Politique énergétique, représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'OCDE, Paris

Cédric PHILIBERT, division de l'Efficacité énergétique, Agence internationale de l'énergie, Paris

André SCHNEIDER, député UMP, rapporteur pour les questions énergétiques, Assemblée nationale, Paris

Hinrich THOELKEN, conseiller économique, Service économique, ambassade d'Allemagne à Paris

Damien TRESALLET, chargé de recherche, pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique, Paris

L'énergie : une problématique au cœur des préoccupations européennes

Le dossier de la politique européenne de l'énergie est représentatif des relations du couple franco-allemand, avec ses réussites, comme la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), et ses difficultés, avec les faiblesses du projet EURATOM. Par ailleurs, compte tenu des fortes attentes des partenaires européens et des pays tiers sur ce sujet, l'énergie s'est imposée comme une des priorités de la présidence française.

La politique européenne de l'énergie est aujourd'hui confrontée à de nombreux défis, à court et à long terme, auxquels les États membres se doivent d'apporter des réponses rapides.

Tout d'abord, la conjoncture renforce l'inquiétude des Européens quant à leurs futures solutions énergétiques. Les rapports font état d'une hausse de la dépendance européenne vis-à-vis des énergies fossiles d'ici à vingt ans. De plus, à court terme, l'instabilité géopolitique de certaines régions stratégiques pour l'approvisionnement et la hausse durable du prix du pétrole imposent de trouver des réponses rapides aux problèmes énergétiques.

Les Européens ont déjà saisi l'intérêt d'un effort commun sur ces enjeux : il faut des réponses européennes. D'une part, les États membres ont choisi de mettre en place un marché unique de l'énergie, et donc d'unifier leurs marchés nationaux. D'autre part, s'il entre en vigueur, le traité de Lisbonne visera à doter l'UE d'une compétence partagée en matière énergétique et permettra de parler d'une seule voix, afin de créer une politique énergétique extérieure. Malgré ces avancées, plusieurs questions restent en suspens : quel modèle économique pour le marché intérieur de l'électricité en Europe ? Comment sécuriser les approvisionnements énergétiques des États membres ? Comment promouvoir le développement durable énergétique sans diminuer la compétitivité des entreprises européennes sur la scène internationale ?

Le marché intérieur de l'énergie : un dossier symptomatique des discussions franco-allemandes

L'énergie est une politique communautaire récente, dont les premiers éléments de mise en œuvre remontent à 1996. À cette date, une directive établit les principes communs concernant l'ouverture des marchés de l'électricité afin de créer un marché unique de l'énergie, avec notamment la dissociation comptable des activités de production et de transport. Une directive sur le gaz, en 1998, et un Livre vert déclinant une stratégie européenne de l'énergie, en 2006, approfondiront cette européanisation d'un domaine marqué, encore aujourd'hui, par les particularismes nationaux.

En effet, malgré certaines avancées symboliques vers le chemin de la concurrence⁴¹, plusieurs dossiers créent des dissensions entre les États membres.

a) La séparation patrimoniale

Depuis la présentation, le 19 septembre 2007, du troisième paquet de libéralisation du marché européen de l'électricité⁴², la séparation patrimoniale a mobilisé beaucoup

⁴¹ Citons par exemple la possibilité pour le consommateur français, depuis le 1^{er} juillet 2007, de choisir son fournisseur d'électricité et/ou de gaz.

⁴² Voir le site Internet de la Commission dédié au troisième paquet « énergie » : http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm.

d'attention ces derniers mois. Ce principe consiste en une division de propriété entre, d'une part, les activités de transport d'électricité et, d'autre part, celles de production et de distribution. Pour la Commission c'est le seul type de structure énergétique qui puisse permettre aux nouveaux producteurs d'électricité d'avoir le même accès au marché que l'opérateur historique, et donc de garantir une concurrence « non faussée » entre fournisseurs.

Les délégations française et allemande se sont cependant opposées à la séparation patrimoniale en défendant l'idée d'une troisième voie⁴³. Huit États membres se sont mobilisés pour signer cette proposition (l'Allemagne, la France, l'Autriche, la Grèce, la Bulgarie, la Lettonie, le Luxembourg et la Slovaquie), en considérant qu'il est possible de garantir la neutralité, la non-discrimination et l'accès équitable au réseau sans procéder forcément à la séparation patrimoniale des activités.

Les intervenants du séminaire ont relevé que la séparation patrimoniale ne garantirait ni des prix plus faibles ni des investissements plus élevés par rapport au système actuel, comme le montrent les expériences de séparation patrimoniale menées dans quelques pays européens comme la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas ou l'Italie. De l'avis général, une période transitoire vers un seul modèle de gestion des réseaux de transport d'électricité devrait être envisagée, afin que les États membres puissent bénéficier d'une période d'ajustement plus longue et évaluer le bien-fondé de la séparation patrimoniale.

C'est précisément cette option qui a été retenue lors du Conseil des ministres de l'énergie, le 6 juin 2008, qui a vu la coalition des pays défendant la troisième voie obtenir un accord sur la séparation patrimoniale facultative. Ce système, qui n'oblige pas les grands groupes énergétiques nationaux à l'*unbundling*, donnera lieu à une évaluation deux ans après l'entrée en vigueur du texte législatif. Cet accord est de nature à revitaliser le couple franco-allemand.

Pour autant, le vote en session plénière au Parlement européen, du 16 au 19 juin dernier, a confirmé l'attachement des députés européens à la différenciation des structures de production et de transport d'électricité. Il faudra donc encore « batailler » pour éviter le « démantèlement des champions nationaux de l'énergie⁴⁴ ».

Lors du séminaire franco-allemand, les intervenants ont en outre souligné que le bon fonctionnement du système dépend aussi du statut et des compétences que le législateur reconnaît à l'autorité chargée de surveiller et de réguler les activités au sein du marché de l'électricité.

La question de la séparation patrimoniale ne doit pas occulter le besoin d'une régulation européenne sur d'autres aspects, tels que le développement des interconnexions (infrastructures de transport d'électricité) entre États membres.

Enfin, au-delà d'une simple approche de marché, les débats doivent également prendre plus en compte les préoccupations des citoyens (régulation des prix, transparence quant aux méthodes de production d'électricité, etc.). Les institutions européennes ont focalisé leurs directives sur une approche de marché, qui aujourd'hui ne convient pas à tous les États.

⁴³ La troisième voie est la proposition qui consiste à ne pas séparer les structures de production et de transport d'électricité (et de gaz). Contrairement aux propositions de la Commission européenne, les pays défendant la troisième voie considèrent qu'il est possible d'arriver aux mêmes résultats qu'avec l'*unbundling*, uniquement en instituant des clauses de sauvegarde garantissant l'indépendance des gestionnaires de réseaux.

⁴⁴ A. Counis, « De nombreux dossiers ont déjà été réglés avant le début du mandat français », *Les Échos*, lundi 30 juin 2008.

b) La coopération des gestionnaires nationaux de réseaux de transport et les infrastructures d'interconnexions

Les deux délégations se sont accordées sur la nécessité d'une coopération plus forte entre gestionnaires de réseaux de transport nationaux. L'intégration verticale au niveau européen (investissements pour l'intégration des marchés) présente théoriquement des avantages en termes de réduction des coûts, mais l'intégration horizontale favorise également la gestion efficace du réseau⁴⁵. Le débat avec la Commission pourrait donc évoluer dans ce double sens, c'est-à-dire une conciliation entre les deux types d'intégration. Les pays nordiques ont par exemple mis en place un système de coopération transnationale de leurs gestionnaires de réseaux de transport, qui donne des résultats satisfaisants. Reste à savoir dans quelle mesure une gestion transnationale entre pays aux modèles énergétiques très différents est possible et souhaitable.

La question des investissements en interconnexion a suscité beaucoup de réactions parmi les intervenants. On ne peut que constater l'imparfaite unicité du marché européen de l'électricité, avec un manque important d'interconnexions entre États membres et d'investissements pour les augmenter. La construction de pylônes à haute tension se heurte aujourd'hui à la réticence des populations locales, qui refusent l'implantation de ces infrastructures au nom de la protection de l'environnement. L'option des lignes souterraines est parfois choisie pour bénéficier du soutien des populations locales, mais celles-là coûtent beaucoup plus cher, malgré les progrès technologiques réalisés.

Le seul volontarisme ne suffit donc pas : les coûts d'investissement, la résistance de l'opinion publique et le nombre d'années nécessaires pour mener à bien l'interconnexion entre États membres font de cette question un véritable défi.

Par conséquent, le marché se construit lentement mais sûrement. Le marché unifié Benelux-France devrait être élargi à l'Allemagne à la fin de l'année 2008. Une fusion entre la Bourse européenne Powernext, basée à Paris et la Bourse allemande EEX est en discussion. De plus, il existe aujourd'hui un schéma européen de fonctionnement et de coopération entre réseaux. La centaine de projets européens de construction d'infrastructures mériterait néanmoins de faire l'objet d'un effort de hiérarchisation et d'une réflexion approfondie sur les enjeux d'approvisionnement.

Pour la plupart des intervenants, il est nécessaire de réaliser un grand projet d'infrastructures européennes de transport, de gaz et d'électricité. Cela ne pourrait pas se faire au niveau national. La démarche doit être avant tout européenne. Il y aurait alors dans ce cadre une répartition claire des tâches : d'une part, les « autoroutes » de l'électricité et du gaz au niveau européen, d'autre part, les « routes nationales ».

Plus encore, il pourrait être intéressant de doubler le réseau alternatif européen par un réseau continu. Cela faciliterait l'intégration énergétique européenne et le développement des énergies renouvelables dans le paysage énergétique européen, mais cela impliquerait de bâtir à l'échelle européenne un système de transport et de régulation cohérent. Le second impératif serait d'impliquer les entreprises dans les discussions, car elles sont à la base des investissements et du développement des infrastructures dans ce domaine.

Certains intervenants ont proposé que la France et l'Allemagne aillent de l'avant en relevant les défis technologiques qui visent à améliorer l'interconnexion entre leurs réseaux

⁴⁵ Dans le secteur de l'énergie, l'intégration horizontale signifie que l'entreprise intégrée produit deux biens différents, quand d'autres entreprises sont spécialisées dans un seul type de bien. Par exemple, EDF-GDF était une entreprise intégrée horizontalement, produisant à la fois du gaz et de l'électricité. L'intégration verticale signifie en revanche que l'entreprise contrôle la production, le transport et la distribution d'énergie.

d'électricité, afin de lancer le processus sans attendre que les vingt-sept pays de l'Union se mettent d'accord sur cette question.

Il faudrait également allonger les réseaux jusqu'aux portes de l'Europe pour profiter de l'énergie solaire produite au Maghreb ou en Turquie. Le Maghreb est demandeur de coopérations dans le domaine énergétique, en particulier pour le solaire, l'éolien, pour des programmes de formation de main-d'œuvre très qualifiée dans le domaine de l'énergie, mais aussi pour des programmes d'économies d'énergie.

c) L'énergie nucléaire

En matière de nucléaire, la France et l'Allemagne ont encore aujourd'hui des points de vue assez divergents. Même si les Allemands admettent qu'il est difficile de se passer de l'énergie nucléaire dans un contexte de hausse des prix des énergies fossiles et de lutte contre le changement climatique, cette source d'énergie n'est pas plébiscitée en Allemagne.

Au contraire, son rejet forge l'identité du parti vert, Die Grünen, et divise le SPD, le parti social-démocrate. Les participants allemands soulignent le caractère décisif des élections législatives qui se tiendront en septembre 2009 et qui détermineront la couleur du prochain gouvernement. C'est au cours de cette législature que le sort du nucléaire en Allemagne pourrait être scellé. Si les Verts ou les sociaux-démocrates participent au gouvernement, l'Allemagne a toutes les chances de poursuivre sa sortie progressive du nucléaire. Ce n'est pas le choix prôné par la CDU-CSU, d'autant que l'Allemagne importe de l'électricité venant de France et, par là même, produite en grande partie par les centrales nucléaires de l'Hexagone.

Quel que soit le choix allemand, les intervenants ont estimé que l'Union européenne sera amenée de toute façon à se prononcer sur ce dossier prochainement. Les positions des États membres sont pour l'instant très partagées. Si l'Autriche est, par exemple, réfractaire à ce type d'énergie, la Finlande l'est beaucoup moins, avec plusieurs réacteurs en construction. Les prochaines présidences de l'UE devront donc définir une approche européenne du nucléaire. Or, la troïka des présidences française, tchèque et suédoise est loin d'avoir trouvé un consensus sur le modèle énergétique optimal à adopter dans le futur. Si les Français et les Tchèques s'appuient depuis plusieurs années sur un parc nucléaire important, la Suède s'est engagée par référendum à arrêter toutes ses centrales d'ici à 2010.

La question de la gestion des déchets radioactifs doit également être posée au niveau européen. Force est de constater que le nucléaire est la seule technologie productrice d'électricité capable d'allier forte rentabilité économique et faible taux d'émission de CO₂ : argument qui a sans doute pesé dans le choix de l'Italie et de la Grande-Bretagne de laisser dernièrement la porte ouverte à une reprise des constructions de réacteurs sur leur territoire national. Au vu des objectifs ambitieux de l'UE en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), le nucléaire constitue une partie de la solution au problème du futur bouquet énergétique européen.

Plusieurs participants du séminaire ont néanmoins souligné que tous les pays de l'Union ne doivent pas nécessairement s'accorder sur les mêmes sources d'énergie, mais sur des objectifs de production. En ce sens, la question du nucléaire pourrait rester nationale.

La stratégie énergétique extérieure de l'Union européenne : solidarité interne et politiques communes

La politique européenne de l'énergie ne s'arrête pas à l'établissement d'un marché intérieur de l'énergie. L'Europe étant très largement dépendante des pays tiers en matière d'énergie (pour 50 % actuellement, 70 % en 2030 selon les prévisions), elle a souhaité aussi insérer dans ses objectifs la sécurité de ses approvisionnements, base nécessaire à une activité stable et indépendante des événements géopolitiques impliquant des pays fournisseurs d'énergie.

Actuellement, les relations de l'UE avec ses principaux partenaires exportateurs de pétrole ou de gaz ne sont pas « au beau fixe », que ce soit l'Iran ou la Russie. De plus, l'adhésion de la Turquie à l'UE, pays de transit pour les énergies fossiles en provenance de Russie et du Moyen-Orient, ne serait pas programmée avant plusieurs années. En parallèle, l'UE ne dispose pas d'une véritable politique de voisinage vis-à-vis des pays de la mer Noire, alors même que cette région revêt une importance stratégique au regard des infrastructures gazières et pétrolières qui s'y développent⁴⁶.

Dans la continuité du Livre vert de 2006, la France a préparé un rapport sur la stratégie extérieure de l'UE, le rapport Mandil⁴⁷, qu'elle présentera à ses partenaires européens au début de sa présidence de l'UE. Ce document a contribué à forger les trois priorités de la présidence française en matière de politique énergétique extérieure :

- contribuer au débat à la faveur du rapport que doit faire la Commission européenne sur la stratégie énergétique ;
- accentuer la solidarité interne (marché européen de l'énergie) pour développer la solidarité externe (parler d'une seule voix) ; un des objectifs serait d'imposer un principe de solidarité énergétique, en vertu duquel toute menace sur la sécurité énergétique d'un pays de l'Union menacerait la sécurité énergétique de l'ensemble de l'Union ;
- donner du contenu à la politique énergétique extérieure en matière de coopération énergétique et de lutte contre le changement climatique. Dans le courant du second semestre 2008 se tiendront un sommet UE-Russie (14 novembre), un sommet UE-Chine, un sommet UE-Inde et un sommet sur la réhabilitation des gazoducs en Ukraine – en plus du lancement de l'Union pour la Méditerranée. Il faut trouver des projets concrets, qu'il s'agisse de la construction de raffineries dans les pays producteurs de pétrole, de celle de centrales à charbon avec captage et stockage du CO₂ dans les pays tiers, ou encore de discuter du projet de coopération pour l'efficacité énergétique avec la Russie.

Les intervenants, français et allemands, ont évoqué à plusieurs reprises les relations énergétiques avec le voisin russe, notamment en s'appuyant sur le rapport Mandil, sorti en début d'année. Pour la délégation allemande, il est important d'avoir dans nos accords de partenariat et de coopération avec la Russie un contenu énergétique. Ce pays demeure réticent à tout engagement contraignant : ainsi, il n'a pas souhaité ratifier la Charte de l'énergie, ce qui a pu créer des tensions dans les relations entre l'UE et la Russie, comme l'a montré la venue de Vladimir Poutine à Lisbonne en 2007. Pour autant, dans les faits, ce partenaire sait faire preuve d'un certain dynamisme : des projets de pipelines russes se développent avec l'Europe, comme North Stream et South Stream. Le problème principal réside dans l'incapacité à parler d'une même voix face au voisin russe. Selon les intervenants français et allemands, il est nécessaire de s'appuyer sur les intérêts communs pour

⁴⁶ A. Schockenhoff, « Pour une politique régionale de l'UE autour de la mer Noire », Document de travail, Fondation pour l'innovation politique, juillet 2007.

⁴⁷ C. Mandil, « Sécurité énergétique et Union européenne. Propositions pour la présidence française », rapport au Premier ministre, 21 avril 2008.

échafauder une stratégie basée sur la coopération avec les pays tiers, et, à la manière du rapport Mandil, de ne pas considérer le partenariat avec la Russie simplement comme une relation de dépendance envers un partenaire récalcitrant, mais comme une interdépendance énergétique entre importateur (l'Union européenne) et exportateur (la Russie). Le grand marché européen est une force dans les négociations avec les pays tiers et doit être utilisé comme tel.

Plusieurs solutions ont été avancées. Tout d'abord, il y a une approche européenne possible en matière de politique extérieure: le renforcement de l'unité extérieure. Même les Britanniques, qui sont parfois réfractaires à ce genre d'approche, semblent assez d'accord sur ce point.

Cette unité peut être fondée sur deux aspects: d'abord la création des structures d'organisation qui permettront à l'UE de réagir face aux défis qui se posent (une initiative franco-allemande en la matière serait peut-être un élément porteur de succès), ensuite la définition des projets d'infrastructures avec un accord sur leur financement, leurs débouchés, etc.

Il faudrait définir un cadre européen pour l'ensemble du secteur de l'énergie, qui dicterait la façon pour l'UE de se protéger durablement contre les crises.

Si on peut noter un consensus parmi les intervenants sur la nécessité pour l'UE de parler d'une seule et même voix, la posture à adopter face aux pays tiers n'a pas rassemblé tous les participants. Pour certains, l'approche bilatérale est très dangereuse, l'Europe devrait viser une gouvernance globale de l'énergie pour permettre le plus large accès possible aux matières premières, sur la base d'un régime d'investissement libéral et en intégrant l'énergie dans le domaine de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Selon cette perspective, il faut assurer la sécurité de l'accès à l'énergie pour tous les pays au niveau mondial, sans entrer dans le jeu UE contre Chine ou UE contre Russie, qui ne pourrait que conduire à une détérioration de la gestion des ressources énergétiques et de l'approvisionnement des pays. Il faudrait ainsi aboutir à des marchés ouverts de l'énergie, et cela passe par la coopération multilatérale.

A contrario, pour d'autres participants il faut aller aussi loin que possible en favorisant le marché, mais, si nécessaire, engager également des discussions bilatérales entre l'UE et les pays tiers.

La politique énergétique européenne et la lutte contre le changement climatique

En ce qui concerne le volet environnemental, la politique européenne de l'énergie montre des résultats positifs, même si beaucoup d'efforts restent à fournir pour atteindre les objectifs ambitieux de l'UE. Certes, la production de GES diminue dans l'UE depuis quelques années, mais les engagements d'ici à 2020 sont ambitieux. Réduire les émissions de GES de 30 % par rapport à celles de 1990 demandera de sérieux efforts aux gouvernements, aux acteurs économiques et même aux particuliers dans leur mode de consommation.

Les participants ont rappelé que ni la France ni l'Allemagne n'entendaient pénaliser les entreprises européennes dans la lutte contre le changement climatique, si des efforts ne sont pas entrepris par les pays en développement dans le domaine environnemental. Il est indispensable qu'un accord intervienne avec les pays tiers, à Copenhague, en 2009.

Jusqu'ici, les objectifs européens de réduction de GES étaient en partie fondés sur les résultats des négociations avec les pays tiers⁴⁸. Cependant, les intervenants du séminaire franco-allemand ont exprimé un certain mécontentement à l'égard de ces objectifs. Selon eux, il paraît maladroit de subordonner les efforts européens en matière de lutte contre le changement climatique à l'issue de négociations internationales, dont on sait toute la difficulté à aboutir. En outre, il est important que les industriels aient une certaine visibilité, dès aujourd'hui, des efforts qui leur seront demandés. En ce sens, les intervenants allemands ont insisté sur le principe de ne pas trop pénaliser les entreprises européennes exportatrices et « énergivores ». Ils sont favorables au principe de permis d'émissions, mais pas pour les entreprises fortes consommatrices d'énergie, qui sont soumises à une forte concurrence des pays voisins de l'UE, à l'est de l'Europe ou au sud (Afrique du Nord).

La proposition d'une taxe carbone, qui est apparue dans le débat européen, et qui consisterait à taxer les importations en provenance de pays extérieurs à l'UE qui ne se seraient pas engagés dans la lutte contre le changement climatique, a été récusée par les intervenants. Selon eux, il serait contre-productif de pénaliser nos partenaires commerciaux de la sorte, et cela diminuerait les chances d'aboutir à un accord international.

D'ici au sommet de Copenhague, tous les intervenants ont reconnu le rôle du dialogue franco-allemand sur ces questions, notamment lors de la conférence de Potsdam en décembre prochain. Les deux pays souhaitent d'ailleurs avoir fait la « moitié du chemin » vers un accord international d'ici la conférence de Copenhague.

Selon les intervenants français, tout en tenant compte des conséquences sur la compétitivité, toutes les voies possibles devront être utilisées pour relever le défi climatique : l'efficacité énergétique, le développement de technologies propres et le recours à de nouvelles formes de financement des investissements énergétiques. À cet égard, les entreprises ont un rôle central à jouer dans la lutte contre le changement climatique. Il est aussi important de conduire maintenant des actions concrètes axées sur la coopération avec les pays tiers (une centrale à charbon propre en Chine ou en Russie). Un des objectifs de l'UE doit être d'aider les pays pauvres à ne pas s'enfermer dans des solutions énergétiques polluantes, comme le charbon, par exemple. Il faut ainsi élaborer une perspective européenne commune qui serait bénéfique à tous les pays en développement, aux Européens et à l'environnement. En ce sens, il vaudrait mieux éviter toutes les mesures de rétorsion du type taxes d'ajustement aux frontières, qui rendraient plus difficile un compromis international sur la lutte contre le changement climatique. Une solution serait de développer des procédures positives, comme l'option consistant à engager les pays en développement sur la base d'objectifs non contraignants. S'ils font mieux que l'objectif, ils pourraient revendre leurs permis, mais, dans le cas contraire, ils ne paieraient rien.

Conclusions

Dans le domaine de l'énergie plus que dans un autre, des marges de manœuvre existent pour un approfondissement du marché européen. La croissance économique européenne s'appuyant historiquement en grande partie sur les externalités positives issues de la création d'un grand marché, on peut penser que les performances économiques des États européens peuvent encore être améliorées, et avec elles la solidité de la construction européenne.

⁴⁸ L'UE souhaite réduire d'ici à 2020 ses émissions de GES de 30 % par rapport à leur niveau de 1990, si les partenaires commerciaux s'engagent en ce sens sur une base chiffrée. En l'absence d'un accord, l'UE a choisi de conserver une cible de réduction des émissions de 20 %.

De façon plus spécifique, le séminaire franco-allemand a permis de souligner une forte concordance des points de vue :

- la définition et la défense d’une « troisième voie » dans la poursuite de la libéralisation du marché de l’électricité. De fait, quelques jours après la tenue du séminaire sur l’énergie, les vingt-sept États membres ont conclu un accord de principe sur une séparation patrimoniale facultative. Cet accord qualifié d’« historique⁴⁹ » par Jean-Louis Borloo, donne la possibilité à chaque État membre de choisir le modèle utilisé par les entreprises du secteur de l’électricité.
- la nécessité de grands projets d’infrastructures d’interconnexion a également été fortement soulignée. C’est sur le plan de la coopération technique que d’importants défis restent à relever pour les pays de l’UE, afin de mettre en place un véritable réseau européen de l’énergie. Ce travail doit être mené principalement au niveau européen, en raison des fortes contraintes politiques et économiques auxquelles il est soumis. Mais il ne pourra se faire sans l’implication des entreprises énergétiques et de leurs capitaux financiers ;
- en ce qui concerne le paquet énergie-climat, des progrès substantiels doivent être réalisés dans le domaine de la politique extérieure de l’énergie en prenant soin de distinguer les considérations strictement politiques de celles économiques et techniques. Le dialogue doit être renforcé entre responsables politiques européens, experts, entreprises et populations – et plus particulièrement entre Français et Allemands. À cet égard, le processus de Blaesheim⁵⁰, établi depuis 2001 entre les deux pays, a fourni des résultats assez positifs ;
- le domaine technologique peut également permettre aux pays de l’UE de renforcer leur politique énergétique extérieure. Grâce à des coopérations concrètes bilatérales (du type UE-Chine) ou sur le mode multilatéral, les pays de l’UE pourraient ainsi contribuer au développement de sources d’énergie faiblement émettrices en CO₂ dans les pays émergents, en premier lieu, et plus globalement dans les pays en développement. C’est grâce à ces coopérations concrètes, assorties de politiques incitatives non contraignantes – notamment en matière d’émission de CO₂ –, qu’une lutte efficace contre le changement climatique pourrait réussir à se mettre en place à l’échelle mondiale. D’après les participants, cette orientation serait également profitable aux technologies européennes, si bien que la lutte contre le changement climatique pourrait devenir un jeu à somme positive, pour les pays de l’UE comme pour les pays en développement.

*Compte rendu rédigé par Damien Tresallet, chargé de recherche,
Fondation pour l’innovation politique*

⁴⁹ <http://www.euractiv.fr/energie/article/energie-accord-27-separation-patrimoniale-facultative-000875>.

⁵⁰ On désigne par « processus de Blaeshiem » les rencontres informelles entre le président de la République française et le chancelier allemand, ainsi que leurs ministres des Affaires étrangères. Ce processus, initié en 2001, prévoit des rencontres bimestrielles censées rapprocher les deux pays avant les sommets officiels, européens ou internationaux.