

FONDATION  
POUR  
L'INNOVATION  
POLITIQUE



AOÛT 2007

[www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)

# RESSERRER L'UNION ENTRE LES EUROPÉENS

Sir Stuart BELL  
Francis MER  
Frédéric ALLEMAND

# RESSERRER L'UNION ENTRE LES EUROPÉENS

Sir Stuart BELL  
Francis MER  
Frédéric ALLEMAND

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1</b> COMMENT RESTER COMPÉTITIF DANS LE MONDE ?	6
<b>2</b> SAISIR L'OPPORTUNITÉ DE LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE	14
<b>3</b> IMPÉRATIF VITAL : RÉDUIRE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE	23
<b>4</b> LA DIPLOMATIE ET LA DÉFENSE : TALON D'ACHILLE DE L'UNION ?	31
<b>5</b> DE L'ÉMIGRATION À L'IMMIGRATION : LA DIFFICILE RECONVERSION DE L'EUROPE	42
<b>6</b> ASSURER LA MARCHÉ EN AVANT DE L'EUROPE	55
CONCLUSION	65
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	68

Il existe une version plus détaillée de cette étude  
par Sir Stuart Bell, sous le titre :  
*An Ever Closer Union – The Forward March,*  
Sperview Publications, Londres, 2007.

ISBN 978-2-9529612-1-9

## INTRODUCTION

*« L'un des problèmes de l'avenir de l'Europe, c'est sa mémoire. »*  
Jorge Semprun

Le 25 mars 2007, l'Union européenne a célébré le cinquantenaire de la signature des traités de Rome. L'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement des vingt-sept États membres de rappeler les apports pour les États et les citoyens européens du processus d'unification européenne : la paix, la prospérité, le dépassement des antagonismes passés, la consolidation de la démocratie... Mais « rien de tout cela ne va de soi. Tout doit être sans cesse consolidé et défendu. S'arrêter signifie reculer », a averti Angela Merkel.

Or la construction de l'Europe s'est arrêtée.

L'Acte unique européen de 1986 et le traité de Maastricht de 1992 ont conduit à la création d'un marché unique doté d'une monnaie commune, à la définition d'une citoyenneté européenne, à l'organisation d'un processus législatif associant le Parlement européen, à l'émergence d'une politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'à la création d'un espace intérieur de liberté, de sécurité et de justice. Depuis lors, l'Europe a échoué à définir de nouveaux projets structurants et à se doter des moyens lui permettant de répondre aux attentes de ses citoyens et aux nouveaux défis du monde tel qu'il va.

Les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001) ont échoué dans leur tentative de modernisation du fonctionnement de l'Union, n'apportant que des demi-réponses, au contraire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (la « Constitution européenne »), mais celui-ci n'est pas parvenu à passer le cap de la ratification, les électeurs français et néerlandais s'étant prononcés au printemps 2005

contre l'entrée en vigueur de ce texte. Cependant, les innovations de la Constitution européenne ne sont pas perdues, leur substance étant reprise par le traité modificatif actuellement en projet.

Les opinions publiques s'inquiètent de la capacité de l'Union à faire face aux défis futurs, et ce malgré ses réussites et réalisations antérieures. Bon nombre en viennent à douter de sa pertinence dans la mondialisation. Elles s'accordent bien entendu sur l'idée qu'il faut à l'Union des institutions plus efficaces. À la question de savoir si les institutions communautaires, organisées selon un modèle hérité des années 1950, peuvent continuer de fonctionner sous leur forme actuelle, la plupart des Européens répondent bien évidemment que non. D'où le soutien qu'avait reçu le projet de constitution européenne dans la plupart des pays de l'Union.

Les opinions n'en attendent pas moins – même dans les pays qui ont approuvé le projet de constitution – qu'on leur démontre que l'Union sert à quelque chose et qu'elle n'est pas un projet périmé. Elles refusent qu'on les paye de mots sur les réussites du passé. Elles attendent d'abord de leurs dirigeants nationaux des réponses précises sur la capacité de l'Union à produire des résultats.

Dans un monde globalisé, les Européens peuvent-ils rester compétitifs et prospères tout en préservant les traits essentiels de leurs différents modèles sociaux ?

Comment l'Union peut-elle intervenir efficacement sur le changement climatique global ?

Comment les Européens peuvent-ils mieux assurer ensemble leur sécurité énergétique ?

À quelles conditions les Européens peuvent-ils jouer un rôle plus important dans les affaires du monde, pour aider celui-ci à s'organiser, afin que le sentiment d'injustice n'y crée pas plus de violence ?

Les Européens peuvent-ils s'organiser pour gérer les flux migratoires dont ils ont besoin ? Comment ?

Le traité modificatif dont les bases ont été jetées lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 doit être prêt pour le Conseil européen de décembre 2007. Sous réserve de sa ratification par l'ensemble des

États membres, il entrera en vigueur avant les prochaines élections européennes de juin 2009.

Avec ce nouveau traité, les Européens ont la chance d'atteindre un compromis institutionnel acceptable qui leur permettra de se consacrer enfin aux vraies questions de l'avenir, bien qu'en soi il ne porte pas encore un nouveau projet européen. Ils doivent saisir cette opportunité, sous peine de devoir patienter à nouveau. Et chaque pause est une éternité dans un monde qui est entraîné vers une globalisation rapide.

Nous partageons la conviction que l'Union est beaucoup plus qu'un simple marché. Elle est un espace économique, mais tout autant géographique et politique, qui donne des chances supplémentaires aux États membres et aux citoyens européens pour faire face aux défis du monde, se maintenir en tête tout en restant eux-mêmes. Nous pensons que l'Union doit permettre aux Européens de peser davantage sur l'organisation du monde, malgré l'étiollement de son poids démographique. Mais pour que l'Union soit un acteur mondial au XXI<sup>e</sup> siècle, nous sommes d'avis qu'il faut passer de nouveau à l'action, et que celle-ci doit se concentrer sur :

- l'approfondissement de la construction européenne dans les domaines de la compétitivité, de l'énergie, de l'environnement, de l'immigration ;
- une politique étrangère et de sécurité partagée ;
- une rénovation de l'architecture institutionnelle beaucoup plus ambitieuse que les arrangements des traités actuels.

# 1

## COMMENT RESTER COMPÉTITIF DANS LE MONDE ?

Dix ans après la réalisation d'un grand marché intérieur et un an après la création de l'euro, la nécessité est apparue de doubler la politique monétaire d'une politique économique de compétitivité globale pour l'Union.

Lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, les Européens définissent toute une série d'efforts concertés et en partie communs pour devenir « l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive du monde » à l'échéance 2010. La stratégie de Lisbonne part de plusieurs constats liés :

- l'écart croissant depuis 1995 entre les États-Unis et l'Union en termes de création de richesses ;
- l'importance du chômage de masse dans les pays de l'Union (15 millions d'individus au premier trimestre 2000) ;
- le vieillissement de la population ;
- l'insuffisance des investissements préparant l'avenir ;
- la contribution de plus en plus importante apportée par « l'économie de la connaissance » à la croissance.

Sur ce dernier point, les faits apportent rapidement une correction à l'euphorie européenne. Moins d'un mois après l'adoption de la stratégie de Lisbonne, le NASDAQ, l'indice des nouvelles valeurs technologiques de la Bourse de New York, s'effondre. La majorité des grandes économies européennes frise la récession dans les mois suivants. En touchant le secteur des nouvelles technologies, le krach de 2000 met un arrêt temporaire aux espoirs d'une croissance économique durable portée par la seule révolution numérique. Simultanément, ce krach rend plus criante la nécessité d'une réforme en profondeur des structures du marché du travail et de la protection sociale, sujets

bien plus sensibles politiquement que le seul développement des nouvelles technologies.

## **I – ASSURER LA COMPÉTITIVITÉ EUROPÉENNE : UNE AMBITION ANCIENNE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION**

---

L'expression par les chefs d'État et de gouvernement de préoccupations liées à la compétitivité de l'Europe, à la situation de l'emploi et aux réformes structurelles n'est pas une innovation du Conseil européen de Lisbonne.

Le traité de Maastricht de 1992 fixe comme objectif fondamental à l'Union « de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable ».

Dans ce contexte, la Commission propose au printemps 1993 un ambitieux programme de relance économique intitulé « À l'aube du <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle. Orientations pour le renouveau économique de l'Europe ». Ce programme préconise une coopération accrue en matière de recherche et de développement (R&D) – chaque État membre devant y consacrer 3% de son produit national brut (PNB) –, la réalisation d'un réseau européen d'infrastructures de transport, la création d'un espace commun de l'information grâce à un maillage accru des territoires en réseaux de télécommunications, l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie, une meilleure prise en compte des impératifs environnementaux, et enfin la flexibilisation des marchés du travail, en insistant sur les politiques de retour à l'emploi plutôt que sur l'indemnisation des personnes au chômage.

Le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 confirme l'intérêt pour les réseaux transeuropéens ainsi que l'objectif pour chaque État membre d'un niveau d'investissement public dans la recherche égal à 3% du PNB. *Mais le principe de subsidiarité l'emporte presque partout.* Il n'existe aucune nécessité d'appliquer les décisions prises en commun, aucune contrainte, aucune sanction. Chaque État continue à suivre sa propre voie.

Pour renforcer la cohérence des actions engagées entre les différents échelons – régional, national et communautaire –, l'Union développe cependant un nouveau mode de gouvernance (la « méthode ouverte de coordination ») fondé sur « le dialogue, les échanges de bonnes pratiques, la coordination des politiques et la surveillance multilatérale ». Quatre processus sont mis en place entre 1996 et 1999 qui s'inspirent de cette méthode :

- le pacte de stabilité et de croissance (1997) en matière budgétaire;
- le processus de Luxembourg dans le domaine de l'emploi (1997);
- le processus de Cardiff pour améliorer le fonctionnement du marché unique (1998);
- le processus de Cologne visant à instaurer un dialogue entre partenaires sociaux, autorités budgétaires et fiscales et autorité monétaire (1999).

## **II – LISBONNE : UN OBJECTIF IRRÉALISABLE ?**

---

La stratégie de Lisbonne ne change pas fondamentalement les choses. Elle continue à définir un objectif ambitieux sans se préoccuper de la maîtrise que l'Union peut avoir sur les politiques mises en œuvre pour l'atteindre. Dans ce contexte un peu surréaliste, proclamer l'objectif d'un taux de croissance annuel moyen du PNB de 3% ressemble toujours à un vœu pieux.

Surtout, la stratégie de Lisbonne est construite sur l'agrégation peu cohérente de divers programmes communautaires et stratégies communes préexistants. L'objectif d'une croissance de l'emploi et de la productivité n'y apparaît qu'en filigrane, quand il ne devient pas confus. Se trouvent ainsi rassemblés :

- l'initiative européenne de croissance;
- le plan d'action eEurope;
- les plans communautaires de R&D (PCRD);
- la coordination des politiques économiques;

– les politiques en faveur du développement durable.

Un effort de rationalisation et de mise en cohérence est cependant tenté : tous les ans, le Conseil européen fait le point sur les progrès accomplis par l'Union et les États membres dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Dans cet exercice, il bénéficie des rapports de suivi établis par la Commission. Celle-ci a défini une série de quatorze « critères structurels<sup>1</sup> » pour évaluer les performances nationales.

Pourtant, ce suivi régulier et attentif se révèle trop peu contraignant pour que des progrès soient réalisés par l'ensemble des États membres. Chacun continue à avancer en ordre dispersé, au regard de ses propres objectifs, au gré de ses impératifs de politique intérieure. En 2004, la croissance au sein de l'Union s'établit en moyenne à 1,8 %, contre 2,4 % aux États-Unis et 2,6 % au Japon. Le taux de chômage dans la zone euro est de 8,9 % en 2004, contre 5,5 % aux États-Unis et 4,7 % au Japon.

Pour sa part, le groupe d'experts présidé par Wim Kok (ancien Premier ministre des Pays-Bas), mis en place à la demande du Conseil européen de mars 2004, souligne le caractère « trop chargé » de la stratégie de Lisbonne, l'insuffisance de coordination entre les différents échelons nationaux et européens, l'existence de priorités divergentes et surtout le « manque d'engagement politique et de détermination » des États membres.

---

1. Outre des objectifs portant sur les marchés du travail (productivité sur le lieu de travail, taux de chômage régionaux, taux de chômage des travailleurs âgés, dépenses en ressources humaines), sur les niveaux d'intégration des marchés financiers, sur les investissements (dépenses publiques en R&D, dépenses publiques en technologies de l'information) et sur l'environnement (émissions de gaz à effet de serre, utilisation de l'énergie au sein des économies, volumes de marchandises transportées), la Commission met en avant des critères économiques généraux qui concernent l'évolution de l'économie dans sa globalité (PIB par habitant, taux de chômage total, chômage de longue durée, pourcentage de la population susceptible de passer en deçà du seuil de pauvreté).

### III – LA STRATÉGIE DE LISBONNE 2 : “LESS, BUT THE SAME”?

---

Pour relancer la stratégie de Lisbonne, le rapport Kok recommande que celle-ci se concentre sur la croissance et l'emploi. Sur le terrain de la méthode, il appelle à une « appropriation » de la stratégie par les États membres, mais aussi par les citoyens, les partenaires sociaux, les associations... Il préconise donc :

- la mise en place de plans d'action nationaux élaborés sous la responsabilité d'un référent national (un « M. Lisbonne ») en étroite collaboration avec les Parlements et les partenaires sociaux;

- la création d'une commission sur la stratégie de Lisbonne au sein du Parlement européen;

- la réduction du nombre d'indicateurs utilisés pour mesurer la performance des politiques conduites;

- une restructuration du budget de l'Union autour des priorités de Lisbonne;

- enfin, il invite la Commission à « nommer et blâmer » les pays les moins performants.

Suivant partiellement les conclusions du rapport Kok, le Conseil européen de mars 2005 décide de recentrer les priorités de la stratégie de Lisbonne sur l'emploi et la croissance (stratégie de Lisbonne 2). La croissance européenne doit s'appuyer sur un espace européen de la connaissance et de l'innovation, l'objectif étant pour chaque État membre d'atteindre un niveau d'investissement public et privé dans le secteur de la R&D égal à 3% du PNB.

La méthodologie est aussi renouvelée. Sur la base de lignes directrices adoptées par le Conseil européen, les États membres doivent établir des programmes nationaux de réforme, en concertation avec toutes les parties prenantes au niveau national et régional.

La stratégie de Lisbonne 2 peut-elle réussir sans bousculer le respect du principe de subsidiarité ? En décembre 2006, la Commission a remis au Conseil européen un rapport sur les premiers résultats de la nouvelle stratégie. Le bilan se veut plutôt optimiste : le taux de croissance moyen s'établit à 2,8% dans l'Union (contre 1,8% en 2004),

les budgets nationaux sont en voie de consolidation, les programmes dans le domaine de R&D rendent crédible l'objectif d'un niveau de dépenses de 2,6 % pour 2010 (contre 1,9% en 2005), les réglementations intéressant les petites et moyennes entreprises ont été simplifiées, 75 % des actions à engager par l'Union ont été adoptées. Le rapport de cause à effet entre la croissance et la stratégie de Lisbonne 2 n'en reste pas moins ténu.

Cette stratégie conserve en effet de nombreuses insuffisances congénitales, que ni le Conseil européen ni la Commission n'ont levées à ce stade :

- l'insuffisance de cohérence entre les priorités politiques et économiques affichées par la stratégie de Lisbonne et les orientations fixées dans le budget de l'UE sur la période 2007-2013 ;

- la faiblesse des incitations pesant sur les États membres pour agir. En maintenant comme modèle de gouvernance la « méthode ouverte de coordination », la stratégie de Lisbonne 2 continue à dépendre dans sa mise en œuvre du bon vouloir des autorités nationales ;

- la difficulté à évaluer la portée des actions envisagées et les progrès réalisés par les États membres. La stratégie de Lisbonne 2 retient l'établissement par les États membres d'un programme national de réforme. Mais le contenu et la qualité des données transmises pour l'évaluation varient d'un État membre à un autre.

\*

\* \*

Vidée de son potentiel par le principe de subsidiarité, la stratégie de Lisbonne n'en est pas une. Elle n'en contient pas moins des principes utiles de compétitivité globale qui font consensus entre les Européens. L'existence d'un tel consensus apporte de l'eau au moulin des réformes nécessaires, notamment dans les pays où elles ont tardé. Évoquer à tout propos la « stratégie de Lisbonne » n'a de sens qu'une fois soulignés les principes de compétitivité globale qui la portent et rappelée la responsabilité de chaque État en la matière.

La solidarité européenne ne pourra pas indéfiniment s'exercer au profit des pays qui refusent de mettre en œuvre les principes de compétitivité globale. Il faut rendre cette position extrêmement claire.

Il faut aussi indiquer que le principe de subsidiarité doit avoir ses limites si l'on veut assurer une certaine cohérence d'ensemble. Il ne faut par exemple pas exclure de *communautariser davantage la politique de la recherche*. Il faut en revanche que les États qui veulent avancer plus rapidement ensemble sur la politique de compétitivité globale puissent le faire sans entrave.

## RECOMMANDATIONS

### LE RENFORCEMENT DU MARCHÉ UNIQUE

- Poursuivre la réalisation d'un marché unique des services aux entreprises. Cette tâche doit être considérée comme une priorité absolue, quels que soient les traditions nationales, les intérêts particuliers ou les susceptibilités linguistiques qui freineraient ce processus.

### LE RENFORCEMENT DES MÉCANISMES DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE COMPÉTITIVITÉ GLOBALE

- Soutenir l'exercice par le Conseil de ses compétences en matière de **politique de change**. Il n'y aura pas de compétitivité européenne sur le marché mondial sans une situation des changes moins défavorable aux intérêts des Européens. Pour cela, il faut que le Conseil prenne ses responsabilités vis-à-vis de la Banque centrale européenne (BCE), mais aussi des autres grandes puissances monétaires.
- Ouvrir à des **coopérations renforcées** ou bilatérales<sup>2</sup> certains secteurs couverts par la stratégie de Lisbonne, notamment :
  - la **politique industrielle**,
  - la **recherche** et l'innovation,

2. Le mécanisme de ces coopérations est exposé au chapitre 6.

- la **formation professionnelle,**
- l'**enseignement supérieur,**
- l'**harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés...**

Les États membres ayant déjà adopté l'euro comme devise commune doivent exercer un rôle pionnier à cet égard.

#### **L'INCITATION À AGIR**

- Attribuer une « **prime** » aux pays mettant en œuvre les objectifs de la **stratégie de Lisbonne de manière déterminée**. Cela peut passer par des prêts bonifiés accordés par la BEI et l'aménagement des règles budgétaires du pacte de stabilité et de croissance.
- **Renationaliser partiellement le financement de la politique agricole commune (PAC)** à l'occasion de sa révision en 2008-2009 et réorienter les crédits communautaires ainsi libérés vers les domaines identifiés comme stratégiques pour la compétitivité globale de l'Union.

#### **LA SENSIBILISATION DES ACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES**

- Organiser un débat annuel au sein du Parlement de chaque État membre à l'occasion de l'adoption des plans nationaux de réforme.
- Organiser tous les trois ans, à l'occasion de la révision des lignes directrices de la politique de compétitivité globale de l'Union, un débat à l'échelle européenne avec toutes les parties prenantes (représentants des États membres, partenaires socio-économiques, parlementaires nationaux et européens, BCE).
- Lancer une vaste campagne de communication (conduite par la Commission et le Parlement européen) sur les principes de compétitivité globale, en vue d'une appropriation de cette dernière par les citoyens, les acteurs économiques, les partenaires sociaux, les élus nationaux et régionaux, etc., car les Européens souhaitent savoir à quelles conditions ils peuvent rester prospères dans le monde.

# 2

## SAISIR L'OPPORTUNITÉ DE LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE

Depuis le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, la préservation de l'environnement est devenue un nouvel objectif stratégique de l'Union, au même titre que la réalisation du marché intérieur en 1993 ou de la monnaie unique en 1999 : « Il est primordial d'atteindre l'objectif stratégique consistant à limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 2 °C au maximum par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle. »

Certes, la prévention d'une catastrophe environnementale liée aux émissions de gaz à effet de serre ne saurait dépendre exclusivement des Européens et chacun comprend qu'à ces défis d'intérêt global seule une réponse globale est adéquate. Il n'existe pas encore d'institution mondiale unique capable d'avoir l'autorité suffisante pour imposer ses règles à tous les États au nom de la sécurité des générations à venir. Une telle organisation bute en partie sur le refus des États-Unis, mais les Européens ne doivent pas renoncer à les faire changer d'avis sur ce point. De manière plus modeste, les Européens se sont pour l'instant engagés dans une politique de prévention et ils essaient de la faire partager. L'Union a ainsi approuvé le protocole de Kyoto en avril 2002, l'ensemble des vingt-cinq États membres l'ont ratifié et en 2005, contre son soutien à la candidature de la Russie à l'OMC, elle a obtenu que celle-ci ratifie le protocole. La diplomatie européenne fait une promotion active du protocole de Kyoto. Non sans quelques succès.

L'enjeu n'est pas seulement de prévenir des changements (sur lesquels l'effet des comportements vertueux européens est encore incertain). Il est aussi de s'adapter aux changements déjà en cours dans l'Union et autour de l'Union : dégradation des sols, aridité, pollutions durables des milieux. Les Européens sont conscients

qu'une solidarité est nécessaire pour préserver l'environnement entre riverains des mêmes bassins fluviaux et maritimes.

Contribuant au développement de nouvelles activités économiques, la protection de l'environnement peut devenir aussi une source de compétitivité globale.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les Européens peuvent se saisir ensemble de la contrainte environnementale pour en faire une véritable opportunité économique et politique.

## **I – LA PRISE DE CONSCIENCE ENVIRONNEMENTALE DE L'EUROPE**

---

Dans leur version originale, les traités communautaires n'attribuent aucune compétence explicite à l'Europe en matière environnementale.

Cela change dès les années 1970 : la Communauté prend conscience de l'état dégradé de son environnement immédiat (la forêt Noire allemande meurt sous les pluies acides, les grands fleuves européens sont gravement pollués...). Par ailleurs, l'environnement représente un sujet neuf pour une Europe dont les progrès sont ralentis dans d'autres domaines. La Communauté se dote donc d'un arsenal législatif important, concernant la préservation des espaces, l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, l'assainissement des eaux fluviales, la gestion des déchets, etc. L'Acte unique européen de 1986 confirme sa responsabilité sur les questions environnementales en posant le principe selon lequel la préservation de l'environnement doit être prise en compte dans et par toutes les politiques communautaires. En 1992, le traité de Maastricht franchit un nouveau seuil en insérant le « développement équilibré et durable » parmi les objectifs de l'Union et en reconnaissant sa compétence explicite en ce domaine, concurrentement à celle des États membres. Sur cette base, la réglementation environnementale se développe et concerne notamment la prévention de la pollution, les mesures de contrôle des activités industrielles, la protection des habitats naturels, l'amélioration des

mesures de sécurité et d'hygiène sur les lieux de travail. Au travers de cette législation est reconnu un principe clé du droit de l'environnement : le principe pollueur-payeur. Maastricht est donc le véritable point de départ d'une politique commune de l'environnement.

La prise en compte des impératifs de développement durable dans la conduite des politiques communautaires prend un tour nouveau en juin 2001, lorsque le Conseil européen de Göteborg approuve une « stratégie de développement durable qui complète l'engagement politique de l'Union à l'égard d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne ». L'Union entend lutter plus efficacement contre le réchauffement climatique, assurer le développement de modes de transport respectueux de l'environnement et limiter les risques pour la santé publique. Dans cette perspective, le Parlement européen et le Conseil adoptent en juillet 2002 un programme couvrant la période 2001-2010. Il définit l'ensemble des instruments et mesures à la disposition de l'Union pour favoriser des comportements respectueux de l'objectif de développement durable de la part des entreprises, des consommateurs, des autorités politiques et des citoyens. Dans ce cadre, toute une série de stratégies sectorielles est adoptée concernant par exemple la pollution atmosphérique, le mercure, les pesticides, l'environnement urbain, ainsi que divers plans d'action, dont celui sur l'environnement et la santé.

La persistance de nombreux défis (réchauffement climatique, croissance continue de la demande de transports, surexploitation des richesses naturelles...) conduit cependant le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 à réviser la stratégie européenne de développement durable. Son objectif est désormais « de recenser et de renforcer des actions permettant à l'Union d'améliorer de manière continue la qualité de la vie des générations présentes et futures, en créant des communautés durables, capables de gérer et d'utiliser les ressources de manière efficace et d'exploiter le potentiel d'innovation écologique et sociale de l'économie, en garantissant la prospérité, la protection de l'environnement et la cohésion sociale ». Les synergies entre

préservation de l'environnement, compétitivité et croissance sont soulignées : la stratégie de développement durable forme le cadre général de l'action de l'Union, tandis que la stratégie de Lisbonne, recentrée sur la croissance et l'emploi, fournit le moteur d'une économie plus dynamique.

L'engagement de l'Union en faveur de l'environnement repose aussi sur la conviction que les préoccupations environnementales créent de nombreuses opportunités à saisir par les entreprises européennes au sein du marché intérieur, mais aussi sur les marchés extérieurs<sup>3</sup>.

L'initiative européenne de croissance adoptée par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2003 entend donner à l'Union les moyens de saisir ces opportunités. L'environnement n'est plus seulement un élément à prendre en compte dans le cadre de la réalisation de la stratégie de Lisbonne ; il devient un moyen de stimuler la croissance et « les objectifs fixés en matière d'environnement feront office de catalyseurs de l'innovation et de la modernisation dans des secteurs clés tels que l'énergie et les transports et susciteront de nouveaux investissements dans des technologies propres et plus efficaces sur le plan énergétique et des ressources ».

Mais encore faut-il aider le secteur des technologies à se développer. C'est tout l'enjeu du plan d'action en faveur des écotecnologies (PAET) adopté par le Conseil européen en mars 2005 : reposant sur une action concertée entre l'Union, les États membres, les entreprises, la communauté scientifique et la société civile, il vise à lever les obstacles à l'exploitation du potentiel des écotecnologies et à faire en sorte que l'Union joue un rôle prépondérant au niveau mondial

---

3. De fait, au niveau mondial, le marché des biens et services environnementaux – qui regroupe, outre les écotecnologies, les services de distribution de l'eau et le ramassage des déchets – est évalué à près de la moitié du marché des produits automobiles ! L'importance de l'éco-industrie pour l'économie européenne est illustrée par le cas français. L'éco-industrie concerne plus de 7 000 entreprises – et 150 000 emplois –, représentant un chiffre d'affaires annuel de plus de 30 milliards d'euros, soit 1 % de la production nationale, et 9,6 milliards d'euros à l'international.

dans leur mise au point et leur déploiement. Établi en synergie avec la stratégie de Lisbonne et le 6<sup>e</sup> programme-cadre communautaire de recherche et de développement (PCRD), ce plan prévoit :

- de faire passer les écotecnologies du stade des laboratoires à celui du marché, grâce au développement de programmes de recherche et à la mise en place de plates-formes technologiques ;

- d'améliorer les conditions de marché des écotecnologies, grâce à la révision de la politique suivie en matière d'aides d'État, la mobilisation des instruments financiers communautaires, la création d'incitations à l'achat, la sensibilisation des consommateurs et des entreprises par rapport à ces nouvelles technologies.

En ce qui concerne l'application du protocole de Kyoto, l'Union se veut exemplaire.

Dans sa communication du 10 janvier 2007 sur une politique énergétique européenne, la Commission défend le principe d'une réduction des niveaux d'émission de carbone par rapport à 1990 pour la période postérieure à 2012 égale à 20 % en 2020, 35 % en 2030 et 50 % en 2050. L'objectif 2020 est confirmé par le Conseil européen de mars 2007. Mais celui-ci a souhaité aller au-delà et marquer dès à présent les négociations qui s'ouvriront prochainement sur la période postérieure à 2012, pour laquelle le protocole de Kyoto ne prévoit rien : à titre de contribution à un accord mondial, le Conseil européen s'est déclaré favorable à ce que l'Union ait pour objectif une réduction de 30 % (et non plus 20 %) des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020.

Un flot continu d'initiatives donc. Un domaine dans lequel l'Union essaie de se rendre populaire auprès d'une opinion sensibilisée. Un champ nouveau de compétences où l'Union sait innover. N'a-t-elle pas bâti le marché des droits d'émission de CO<sub>2</sub> pour mettre en œuvre les objectifs de Kyoto sans avoir à introduire une nouvelle taxe ?

## II – LES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES DE L'UNION SONT-ELLES EFFICACES ? LE CAS DES EFFORTS POUR PRÉVENIR LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

---

Le volontarisme de l'Union en matière de lutte contre le réchauffement climatique a-t-il déjà produit quelques résultats ? Dans un rapport remis en octobre 2006, la Commission indique qu'en 2004, les émissions totales de gaz à effet de serre de l'Union à vingt-cinq ont fléchi de 7,3% par rapport à 1990<sup>4</sup>. En 2010, ces émissions devraient baisser d'environ 4,6%, sous l'effet de toutes les politiques et mesures nationales existantes.

En fait, malgré ces premiers résultats relativement encourageants, la Commission estime que l'Union n'atteindra l'objectif prévu dans le protocole de Kyoto que sous réserve d'une ferme résolution des autorités nationales à mettre en œuvre les dispositifs de lutte contre le réchauffement climatique, et moyennant la mobilisation de ressources humaines et financières supplémentaires.

Comme en matière de politique de compétitivité, le respect du principe de subsidiarité complique l'efficacité de l'Union alors même que ses principes d'action dans ce domaine font l'objet d'un consensus.

L'Union choisit-elle la bonne stratégie en matière de lutte contre le réchauffement climatique ?

D'aucuns peuvent estimer que le volontarisme de l'Union risque de léser l'industrie européenne par rapport à sa grande concurrente américaine, les États-Unis ayant en effet refusé de ratifier le protocole de Kyoto tout en poursuivant un effort intense d'investissement public et privé dans les écotecnologies. Depuis le milieu des années 1970, les États-Unis ont initié au niveau fédéral, mais aussi au niveau des États fédérés, de nombreuses politiques visant à améliorer la qualité de l'environnement. Aujourd'hui, le

---

4. Cette baisse est principalement due à la remise en cause fondamentale de l'économie industrielle des nouveaux États membres. Les résultats obtenus par les pays de l'ex-Union à quinze sont nettement plus modestes, avec une baisse symbolique de 0,9% par rapport à 1990.

secteur de la gestion de l'environnement est déjà majeur aux États-Unis : près de 115 200 sociétés y sont liées, 1,3 million d'actifs y sont employés. Le programme « Clear Skies and Global Climate Change » adopté par l'administration Bush en février 2002 prévoit de réduire de 18 % en dix ans les émissions de gaz à effet de serre, mais surtout d'allouer 4,5 milliards de dollars à la recherche sur les changements climatiques ou encore d'exempter de 4,6 milliards de dollars d'impôts sur cinq ans les contribuables qui investissent dans les énergies renouvelables.

Par comparaison, les efforts publics et privés dans les États membres, complétés par les 4,2 milliards d'euros de fonds communautaires alloués dans le cadre du 7<sup>e</sup> PCRD sur la période 2007-2013, sont-ils suffisants ? La réponse est clairement négative ! L'Europe prend du retard dans l'organisation d'un marché intérieur de l'environnement, en privilégiant trop exclusivement l'approche normative voire fiscale du développement du marché.

L'Union a-t-elle par ailleurs les moyens de persuader ses partenaires internationaux d'agir ?

Les limites de son influence sur le débat mondial ressortent clairement du semi-échec du G8 de juin 2007 à Heiligendamm : si le G8 reconnaît la nécessité pour les nations industrialisées de réduire de façon substantielle les volumes de gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère, seuls l'Union européenne, le Canada et le Japon se sont engagés à réduire leurs volumes d'émission de 50 % à l'horizon 2050. Les États-Unis et la Russie ont juste été invités à « envisager sérieusement » la réalisation d'objectifs similaires.

\*

\* \*

Si l'Union entend préserver son « mode de vie », elle ne peut se contenter d'une approche réglementaire des questions d'environnement, ni séparer ces dernières des enjeux énergétiques auxquels elles sont en grande partie liées. L'Union doit aussi accompagner

ses entreprises vers des modes de production plus respectueux de l'environnement, sensibiliser les consommateurs européens aux impératifs environnementaux et convaincre ses partenaires étrangers d'adopter des comportements plus responsables.

## RECOMMANDATIONS

---

### AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

---

- **Améliorer en priorité l'efficacité énergétique dans l'Union – on estime qu'aujourd'hui 20% de l'énergie européenne est gaspillée, soit la consommation d'énergie cumulée de l'Allemagne et de la Finlande !**

### TAXER LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

---

- Inciter fiscalement les industriels et les investisseurs à intégrer dans leur logique d'investissement des solutions alternatives favorables à l'efficacité énergétique, en utilisant par exemple le potentiel présenté par les techniques de capture et de stockage du carbone.
- Favoriser le développement de marchés publics écologiques à travers l'insertion de critères environnementaux dans les règles de passation des marchés publics.
- Renforcer les moyens financiers à la disposition de la recherche et du développement dans le secteur des énergies renouvelables, de la technologie du charbon propre, de l'efficacité énergétique.
- **Introduire une «taxe carbone » dont les bases de calcul seront identiques dans l'Union. Cette taxe carbone s'ajoutera au tarif extérieur de manière à ne pas pénaliser les industriels européens et constituera une nouvelle ressource propre du budget de l'Union. Les entreprises pourront obtenir une exonération totale ou partielle à condition de démontrer qu'elles sont en dessous de certaines normes de pollution, les entreprises des pays tiers ayant accès à ces mêmes dérogations.**

## **OFFRIR UN CADRE À L'INITIATIVE PRIVÉE EN MATIÈRE DE TECHNOLOGIES DE L'ENVIRONNEMENT**

---

- **Créer un marché unique des technologies de l'environnement** en supprimant les obstacles juridiques et réglementaires à la réalisation d'économies d'échelle nécessaires pour favoriser leur développement.
- Soutenir l'effort des entreprises en matière de recherche et de développement par des programmes publics : le montant du 7<sup>e</sup> PCRD doit être fortement réévalué à la hausse en 2008-2009 lors de la révision des perspectives financières 2007-2013.

## **SENSIBILISER LES CONSOMMATEURS EUROPÉENS**

---

- Informer les consommateurs du coût environnemental des produits distribués sur le marché européen : tout produit pourrait présenter une « étiquette CO<sub>2</sub> » indiquant le volume moyen de gaz à effet de serre émis à l'occasion de sa production et de sa commercialisation.
- Associer les consommateurs-citoyens européens à la formulation des politiques de lutte contre le réchauffement climatique, le Parlement européen se dotant d'une commission permanente sur le changement climatique.

## **CONVAINCRE LES PARTENAIRES ÉTRANGERS**

---

- Garantir la cohérence entre le volet extérieur de la politique environnementale de l'Union et les autres politiques extérieures (politique commerciale, énergétique, politique étrangère et de sécurité commune), **les services de la Commission et du Conseil renforçant leur coordination.**
- Désigner dans chaque État membre un « ambassadeur » délégué à l'environnement, chargé d'assurer la cohérence des positions défendues par les ministères concernés, assistant aux réunions du Conseil des ministres européens consacrées au réchauffement climatique.
- Inciter les pays en voie de développement à suivre la voie des pays développés en matière de lutte contre le réchauffement climatique en introduisant des objectifs environnementaux contraignants dans les programmes d'aide au développement.

# 3

## IMPÉRATIF VITAL : RÉDUIRE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

L'Union ne dispose d'aucune compétence générale pour établir et conduire une politique européenne énergétique. Si en 1950 une telle absence pouvait se justifier, l'Europe étant alors presque autosuffisante sur ce plan, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Entre 1950 et 1974, la consommation finale d'énergie a augmenté de 4,5% par an. Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont réduit le taux de croissance au cours des années 1980, mais sur la période 1985-2004, la consommation finale énergétique a augmenté de 23% et le déficit énergétique de 53%. Sans changement de comportement et de politique, ce déficit atteindra 65% en 2030, le niveau de dépendance à l'égard des importations s'élevant alors à plus de 80% pour le gaz et à plus de 90% pour le pétrole.

Les institutions communautaires ne sont cependant pas restées indifférentes à la dépendance énergétique croissante de l'Union. Dès 1964, un protocole d'accord sur la politique énergétique est adopté par le Conseil spécial des ministres de la CECA. Les chocs pétroliers des années 1970 amènent à l'adoption en 1973 de mesures sur les stocks pétroliers stratégiques. En 1986, le Conseil propose de coordonner les politiques énergétiques nationales autour d'objectifs communs, afin de « réduire la dépendance pétrolière des États membres, limiter l'utilisation des hydrocarbures dans la production d'électricité et développer les énergies nouvelles et renouvelables ». En 1995, le livre blanc de la Commission intitulé « Une politique de l'énergie pour l'Union européenne » recommande l'adoption d'un cadre juridique dans le domaine de l'énergie.

Mais sur toute cette période, les traités communautaires ne sont modifiés qu'à la marge. Tout au plus les traités de Maastricht et

d'Amsterdam donnent-ils compétence à l'Union pour prendre des mesures dans le domaine de l'énergie et pour encourager et assurer le développement des réseaux transeuropéens. L'évolution la plus importante a été introduite par le projet de constitution européenne. L'Union s'y voyait reconnaître une compétence partagée avec les États membres dans le domaine de l'énergie et recevait pour objectif « d'assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, la sécurité d'approvisionnement énergétique dans l'Union et de promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables » (article III-256). Cette disposition est reprise dans le projet de traité modificatif.

## I – LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE DE L'EUROPE

---

L'Union a toujours bénéficié d'un approvisionnement en suffisance, à des prix compétitifs et provenant de différentes sources mais, comme les États-Unis, elle est un importateur net. À vrai dire, il s'agit même du plus gros importateur d'énergie au monde. Aujourd'hui, 50 % de l'énergie de l'Union est importée, et ce taux augmentera si aucune réforme de la politique énergétique n'est engagée. Le président de la Commission, José Manuel Barroso, a souligné en novembre 2006 l'urgence à agir : « Le fait est que, jusqu'à une date récente, l'énergie avait été oubliée dans l'agenda européen. Désormais, elle est à nouveau au cœur de l'intégration européenne, là où elle avait débuté, avec la CECA et le traité Euratom, et là où elle a sa place. »

Le livre vert de la Commission de novembre 2000 sur la sécurité énergétique appelle à ce que l'Union prenne mieux en main « son destin énergétique » et préconise l'adoption immédiate d'une stratégie à long terme. L'accent est mis sur une réorientation des politiques de la demande plutôt que sur les politiques de l'offre, compte tenu des marges réduites de l'Union en ce domaine. Deux axes sont privilégiés : l'Union doit user de son poids politique et économique dans les négociations avec ses fournisseurs, et les réseaux d'approvisionnement

doivent être renforcés. La constitution de stocks pétroliers est aussi privilégiée.

Dans ce sens, l'Union tâche de renforcer les bases de sa coopération avec ses principaux fournisseurs énergétiques, notamment avec la Russie, en veillant à ce que ces nouvelles relations soient fondées sur une réciprocité en termes économiques et environnementaux, les partenaires étant invités à encourager la réalisation d'investissements dans les infrastructures de gaz et d'électricité.

En mars 2006, la Commission produit un nouveau livre vert en faveur d'une « stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable », démontrant que les défis énergétiques qui se posent à l'Europe exigent une politique extérieure cohérente qui lui donne les moyens de jouer un rôle international plus efficace face aux problèmes qu'elle partage avec ses partenaires énergétiques. Ce qui supposerait que les États membres s'entendent sur les objectifs à poursuivre et sur les actions communautaires et nationales à mettre en œuvre pour les atteindre. En parlant d'une seule voix, l'Europe serait plus forte dans les négociations avec ses principaux fournisseurs. Antienne reprise par Javier Solana, haut-représentant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), dans un document remis au Conseil européen de décembre 2006. Tout en rappelant l'impératif qu'il y a à ce que les États membres agissent davantage au niveau de l'Union pour régler les aspects extérieurs des politiques énergétiques, le haut-représentant de la PESC prend cependant acte « du droit légitime des différents États membres d'avoir leurs propres relations extérieures pour garantir leur sécurité d'approvisionnement énergétique et de choisir les énergies qu'ils veulent utiliser »...

En mars 2007, le Conseil européen adopte un plan d'action en faveur d'une « politique énergétique pour l'Europe » qui examine notamment les mesures à prendre en cas de crise d'approvisionnement et qui définit les orientations à suivre pour que l'Europe mène une « politique énergétique internationale efficace et s'exprime d'une même voix dans ce domaine ». Plus que le pouvoir de conviction de

la Commission ou du haut-représentant à la PESC, c'est la menace d'une suspension de la distribution de gaz russe en décembre 2006 qui a permis une évolution des positions des États membres.

## **II – L'UNION, LA RUSSIE ET L'ÉNERGIE**

---

Le différend intervenu en décembre 2006 entre le géant gazier russe Gazprom et la Biélorussie concernant la révision des tarifs gaziers a mis en lumière la fragilité de l'Europe en matière énergétique et donc la nécessité de sécuriser et diversifier ses sources d'approvisionnement.

Le problème majeur rencontré par l'Union dans son dialogue avec la Russie – mais aussi avec les autres partenaires exportateurs d'énergie – réside dans l'insuffisante coordination des politiques nationales et européennes, et surtout dans l'absence d'un minimum de solidarité énergétique entre les Européens. Ainsi, la Pologne cherche à assurer son indépendance en construisant ses propres centrales électriques, le Royaume-Uni a passé un accord avec la Norvège pour que celle-ci lui fournisse 30% de ses besoins en gaz, et l'Allemagne a signé un accord avec la Russie pour la construction d'un pipeline de 1 200 km de longueur reliant la Russie et l'Allemagne par le plancher marin de la Baltique. Ce lien direct permettrait d'éviter le transit *via* l'Ukraine ou la Biélorussie (le pipeline pourrait également être utilisé, à un horizon plus lointain, pour acheminer du gaz vers le Royaume-Uni).

## **III – LE DÉFICIT D'INFRASTRUCTURES PANEUROPÉENNES RETARDE L'UNIFICATION DU MARCHÉ EUROPÉEN DE L'ÉNERGIE**

---

L'énergie pose un autre dilemme aux États membres : ce marché doit-il obéir aux principes de l'économie de marché – comme c'est le cas pour tous les autres secteurs du marché intérieur – ou l'énergie constitue-t-elle un bien trop important et trop spécifique pour être régie par les seules lois du marché et les pratiques de la régulation ?

Le modèle économique retenu dans les traités communautaires est celui d'une économie de marché, libérale. Par l'Acte unique

européen de 1986, l'Union s'est engagée à créer un grand marché intérieur, ce qui inclut aussi le secteur énergétique. Cela implique de décloisonner les marchés nationaux de l'énergie, de démanteler les monopoles et d'assurer que les consommateurs retirent les fruits de cette libéralisation de l'offre énergétique. *A priori* une telle approche ne pose pas de difficultés aux États membres, même ceux privilégiant la sécurité des approvisionnements énergétiques : tous ont des économies de marché libérales et ont ouvert à la concurrence d'autres secteurs clés tels que les télécommunications, les transports ou encore le service postal, en cours de libéralisation.

Dans les faits, l'organisation d'un marché décloisonné et d'une concurrence « libre et non faussée » s'est révélée au départ une tâche difficile, car le marché européen de l'énergie se caractérise par :

- un déficit criant d'infrastructures et de réseaux paneuropéens, d'où une intégration très faible entre les marchés nationaux ;
- l'absence d'informations transparentes sur les marchés, entraînant une méfiance vis-à-vis du mécanisme de fixation des prix de la part des consommateurs d'énergie ;
- l'efficacité des barrières à l'entrée érigées par les champions nationaux.

C'est pourquoi l'achèvement d'un marché européen de l'énergie est encore aujourd'hui à réaliser.

Bien entendu, des efforts ont été entrepris pour réduire ces difficultés. C'est ainsi qu'en 1994 est lancé un programme communautaire visant à réaliser un réseau transeuropéen d'énergie (RTE-E). Révisé en 2003 afin de prendre en compte les besoins des nouveaux États membres, il porte sur 220 projets dans le secteur de l'électricité comme du gaz. Mais ce réseau progresse trop lentement à cause de la pesanteur des procédures de consultations nécessaires à la réalisation d'infrastructures et du fait de la difficulté à financer certains projets.

Le choix d'une libéralisation du marché de l'énergie, qui a commencé à porter ses fruits, n'est plus réversible. L'organisation de l'approvisionnement, de la production et de la distribution dépend désormais de compagnies privées beaucoup plus que des États.

L'Union doit prendre acte de cette évolution qu'elle a elle-même encouragée. Il est devenu inenvisageable de discuter d'énergie avec les seuls États et sans les agents économiques.

Notons d'ailleurs que la libéralisation en cours du marché de l'énergie ne signifie pas la suppression de tous les leviers à la disposition des autorités publiques pour imposer des obligations de service public aux producteurs et aux distributeurs d'énergie. Ainsi, les États membres peuvent imposer aux sociétés de transport et de distribution de garantir à tous les citoyens le raccordement au réseau, dans des conditions raisonnables. De plus, en aucun cas la réalisation du marché intérieur ne saurait faire l'impasse sur la nécessité de garantir un service adapté aux personnes les moins favorisées (demandeurs d'emploi, personnes isolées, handicapées...).

L'Union a commencé à adapter sa stratégie à une nouvelle donne où les États restent présents dans les choix énergétiques, mais où les acteurs du marché ont un rôle essentiel. Sans remettre en cause la compétence des États membres dans le choix de leurs sources d'énergie, l'Union met en œuvre plusieurs « stratégies incitatives » avec des moyens pour l'instant réduits :

– Incitations à développer des sources d'énergie alternatives, telles que les énergies renouvelables (éolienne, hydraulique, solaire et de biomasse). Dans son livre blanc de 1997 sur les énergies renouvelables, la Commission recommande que d'ici 2010 la part d'énergies renouvelables dans la consommation brute d'énergie passe de 6 % à 12 %. En 2001, l'Union a ainsi adopté une directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, jetant les bases (assez lâches) d'un futur marché européen de l'énergie renouvelable.

– Incitations aux économies d'énergie. Le plan d'action pour l'efficacité énergétique adopté par la Commission en octobre 2006 propose de réduire de 20 % la consommation d'énergie d'ici 2020 grâce à la mise en œuvre de tout un éventail de mesures renforçant l'efficacité énergétique – lesquelles visent aussi bien l'industrie que les particuliers. Les appareils électriques, les bâtiments, les transports et la

production d'énergie, tous sont concernés par ce plan. En mars 2007, le Conseil européen de Bruxelles a confirmé cet objectif.

\*  
\* \*

Une politique de l'énergie a donc commencé à s'esquisser. Ses principes sont réalistes. Il faut maintenant lui donner un contenu précis. Il y a urgence. À cause des durées nécessaires pour réaliser les investissements et construire les infrastructures adaptées. L'Europe énergétique de 2025 se dessinera dans les deux ou trois années qui viennent.

L'Union doit aujourd'hui renforcer à la fois les principes d'une politique partagée de l'énergie et le contenu des mesures concrètes, en étant plus exigeante sur la faisabilité des projets. Bref, il faut passer de l'énumération des objectifs à la mise en œuvre.

## RECOMMANDATIONS

### **RÉDUIRE À TOUT PRIX LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE**

L'Union a la nécessité vitale d'assurer son indépendance économique et politique. Celle-ci n'existera pas si les États de l'Union sont confrontés au chantage de leurs fournisseurs énergétiques. Il faut donc :

- **Reconnaître une compétence nouvelle à l'Union dans le domaine énergétique, partagée avec celle des États membres.**
- Organiser un examen annuel des mesures d'économies d'énergie mises en œuvre par les États membres.
- Doter l'Union d'un marché unique des énergies renouvelables en harmonisant les normes existantes sur les différents marchés nationaux.

### **RENFORCER LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE DES EUROPÉENS**

- Poursuivre l'harmonisation rapide des normes juridiques et techniques entravant le fonctionnement du marché européen de l'énergie.

- Renforcer la participation financière du budget communautaire à la réalisation des projets d'infrastructures de transport d'énergie (terminaux gaziers, gazoduc, lignes à haute tension) d'intérêt européen.
- Faciliter la mise en œuvre des projets transfrontaliers à travers l'établissement d'une procédure administrative unique au nom de l'intérêt public européen (enquête préalable, déclaration d'utilité publique...).
- Constituer des stocks stratégiques communautaires pour le pétrole et le gaz.
- Ouvrir les accords d'approvisionnement négociés d'État à État aux autres États membres de l'Union. Ainsi, si l'Allemagne négocie un accord gazier, est-il entièrement impensable d'imaginer que la Pologne ou les pays Baltes puissent bénéficier des mêmes conditions auprès du même fournisseur ?
- Accroître les montants accordés au développement des innovations technologiques dans le domaine de l'énergie (efficacité énergétique, réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, énergies renouvelables...) à l'occasion de la révision des perspectives financières 2007-2013.

#### **DÉVELOPPER LA CAPACITÉ D'ACTION ET D'INFLUENCE INTERNATIONALE DE L'UNION**

- Renforcer la cohérence entre la politique énergétique de l'Union et les autres politiques européennes (politiques commerciale, environnementale et PESC).

# 4

## LA DIPLOMATIE ET LA DÉFENSE : TALON D'ACHILLE DE L'UNION ?

En 1970, les ministres des Affaires étrangères des Six ont posé les bases d'une coopération en matière de politique étrangère plus pragmatique que les propositions retenues dans le plan Fouchet (1961). Ce dernier prévoyait une véritable intégration des politiques étrangères des Six, mais s'était heurté à une forte opposition. Depuis lors, la logique intergouvernementale – unanimité requise, rôle marginal de la Commission et du Parlement européen – a prévalu dans ce domaine. En 1986, l'Acte unique européen formalise l'idée d'une « coopération européenne en matière de politique étrangère » dont les mécanismes dans le domaine de la sécurité et de la défense commune sont systématisés six ans plus tard par le traité de Maastricht. La coopération entre Européens se fait alors plus intense – sans être exempte de tensions – à propos des crises des Balkans : Slovénie, Croatie, Bosnie, Macédoine, Albanie, Kosovo réclament tour à tour l'intervention concertée des Européens. L'idée d'une coopération des Européens en matière de défense progresse également, d'abord dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), puis à l'occasion d'opérations conduites en coordination avec l'OTAN. Une brigade franco-allemande préfigure même un début d'intégration militaire. En décembre 1998, à Saint-Malo, les gouvernements britannique et français – si longtemps opposés sur le rôle que l'OTAN doit jouer dans la défense de l'Europe – se proposent de franchir un nouveau cap et s'engagent à élaborer ensemble une politique européenne de défense. En 2001, le traité de Nice s'appuie sur l'engagement franco-britannique pour renforcer le volet « défense » de ce qui est devenu la PESC.

Ces progrès pragmatiques dans la coordination des politiques étrangères et des opérations extérieures n'enlèvent rien au fait

qu'elles continuent à relever d'abord des gouvernements nationaux : l'unanimité prévaut presque sur tout ; un seul État peut faire capoter les efforts de tous les autres. L'hostilité de la Pologne ou de tel pays balte suffit à compliquer le partenariat pourtant stratégique que l'Union pourrait nouer avec la Russie. L'opposition des Chypriotes aux propositions internationales pour réunifier l'île complique de manière considérable les relations avec la Turquie...

Les partisans d'une politique étrangère et de défense intégrée ne manquent pas. Ils défendent surtout l'idée que l'Europe « pèserait plus » en parlant d'une seule voix (ce qu'elle fait déjà souvent). Javier Solana, haut-représentant à la PESC, indiquait ainsi dans la stratégie européenne de sécurité présentée au Conseil européen de Bruxelles de décembre 2003 : « En tant qu'union de vingt-cinq États, avec une population dépassant 450 millions de personnes et une production représentant un quart du produit mondial brut et avec une large gamme d'instruments à sa disposition, l'Union européenne constitue inévitablement un acteur mondial. [...] L'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur. » De quels faits, de quels gestes peut être suivie la formulation d'une ambition aussi générale ? Les partisans de davantage d'intégration ont du mal à définir à quoi ce poids supplémentaire servirait dans le monde et ce que pourrait dire de neuf la « voix unique » de l'Europe. L'absence d'un agenda de politique étrangère et la timidité des progrès en matière de défense sont aujourd'hui parmi les déficits les plus visibles de la construction européenne. Ces déficits n'échappent plus aux opinions qui s'intéressent à ces sujets. « Une politique étrangère intégrée ? – D'accord, disent-elles, mais pour quoi faire ? – Une défense intégrée, une armée européenne ? – Pourquoi pas, mais pour quoi faire : pour intervenir au bout du monde ou pour protéger les Européens ? »

## I – LES EUROPÉENS ONT AMÉLIORÉ LEURS INSTRUMENTS DE CONCERTATION, ILS N'ONT TOUJOURS PAS DÉFINI ENSEMBLE LES GRANDES LIGNES D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

---

L'Union a su développer toute une panoplie d'outils permettant de rapprocher les points de vue et de coordonner les actions de politique étrangère des différents États membres.

La consultation informelle des ministres des Affaires étrangères remonte aux années 1980, de même que l'utilisation d'une troïka de ministres européens pour des missions de médiation. Dès 1997, les Européens conduisent une opération militaire commune en Albanie sous le commandement d'un pays leader, l'Italie.

Depuis la fin des années 1980, l'Union cherche à se libérer de certains freins à une action diplomatique commune :

– *La cacophonie diplomatique.* Le traité d'Amsterdam de 1997 crée un cadre de référence pour la définition et la conduite d'une politique étrangère commune. Il établit la fonction de « haut-représentant à la PESC ». Ce dernier est chargé d'assister le Conseil pour les questions diplomatiques, c'est-à-dire de contribuer à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et de conduire, à la demande et au nom du Conseil, des échanges politiques avec les partenaires étrangers de l'Union.

– *La dépendance militaire vis-à-vis de l'OTAN.* En décembre 1999, tirant les conclusions de la crise du Kosovo, les chefs d'État et de gouvernement s'engagent même à « développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union, en réponse à des crises internationales ». Dans cette perspective, de nouvelles structures sont créées au sein du Conseil à partir de mars 2000, ainsi qu'un mécanisme de gestion civile des crises permettant de coordonner moyens militaires et ressources civiles. Ce potentiel n'a pas encore été utilisé pour répondre à des crises majeures.

– *Le principe d'unanimité.* Le traité de Nice autorise le principe de coopérations renforcées dans le domaine de la sécurité commune

(à l'exclusion des questions ayant une implication militaire ou dans le domaine de la défense). Dorénavant, il suffit de huit États membres pour décider et engager des actions communes de politique extérieure. Cette porte ouverte n'a cependant pas été franchie.

– *Le manque de cohérence des actions extérieures de l'Union.* Le projet de constitution européenne contenait certaines améliorations substantielles sur ce point. Il mettait d'abord l'accent sur la solidarité des diplomaties européennes, appelant les États membres à « appuyer activement et sans réserve la PESC dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle ». Appel rhétorique surtout révélateur d'une réalité marquée par le double jeu diplomatique d'un certain nombre d'États membres. Plus sérieusement, la cohérence entre les différents volets extérieurs des politiques de l'Union (PESC, politique commerciale, aide au développement) était renforcée au travers de la création de la fonction de ministre européen des Affaires étrangères. Membre de la Commission et désigné par le Conseil européen, il était chargé de conduire la politique étrangère de sécurité et de défense commune, et de l'exécuter en tant que mandataire du Conseil. Le traité modificatif reprend ces innovations, même si le ministre européen des Affaires étrangères n'est plus qu'un haut-représentant aux Affaires étrangères.

Une diplomatie partagée commence à exister malgré les obstacles institutionnels que les dernières réformes n'ont que partiellement soulevés. Il ne faut pas sous-estimer ce succès. Les stratégies et actions communes décidées dans le cadre des traités existants ont en effet permis aux Européens d'apporter, surtout à partir de 1995, des réponses communes aux crises des Balkans, du Proche-Orient, des Grands Lacs africains, aux catastrophes naturelles qui ont endeuillé l'Asie ou l'Amérique latine. Les ambassadeurs européens, partout dans le monde, ont pris l'habitude de se consulter et de se coordonner. Les représentations de l'Union fournissent de manière autonome des informations aux instances européennes, elles gèrent les actions communes, elles font connaître les positions de l'Union, elles offrent un soutien aux États membres. Les médiateurs de l'Union sillonnent

le monde. Des forums bilatéraux, des traités, des partenariats entre tous les pays de l'Union et les autres grandes puissances sont issus de ce travail en commun des Européens. Tous ces textes créent des références, des contraintes identiques pour tous les États membres. L'Union a commencé à avoir un visage dans le monde. La politique étrangère de l'Union a commencé à avoir une consistance pour les diplomaties des pays membres de l'Union. Le « chacun pour soi » des États européens en matière de politique extérieure n'est plus tout à fait possible.

L'harmonisation complète des options de politique étrangère n'est cependant pas à l'ordre du jour. Aucune des avancées réalisées ne saurait effacer les divergences de conception, inévitables et presque naturelles, qui existent entre les différents États membres. D'une manière générale, le Royaume-Uni souhaite maintenir sa relation spéciale avec les États-Unis. La France et l'Allemagne se veulent moins exclusives et, tout en conservant des relations cordiales avec les Américains, se tournent aussi vers la Russie, principal fournisseur d'énergie de l'Union et acteur mondial déterminant. L'Espagne a sa propre vision des relations transatlantiques, étendue aux deux hémisphères. Des pays comme la Suède, intéressée depuis longtemps à la résolution des crises à travers le monde, ont un agenda global qui n'est pas nécessairement celui des deux Européens membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. La sécurité reste la priorité de politique extérieure pour beaucoup de nouveaux États membres, tandis que l'affirmation mondiale de l'Union est davantage réclamée par la « vieille Europe » et ses anciennes puissances coloniales, grandes mais aussi moyennes comme la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal.

Sans chercher à atteindre une politique étrangère intégrée, les Européens gagneraient à définir des objectifs plus précis pour leur diplomatie partagée, à définir de manière plus nette leurs intérêts communs dans le monde.

Pour l'instant, l'action de l'Union affiche surtout comme objectifs la promotion et la défense de grands principes tels que le « respect

des droits de l'homme », le « respect de la Charte des Nations unies », la « promotion de la démocratie et de l'État de droit », le « respect de l'égalité et de la solidarité »... Mais ces principes sont bien trop généraux pour fournir les bases d'une doctrine d'action dans le monde. Dans certains cas, ils sont en contradiction avec d'autres intérêts européens – les échanges, les rapports de bon voisinage, la stabilité autour de l'Europe – sans que le dilemme soit ni posé ni tranché.

Comment, dans ce contexte, réussir à faire émerger une communauté de vues dans l'action ? Le soutien de l'Union, de ses États membres et de ses citoyens à la démocratie et au libre-échange n'est pas suffisant. Certaines questions méritent d'être débattues et tranchées, quitte à fragiliser le consensus :

– L'Alliance atlantique telle qu'elle existe aujourd'hui est-elle encore pertinente ? Par quoi la remplacer ?

– Voulons-nous, oui ou non, établir une solidarité intracontinentale avec la Russie ?

– Sommes-nous prêts à durcir nos positions commerciales vis-à-vis de la Chine, du Japon et des États-Unis pour obtenir plus de réciprocité ?

– Certains pays européens peuvent-ils entraver les intérêts diplomatiques de l'Union en toute impunité ?

Dans le domaine de la défense et de la sécurité, l'agenda politique n'est guère plus clair. La stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen de Bruxelles de décembre 2003 pose plus de questions qu'elle ne fournit de solutions.

## **II – UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE RÉGULIÈREMENT REVUE À LA BAISSÉ**

---

Dans un contexte marqué par la crise du Kosovo, le sommet d'Helsinki de décembre 1999 est à la défense européenne ce que le sommet de Lisbonne est à la politique économique. Il débouche sur un projet aussi grandiose que difficile à réaliser : la création d'une force militaire européenne, la force de réaction rapide. Cette petite

armée devait être opérationnelle en 2003 ! Composée de 50 000 à 60 000 hommes, cette force devait être déployable dans un délai de soixante jours et être capable de rester opérationnelle sur un terrain d'intervention pendant au moins une année. La constitution de cette force reposait sur le principe de la coopération volontaire des États membres. Mais, assez vite, les difficultés ont surgi dans un univers européen de la défense habitué à l'OTAN : qui assurera le système de commandement, de contrôle et de communication ? qui assurera le renseignement stratégique au bénéfice de la force ? qui assurera la protection aérienne des troupes engagées au sol et leur transport stratégique ? Rapidement, l'heure de vérité sonne : qui veut réellement participer à la force ? Les réponses opérationnelles sont moins enthousiastes que les déclarations d'Helsinki.

L'approche pragmatique, la méthode des petits pas s'avèrent plus efficaces. Les succès des opérations lancées dans le cadre de la politique étrangère de sécurité commune et de défense (PESCD) en Bosnie-Herzégovine, dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine et en République démocratique du Congo conduisent les autorités françaises, britanniques et allemandes à obtenir un accord de principe des autres États membres concernant la création de groupements tactiques (ou *battle groups*) : à l'approche ambitieuse d'Helsinki est préféré un modèle de coopération militaire plus modeste mais opérationnel. En juin 2003, le Conseil européen dote ainsi l'Union d'un nouvel objectif global à l'horizon 2010 : être capable d'apporter une réponse rapide et décisive à des situations de crise, soit dans le cadre des missions de Petersberg<sup>5</sup>, soit sur mandat des Nations unies. Cela se traduit par la création actuelle de quinze groupements tactiques de réaction rapide composés de 1 500 soldats chacun. Ces groupements doivent être déployables en quinze jours

---

5. Ces missions ont été instituées par la déclaration de Petersberg adoptée à l'issue du conseil ministériel de l'UEO de juin 1992. Inclues à l'article 17 du traité de Maastricht, elles recouvrent des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix, des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

et sont constitués de contingents nationaux ou multinationaux. La durée de leur intervention est de trente jours, extensible jusqu'à cent vingt jours.

De par leur dimension et leurs missions – principalement de maintien de la paix, de police, de désarmement –, ces groupements n'ont pas vocation à se substituer à la force de réaction rapide de 30 000 hommes créée en octobre 2003 au sein de l'OTAN.

La complémentarité des actions de l'OTAN et de l'Union apparaît d'ailleurs clairement dans le cadre de l'opération EUFOR-ALTHEA, où les forces européennes ont pris la relève de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine pour assurer les opérations de maintien de la paix, la majorité des hommes de la mission ALTHEA ayant participé aux opérations sous commandement de l'OTAN.

Le traité modificatif permet de réaliser un pas supplémentaire vers une politique de défense commune, en reprenant le mécanisme dénommé « coopération structurée permanente » inscrit dans la Constitution européenne. Cette coopération permet aux États membres qui le souhaitent et qui remplissent divers critères opérationnels de développer en commun leurs capacités de défense, de participer à des programmes européens d'équipement et à l'établissement de groupes tactiques. L'approche pragmatique l'a emporté. Ne peut-elle être accélérée ?

### **III – LES INDUSTRIES DE L'ARMEMENT SONT LES DERNIÈRES INDUSTRIES ENCORE « NATIONALES » EN EUROPE**

---

Sur la voie de la création d'une politique commune de sécurité et de défense, l'Europe peine aussi à disposer d'une industrie de la défense forte. C'est l'une des conséquences de l'exclusion du champ d'application des traités communautaires du commerce des armes, des munitions et du matériel militaire, avec la grande difficulté qui en découle pour les industries d'armement nationales de profiter des effets d'échelle du marché intérieur : outre leur concurrence avec les industries américaines, elles sont aussi en concurrence entre elles.

Face à cette situation, il importe d'entreprendre une rationalisation de l'industrie de l'armement pour qu'elle gagne en compétitivité sur le plan interne et international et garantisse une offre de meilleure qualité, moins chère, de matériels compatibles entre eux, aidant à la constitution d'une capacité militaire européenne.

Sur la base de la stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003, le Conseil européen a créé une Agence européenne de défense (AED), à l'œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Sa mission est d'assister le Conseil et les États membres dans leurs efforts pour améliorer les capacités de défense de l'Union dans le domaine de la gestion des crises et de soutenir la politique européenne de sécurité et de défense.

Concrètement, l'AED est chargée de :

- déterminer les besoins futurs de l'Union en matière de défense et coordonner la mise en œuvre du plan d'action européen sur les capacités et l'harmonisation des besoins militaires ;
- proposer des actions de collaboration dans le domaine opérationnel et fournir des évaluations concernant les priorités financières ;
- proposer de nouveaux projets de coopération multilatéraux ;
- renforcer la base industrielle et technologique européenne dans le domaine de la défense et favoriser la création d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel à travers le développement et l'harmonisation de réglementations spécifiques ;
- favoriser et coordonner, en liaison avec la Commission, les activités de recherche visant à répondre aux futurs besoins en matière de capacités de défense.

Ces progrès ne sauraient cacher les fortes oppositions à une intervention de l'Union dans le domaine de l'armement, fût-ce au travers d'une agence placée sous le contrôle du Conseil. Derrière les questions stratégiques, se pose aussi la question des conséquences industrielles découlant de la rationalisation de la production. À peine établie, l'AED a dû surmonter certains obstacles concernant son mode de financement ou l'étendue de ses fonctions.

L'industrie de l'armement pourrait cependant connaître de profonds développements car, au printemps 2007, l'ensemble des ministres

de la Défense de l'Union ont enfin tenu à souligner la nécessité d'ouvrir les frontières pour créer un marché européen de l'armement et lancer des programmes d'investissement transnationaux.

\*  
\* \*

Il existe une forte attente des citoyens européens à l'égard d'une Union qui puisse exercer un rôle non seulement économique, mais aussi politique dans la gestion des affaires mondiales, qu'il s'agisse de la régulation de la mondialisation ou des opérations de maintien de la paix.

En ce sens, les efforts de coordination des outils diplomatiques doivent être poursuivis et la diplomatie européenne doit bénéficier de l'appui d'une force armée qui, sans être nécessairement « européenne », agirait sous le mandat de l'Union.

## RECOMMANDATIONS

### **DÉFINIR CLAIREMENT LES INTÉRÊTS COMMUNS DE L'UNION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ**

- **Faire ratifier par tous les Européens dans le traité une clause de solidarité en matière de défense les engageant à défendre par tous les moyens un État de l'Union qui viendrait à être agressé par un pays tiers ou par un réseau terroriste.**
- **Achever rapidement l'ouverture des marchés nationaux de l'armement encore très fermés dans les faits et organiser l'ouverture progressive du marché européen aux pays tiers afin de créer une pression concurrentielle et de faciliter l'émergence de champions européens.**

### **RENFORCER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES DE L'UNION VIS-À-VIS DES PAYS TIERS**

---

- Doter le haut-représentant aux Affaires étrangères de véritables compétences opérationnelles. À cet égard, le service européen pour l'action extérieure mis à sa disposition doit être composé d'un nombre suffisant d'experts et travailler en lien étroit avec les fonctionnaires de la Commission traitant de tous les volets extérieurs des politiques communautaires.
- Assurer la cohérence avec la PESC des volets extérieurs des différentes politiques de l'Union (politique commerciale, politique environnementale, politique de l'énergie, aide au développement...). Dans sa formation « Affaires générales et relations extérieures », le Conseil de l'Union doit associer systématiquement le haut-représentant à ses délibérations et décisions et établir une analyse régulière de l'ensemble des dossiers commerciaux, environnementaux, migratoires, etc., ayant une dimension extérieure.

### **GARANTIR LA CRÉDIBILITÉ D'UN INSTRUMENT EUROPÉEN D'INTERVENTION ET DE GESTION DE CRISE**

---

- Assurer la mise en place des groupements tactiques.
- Lancer le plus rapidement possible la « coopération structurée permanente » en matière de défense.
- Augmenter significativement le budget de l'Union consacré aux dépenses militaires pour assurer la prise en charge d'une partie des dépenses des interventions engagées sous le mandat de l'Union et pour financer des programmes communs de R&D dans le domaine militaire.

# 5

## DE L'ÉMIGRATION À L'IMMIGRATION : LA DIFFICILE RECONVERSION DE L'EUROPE

Les fondements de l'espace européen reposent sur un paradoxe : d'une part est affirmé le principe de la liberté de mouvement au sein du marché intérieur, d'autre part l'Union n'a pas juridiquement de territoire ni de frontières extérieures ; seuls les États membres conservent la maîtrise de celles-ci. D'où une responsabilité particulière des États situés aux franges de l'Union en matière de contrôle : de leur capacité à surveiller leurs frontières et du caractère laxiste ou rigoureux de la politique migratoire qu'ils suivent dépendent les flux migratoires qui concerneront les pays situés plus au cœur de l'Union, puisqu'une fois entré sur le territoire d'un État membre, un migrant peut se déplacer assez librement dans tout autre État membre (même si certains États ont obtenu en 2004 et en 2007 de restreindre temporairement l'accès à leur territoire aux ressortissants communautaires des nouveaux États membres).

Comme l'a indiqué le groupe de travail sur l'espace de sécurité, de liberté et de justice établi lors de la Convention européenne, « dans plusieurs domaines tels que la criminalité transfrontalière, la politique d'asile ou le contrôle des frontières extérieures de l'Union, les États ne peuvent pas à eux seuls agir efficacement ». Mais accepter un tel constat impliquerait de faire le deuil d'un nouveau pan de la souveraineté nationale dans le domaine des affaires intérieures. Les défis communs liés à l'immigration sont-ils suffisamment importants pour accepter ce nouvel abandon ? Le débat européen en matière d'immigration a beaucoup porté sur ces questions : comment prévenir les entrées illégales, quelle solidarité européenne avec les pays qui tiennent les frontières extérieures de l'Union, quels accords avec les pays émetteurs et les pays de transit ?

C'est oublier un peu vite que l'Europe a besoin de l'immigration. Que l'immigration est à la fois une nécessité et une chance pour elle. Qu'il faut que l'Europe s'attache à se changer elle-même – en acceptant un plus grand métissage culturel – pour que l'intégration des étrangers devienne mutuellement bénéfique.

## **I – L'IMMIGRATION : UN BESOIN ET UNE CHANCE POUR L'EUROPE**

---

En 2000, un prérapport des Nations unies, intitulé « Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ? », indiquait qu'il n'y avait d'autre issue pour les pays développés que l'immigration pour pallier la diminution drastique du rapport entre actifs et inactifs. Selon les estimations du rapport, les besoins théoriques d'immigration des pays européens s'élèveraient ainsi à 159 millions d'immigrés d'ici à 2025 (contre 150 millions d'immigrés pour les États-Unis) si l'on voulait maintenir les équilibres existants.

Selon Eurostat, le vieillissement démographique aura pour conséquence (à définitions inchangées) de réduire la population en âge de travailler dans l'Union de 28 millions d'individus d'ici 2030. Ce fléchissement, imputable à la baisse du taux de fécondité depuis le milieu des années 1970, s'ajoutera à une progression du groupe des plus de 65 ans de 71 millions en 2000 à 110 millions en 2030, portant ainsi le taux de dépendance des personnes âgées de 23% à 40%, tandis que le nombre des personnes âgées de 80 ans et plus doublera de 15 à 30 millions. La Commission estime pour sa part que, même si l'on retient l'hypothèse optimiste de la réalisation des objectifs de Lisbonne (avec un taux d'emploi de 70%), la diminution du nombre des actifs sera de 20 millions de travailleurs en 2030 et de 50 millions en 2050.

L'idée de compenser totalement les effets du vieillissement de la population par l'immigration n'est pas réaliste. L'immigration peut néanmoins aider à couvrir les besoins actuels et futurs des marchés du travail de l'Union – notamment pour les nombreux emplois des services aux personnes – et contribuer à étaler sur une plus longue

période les retombées de la transition démographique qui aura lieu entre 2010 et 2030.

Sous l'angle économique, une immigration forte est un facteur de croissance. Les niveaux élevés d'immigration aux États-Unis sont considérés comme l'un des facteurs de la longue période de prospérité qu'a connue le pays dans les années 1990, avec une croissance moyenne annuelle de l'emploi de 1,5% et une croissance économique globale supérieure à 3%. En outre, le rajeunissement relatif de la société américaine par rapport à la population européenne est principalement dû aux grandes vagues d'immigration enregistrées depuis la fin des années 1980. À l'inverse, il est de plus en plus largement admis qu'une des raisons d'une certaine stagnation de l'économie japonaise dans la dernière décennie provient du déclin de la population en âge de travailler observé depuis le milieu des années 1990, dans un pays où un strict contrôle de l'immigration a été maintenu.

En Europe, la population en âge de travailler aurait déjà commencé à diminuer dans certains États membres s'il n'y avait pas eu d'immigration. La récente progression de l'immigration en Irlande, en Espagne, au Portugal a largement concouru à la croissance soutenue enregistrée par ces pays qui y ont eu recours de manière pragmatique. L'Irlande a ainsi totalement modifié son régime des permis de travail pour résoudre ses pénuries sectorielles de main-d'œuvre. L'Espagne a procédé à des régularisations massives des immigrés latino-américains et maghrébins venus renforcer son marché du travail.

Le besoin d'immigration est diversement perçu dans les différents États membres. L'immigration y pose la question des difficultés d'intégration. L'immigration clandestine aboutit à renforcer le travail « au noir » et toutes les formes d'informalité. Les abus du droit d'asile et des mécanismes d'assistance aux plus démunis diffusent le sentiment que les migrations résultent d'un effet d'aubaine plus que du désir d'intégration. L'immigration pose un défi pour les systèmes scolaires, les systèmes sociaux, l'aménagement du territoire. Elle soulève la question de l'identité nationale. Elle sert de révélateur à beaucoup de problèmes mal résolus. C'est pourquoi

certains États membres ont préféré une approche plus malthusienne des flux migratoires. Ces divergences d'approche ne s'estomperont pas en un jour. Elles contribuent à expliquer les réticences des États membres devant une « politique unique » de l'Union. Pour autant, les États membres les plus circonspects devant une politique d'immigration importante ne peuvent se satisfaire que chaque État gère à sa manière les flux migratoires dans un espace où chacun peut circuler aisément. « À quoi sert-il de fermer une porte si les fenêtres de la même maison sont ouvertes par d'autres ? », disait de manière imagée un parlementaire européen.

## **II – VERS UNE POLITIQUE COMMUNE SUR L'IMMIGRATION : LA LENTEUR DES PROGRÈS**

---

La mise en place d'une politique commune sur l'immigration a été un travail de longue haleine pour l'Union.

Dans sa version originale, le traité de Rome ne comporte aucune disposition particulière à ce sujet. La question migratoire n'est évoquée au niveau communautaire qu'à partir du milieu des années 1970 en raison du durcissement des politiques migratoires nationales qui ont suivi la fin des Trente Glorieuses et du risque que les négociations d'adhésion avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal conduisent à des flux massifs de travailleurs de ces pays vers ceux de la Communauté.

À Fontainebleau en juin 1984, le Conseil européen a insisté sur l'objectif de suppression des contrôles aux frontières entre les États membres et, en 1985, cinq d'entre eux – la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Luxembourg – ont conclu un accord pour supprimer les contrôles frontaliers entre eux (l'accord de Schengen). Depuis lors, l'accord a été étendu à l'ensemble des pays membres de l'Union. Seuls font exception le Royaume-Uni et l'Irlande.

Les modalités de mise en œuvre de l'accord de Schengen de juin 1985 sont précisées dans une convention d'application signée en juin 1990 par tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni

et de l'Irlande. Consacrée aux mesures compensatoires à prendre en contrepartie de la suppression graduelle des frontières intérieures, cette convention organise la coopération pour une gestion solidaire de l'« espace Schengen ». Une banque de données commune enregistrant et diffusant les signalements de personnes recherchées grâce au système d'information Schengen (SIS) est créée à compter de janvier 1995.

Dès l'Acte unique européen de 1986, la perspective de la réalisation d'un grand marché intérieur dans lequel travailleurs et biens circulent librement rendait plus évidente la nécessité d'un contrôle accru aux frontières extérieures de la l'Union. Pourtant aucun des pouvoirs correspondants n'avait été conféré à l'Union. Le traité de Maastricht de 1992 modifie cet état du droit : la justice et les affaires intérieures donnent lieu à une coopération intergouvernementale accrue au sein de l'Union – coopération qui constituera ce que l'on appelle le « troisième pilier » de l'action de l'Union. Le Conseil européen indique les orientations politiques générales, le Conseil des ministres peut adopter des positions et actions communes ainsi qu'élaborer des conventions à l'initiative des États membres.

### **III – LE TOURNANT D'AMSTERDAM : L'IMMIGRATION, UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE**

---

La faiblesse des réalisations entre 1992 et 1996 conduit les responsables politiques européens à opérer un véritable virage en 1997 avec le traité d'Amsterdam : les procédures appliquées dans le domaine de l'immigration et du droit d'asile sont dorénavant celles de droit commun (codécision avec le Parlement, initiative exclusive de la Commission, contrôle de la Cour de justice de l'Union), même si, jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004, un régime transitoire est retenu. L'acquis développé dans le cadre de l'accord de Schengen est intégré dans l'acquis communautaire et s'applique en principe à tous les États membres<sup>6</sup>.

6. À l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

Avec le traité d'Amsterdam, la Commission se voit confier un rôle central dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le traité de Nice étend le rôle du Parlement européen en la matière qui peut désormais demander à la Cour de justice l'annulation d'une directive du Conseil dans ce domaine. La Cour devient par la même occasion compétente pour interpréter les dispositions du traité portant sur ces questions.

L'Union reste aujourd'hui en retard sur une partie des textes qui ont été adoptés.

Ainsi, le traité d'Amsterdam prévoyait de façon impérative que le Conseil arrête avant 2008 :

- des mesures relatives à l'asile portant sur les critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, sur les normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile et sur les conditions à remplir pour l'obtention du statut de réfugié ;

- des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, ce qui recouvre la protection temporaire à leur apporter, ainsi que la répartition entre les États membres des charges liées à leur accueil ;

- des mesures relatives à la politique d'immigration, à savoir les conditions d'entrée et de séjour, les normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial, ainsi que les mesures en matière d'immigration clandestine et de séjour irrégulier ;

- des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier.

Tout cela devait représenter une extension majeure des pouvoirs de l'Union, c'est-à-dire de sa capacité à répondre d'une seule et même voix aux interrogations suscitées par les flux migratoires.

Mais cette unité n'est pas parfaite : le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ont obtenu d'emblée le droit de ne pas participer à l'adoption de ces mesures, lesquelles en retour ne leur sont pas applicables.

Les modifications introduites par le traité d'Amsterdam ont commencé à produire certains effets sans pourtant que le cadre

juridique soit totalement fixé et encore moins transposé ou appliqué. S'appuyant sur les nouvelles compétences de l'Union, le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 a jeté les fondements d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration qui repose sur des principes encore assez généraux :

- la promotion de l'immigration légale ;

- l'intégration dans les sociétés des États membres à travers la lutte contre les discriminations économiques, sociales et culturelles, contre le racisme et contre la xénophobie – action essentielle à laquelle l'Union ne consacre cependant aucun moyen significatif ;

- l'intensification de la lutte contre l'immigration clandestine – là aussi, les moyens d'appui de l'Union se font attendre ;

- l'établissement de partenariats avec les pays d'origine et de transit des migrants. Diverses initiatives ont été prises, mais avec de bien minces résultats : il s'agit notamment de l'adoption d'un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers (AENEAS), des mandats donnés par le Conseil à la Commission en vue de la conclusion d'accords de réadmission avec les pays sources. Sur les onze négociations entamées entre 2000 et 2002, seules cinq ont abouti à ce jour (Macao, Hong Kong, Sri Lanka, Albanie et Russie). Les autres sont toujours en cours (Turquie, Chine, Pakistan, Ukraine, Maroc et Algérie).

À la suite de ce Conseil européen, toute une série d'actes législatifs ont été adoptés portant sur l'harmonisation des règles relatives au regroupement familial, au statut des résidents de longue durée, à l'admission des chercheurs et des étudiants de pays tiers. Plusieurs autres textes sont en passe d'être adoptés concernant la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, la sécurisation des titres de séjour et des visas européens. Un système européen d'information sur les visas (VIS) est adopté en juin 2004.

Dans le domaine de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, l'Union s'est également dotée d'un arsenal législatif portant sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers et l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne.

Un Fonds européen pour les réfugiés est également mis en place en septembre 2000 pour fournir aux États membres l'aide financière nécessaire pour couvrir le coût de l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées.

En octobre 2004 est créée l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (FRONTEX). Installée à Varsovie, l'Agence est effective depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2005. Elle sert surtout de plate-forme de coordination entre les dispositifs frontaliers nationaux.

#### **IV – ADAPTER UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DES MIGRATIONS AUX DÉFIS DES RÉCENTS ÉLARGISSEMENTS**

---

La réalisation des élargissements au 1<sup>er</sup> mai 2004 et au 1<sup>er</sup> janvier 2007 n'est pas sans incidence sur la question migratoire. La plupart des États membres de l'ex-Union à quinze n'ont depuis lors plus de frontières extérieures terrestres, mais seulement des frontières aéroportuaires et, pour certains, maritimes. L'élargissement a abouti à étendre les frontières de l'Europe tout en déplaçant les responsabilités immédiates en matière de surveillance. Au total, la surveillance des frontières de l'Union porte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 sur 6 000 km de frontières terrestres et 85 000 km de frontières maritimes (dont 32 000 km pour les frontières méditerranéennes). Le coût de la surveillance aux frontières est inégalement réparti entre les États membres, la Pologne devant surveiller près de 1 100 km terrestres, la France 3 400 km de frontières maritimes ; quant à l'Espagne (Canaries), l'Italie (Lampedusa) et Malte, leurs îles sont situées en première ligne pour gérer les flux migratoires venant du Maghreb ou de l'Afrique noire.

C'est la raison pour laquelle le budget de l'Union prend en charge – au nom de la solidarité – une partie de ces obligations. Au Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, un fonds spécial Schengen est ainsi créé. Cette dimension strictement financière est dûment prise en compte par le Conseil européen de La Haye afin d'anticiper les

négociations sur les perspectives financières pour la période 2007-2013. Au final, ce sont 10,7 milliards d'euros qui ont été programmés sur la période, soit 1,3% du budget total de l'Union.

Largement conçu pour répondre aux défis nouveaux créés par l'élargissement, le projet de Constitution européenne facilitait la prise de décision pour ce qui concerne le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et l'asile. Il renforçait également les moyens de lutte de l'Union contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Profitant de cette dynamique, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté en novembre 2004 un nouveau programme adaptant la politique migratoire aux nouveaux défis posés par son élargissement, la criminalité organisée transfrontalière et le terrorisme. Dix priorités sont retenues pour la période 2004-2009, concernant le domaine spécifique de l'immigration. Les cinq principales d'entre elles visent à :

- définir une approche équilibrée concernant la migration, visant d'une part l'adoption d'un plan commun sur l'immigration illégale et sur l'intégration des migrants et d'autre part le développement de la coopération avec les pays d'origine (notamment à propos des conditions de réadmission et de retour des migrants);
- mettre en place une procédure commune en matière d'asile;
- maximiser les retombées positives de l'immigration - ce programme vise à encourager les États membres à approfondir leurs politiques d'intégration et à favoriser l'échange d'informations et d'expérience dans le domaine de l'intégration;
- élaborer une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union et introduire des documents d'identité et de voyage biométriques;
- partager les responsabilités et veiller à la solidarité, ce qui vise en premier chef le partage du coût des contrôles aux frontières et de l'accueil des réfugiés.

## **V – VERS UNE POLICE EUROPÉENNE DES FRONTIÈRES ?**

---

L'importance de ses frontières maritimes et terrestres place l'Europe face au défi d'un contrôle efficace de celles-ci. Et l'objectif d'une

politique commune de l'immigration perd en partie son sens si elle ne s'accompagne pas d'un renforcement de la capacité de l'Union à contrôler l'accès au territoire communautaire. Mais n'étant pas un État et ne disposant pas à ce titre d'un territoire, l'Union n'a juridiquement pas de compétence pour se doter d'une véritable police des frontières. En l'état actuel des traités, seule est possible une coopération opérationnelle entre les forces de police et les autorités douanières des États membres.

C'est dans ce cadre assez rigide qu'en mai 2002 la Commission a proposé que le système de juxtaposition des systèmes nationaux de contrôle soit progressivement remplacé par une gestion intégrée. Dans cette perspective, elle propose : 1) l'élaboration d'un corpus commun de législation ; 2) la mise en place d'échanges de bonnes pratiques ; 3) une évaluation commune et intégrée des risques ; 4) une formation commune par l'intermédiaire d'un collège européen des gardes-frontières ; 5) le partage du fardeau financier du contrôle des frontières.

Sur cette base, le Conseil a élaboré un plan pour la gestion intégrée des frontières extérieures qui entérine la création d'une instance commune réunissant les différents services administratifs nationaux en charge du contrôle des frontières extérieures : l'Agence FRONTEX. Elle doit identifier et suppléer les déficiences constatées dans la gestion intégrée des frontières.

En outre, un mécanisme d'urgence a été proposé par la Commission en juillet 2006 ; il vise à fournir une assistance technique et opérationnelle renforcée sous la forme d'équipes d'intervention rapide aux frontières comprenant des gardes-frontières d'autres États membres. Ces équipes interviendraient à la demande d'un État membre confronté à des situations critiques résultant d'un afflux massif d'immigrants clandestins par voie maritime.

Ces évolutions vont dans le bon sens, mais ne comblent que partiellement le besoin d'un corps européen de gardes-frontières. Dans le domaine de la surveillance des frontières maritimes, le système des *coast guards* américains est souvent cité. La réalité européenne en est

encore très éloignée. La Commission a fait diverses propositions en ce sens portant sur la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) qui, dans un premier temps, pourrait relier entre eux les systèmes actuels de surveillance des frontières maritimes méridionales et qui remplacerait les systèmes nationaux de surveillance des frontières maritimes et terrestres.

S'appuyant sur les avancées de la Constitution européenne, le traité modificatif prévoit que l'Union développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures fondée sur la solidarité entre États membres. Le vote à la majorité qualifiée au Conseil est étendu à cette nouvelle politique. Par ailleurs, la possibilité de coopération renforcée y est facilitée.

\*  
\* \*

L'ouverture des frontières intérieures au sein de l'Union européenne conduit automatiquement à ce que la politique migratoire d'un État membre intéresse l'ensemble de la communauté des États. En outre, les nombreux défis européens liés à la question migratoire (ralentissement du déclin démographique, croissance économique...) commandent que le processus conduisant à reconnaître des compétences de plus en plus étendues à l'Union européenne en ce domaine se poursuive et permette la réalisation d'une politique commune de l'immigration. Cette politique doit cependant être exercée dans le respect du principe de subsidiarité et d'une complémentarité des actions communautaires et nationales.

## RECOMMANDATIONS

---

### CRÉER SANS TARDER UNE POLICE EUROPÉENNE DES FRONTIÈRES

---

- Gardes-côtes européens.
- Police des airs européenne.

### ÉTABLIR UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'IMMIGRATION ET DU CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

---

- Mettre en œuvre en 2008 les obligations créées en matière d'immigration par le traité d'Amsterdam avant d'imaginer toute nouvelle mesure. L'Union doit mettre en œuvre le plus rapidement possible une politique commune en matière de visas, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures, sur la base des dispositions du traité modificatif. Cela suppose notamment une harmonisation et une intégration plus importantes des systèmes juridiques nationaux.
- Concrétiser le deuxième objectif du traité d'Amsterdam en matière d'immigration et d'intégration par des initiatives ambitieuses de l'Union : **l'intégration doit devenir un champ prioritaire de solidarité**, de partages d'expériences, d'innovations normatives communes entre les Européens.
- Obliger, au titre de la solidarité communautaire, tout État membre souhaitant procéder à des **régularisations massives** à suivre une **procédure préalable d'information** de ses partenaires européens.
- Partager entre les États membres le fardeau financier que la gestion des flux migratoires impose aux pays (côtiers) les plus exposés : l'enveloppe budgétaire consacrée à l'immigration et à l'asile pour 2008 doit être augmentée.
- Renforcer la **cohérence européenne dans la conduite des négociations** engagées par les différents États membres **avec les pays sources de l'immigration** : le développement d'une politique commune doit conduire également à un exercice commun de toute action extérieure dans ce domaine.

### **ENGAGER UNE VÉRITABLE RÉFLEXION AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE SUR LA GESTION DE L'IMMIGRATION**

- Généraliser le principe des « permis à points » déjà adoptés par plusieurs États membres à l'ensemble des pays de l'Union sous la forme d'une **green card à l'européenne** : l'attribution d'un permis de travail s'effectuerait au regard de la satisfaction par l'immigré de critères tenant à sa qualification, aux besoins des économies d'accueil, etc.
- Améliorer la connaissance des flux migratoires en pérennisant le **Réseau européen des migrations (REM)** créé en 2002, qui vise à élaborer une base systématique pour le suivi et l'analyse des questions de migration et d'asile en couvrant leurs aspects juridiques, politiques, démographiques, économiques et sociaux.

## ASSURER LA MARCHÉ EN AVANT DE L'EUROPE

En se prononçant le 29 mai et le 1<sup>er</sup> juin 2005 contre la ratification du projet de Constitution européenne, les électeurs français et néerlandais ont souhaité manifester leur malaise à l'égard d'une Europe qu'ils ne comprenaient plus, dont ils ne percevaient plus les atouts et les bénéfices dans un monde globalisé. Paradoxalement, en rejetant la Constitution européenne, ils privaient l'Europe des outils lui permettant de relever efficacement les défis actuels et futurs. Et contrairement à ce qui a été indiqué lors de la campagne référendaire française, il n'y a pas eu de « grand jour européen » au lendemain des scrutins. Deux années ont été nécessaires pour résorber cette crise : le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a décidé la convocation d'une nouvelle conférence intergouvernementale chargée de rédiger un nouveau traité modifiant les traités antérieurs (traité dit « modificatif »). La Constitution européenne ayant été ratifiée par dix-huit États membres et soutenue par un total de vingt-deux États membres sur vingt-sept, le seul « plan B » considéré comme réaliste par les chefs d'État et de gouvernement a été celui qui consiste à insérer dans les actuels traités communautaires les innovations contenues dans feu la Constitution européenne.

Pour comprendre l'importance de la relance décidée en juin 2007, il faut rappeler qu'entre le moment où le Conseil européen a décidé, en décembre 2001, de convoquer une convention chargée « d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles » et celui où Français et Néerlandais ont dit « non » au projet constitutionnel, quatre années s'étaient déjà écoulées. Sous réserve de sa ratification à l'unanimité des États membres, le nouveau traité modificatif n'entrera en vigueur qu'au cours du premier semestre 2009. Huit années

se seront ainsi passées depuis la décision de réviser les traités : une éternité dans un monde en pleine évolution.

L'Europe doit rattraper son retard. Pour ce faire, l'Union doit disposer des bases constitutionnelles et institutionnelles adéquates : de nouvelles compétences doivent lui être transférées, le recours au vote à la majorité qualifiée doit être étendu, la mise en œuvre des coopérations renforcées doit être facilitée, le respect du principe de subsidiarité doit être assuré avec rigueur... Le traité modificatif permet de nombreux progrès dans ce sens, mais il ne permet pas tout non plus. D'autres voies d'intégration doivent donc être explorées.

## I – LES PRINCIPALES AVANCÉES DU TRAITÉ MODIFICATIF

---

La rédaction de la Constitution européenne répondait à un triple impératif : davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité. En filigrane, il s'agissait de réussir là où le traité de Nice avait échoué, c'est-à-dire réformer les institutions européennes en vue des élargissements prévus (adhésion des douze pays d'Europe centrale et orientale et du Bassin méditerranéen) et possibles (pays des Balkans occidentaux, Turquie). Le traité modificatif partage ces objectifs, mais veille aussi à réconcilier les vues des pays soutenant la Constitution européenne avec celles des pays ne l'ayant pas ratifiée. Cela a pour effet que la majorité des innovations de la Constitution européenne sont reprises par le traité modificatif, à l'exception de toutes celles ayant une connotation constitutionnelle (symboles de l'Union, principe de primauté du droit communautaire, dénomination du poste de ministre européen des Affaires étrangères).

Par ailleurs, des concessions ont dû être faites aux États dont les populations étaient réticentes à la Constitution européenne : le Royaume-Uni a obtenu que la charte des droits fondamentaux ne lui soit pas applicable et qu'il puisse bénéficier d'un droit d'*opt-out* dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; la France, que la notion de « concurrence libre et non faussée » ne soit plus mentionnée parmi les objectifs de l'Union ; la Pologne, que le nouveau système de vote à

la majorité qualifiée soit reporté dans le temps (2014) ; les Pays-Bas, que les critères d'adhésion à l'Union soient plus clairement définis.

Afin de s'assurer que les travaux de la conférence intergouvernementale ne s'enlisent pas, le Conseil européen lui a fixé un mandat strict, la cantonnant principalement dans un rôle de juriste, en la chargeant de mettre en forme juridiquement les arbitrages adoptés en juin<sup>7</sup>.

L'Union est dotée de la personnalité juridique. Ce changement d'ordre technique est important sur le terrain politique car il lui permettra de conclure des accords internationaux dans les domaines relevant de sa compétence exclusive ou partagée avec les États membres. Cela renforce ses possibilités d'actions extérieures, en complément de la création du poste de haut-représentant aux Affaires étrangères dont la fonction est de conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et d'en assurer la cohérence avec l'ensemble des politiques ayant une dimension extérieure.

Le rôle des Parlements nationaux, du Conseil et du Parlement européen en matière de contrôle de la subsidiarité est renforcé par rapport au texte de la Constitution européenne.

Afin de garantir le fonctionnement efficace des institutions dans une Union élargie à vingt-sept membres, le traité modificatif réforme le fonctionnement et la composition des institutions : le Conseil européen se dote d'un président élu par ses pairs pour deux ans et demi, chargé d'assurer la continuité et la cohérence des travaux de cette institution et de représenter l'Union à l'extérieur. La Commission voit le nombre de commissaires restreint à deux tiers du nombre d'États membres à partir de 2014 ; la légitimité politique de son président est renforcée, celui-ci étant dorénavant désigné par le Conseil européen sur proposition du

---

7. Le nouveau traité se composera de deux articles, le premier modifiant le Traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), le second modifiant le Traité établissant la Communauté européenne (traité de Rome) qui est réintitulé « Traité sur le fonctionnement de l'Union ». Le Traité sur l'Union comprendra à l'avenir les dispositions relatives aux objectifs de l'Union, aux principes démocratiques applicables, à l'architecture institutionnelle, aux coopérations renforcées et enfin celles fixant les conditions de révision des traités, les procédures d'adhésion et de retrait de l'Union.

Parlement européen. L'Eurogroupe est reconnu officiellement dans le traité et est doté d'une présidence stable de deux ans et demi.

Le traité modificatif facilite aussi l'adoption d'actes législatifs en réduisant le champ du vote à l'unanimité au sein du Conseil, la majorité qualifiée étant étendue à plus de vingt nouveaux sujets. Les modalités de vote à la majorité qualifiée sont également profondément remaniées : le système de pondération en place depuis le début de la construction européenne est abandonné au profit d'un système de double majorité. À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, chaque État membre ne dispose que d'une voix, et un vote est acquis s'il exprime l'accord de 55 % des membres du Conseil comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant 65 % de la population de l'Union. Pour satisfaire les exigences de la Pologne, jusqu'au 31 mars 2017, un État membre peut demander à ce que le Conseil recoure à l'ancien système de vote avec pondération lorsqu'il a à adopter un acte législatif à la majorité qualifiée.

En outre, au cas où ces aménagements ne permettraient pas de progresser davantage sur certains sujets, faute d'accord au sein du Conseil, le traité modificatif facilite la possibilité pour au moins neuf États membres de poursuivre entre eux la réalisation des objectifs de l'Union au sein de « coopérations renforcées ». Celles-ci peuvent concerner tous les domaines d'action de l'Union, à l'exception de ceux relevant des compétences exclusives de l'Union (union douanière, marché intérieur, politique monétaire, politique de la pêche et politique agricole commune) et de la PESC. Ces coopérations demeurent ouvertes à tout État membre.

Enfin, le nouveau traité reconnaît de nouvelles compétences partagées et d'appui à l'Union dans les domaines de la politique spatiale, de l'énergie, de l'industrie, de la protection civile, du tourisme, de la santé publique, de l'aide humanitaire, du sport ou encore de la coopération administrative. Les services économiques d'intérêt général (c'est-à-dire les obligations de service public) sont reconnus officiellement.

## II – LE FONCTIONNEMENT PROVISOIRE DE L'UNION SUR LA BASE DES TRAITÉS ACTUELS

---

Tant que le nouveau traité ne sera pas ratifié par l'ensemble des vingt-sept États membres, l'Union continuera à fonctionner sur la base des traités actuels.

Dans cet intervalle, l'Union peut-elle et doit-elle se satisfaire des traités actuels ? La réponse est négative : que ce soit Dominique de Villepin à Berlin en janvier 2006, Tony Blair à Oxford en février 2006, ou encore la Commission européenne dans sa communication « Un projet pour les citoyens : produire des résultats pour l'Union européenne » du 10 mai 2006, tous ont insisté sur l'urgence qu'il y a à réformer l'architecture institutionnelle européenne. Certains domaines révèlent l'existence d'attentes fortes des citoyens européens, notamment dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, le trafic des êtres humains et de la coopération entre les forces de police.

Anticipant la mise en œuvre d'un futur traité, les chefs d'État et de gouvernement ont donc décidé, lors du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006, d'adopter les améliorations proposées dans la Constitution européenne qui ne nécessitaient pas de réformes constitutionnelles. Avec le double impératif de l'efficacité et de la transparence en ligne de mire, le Conseil européen a ainsi :

- rendu publiques toutes les délibérations du Conseil prises dans le cadre de la procédure de codécision ;
- amélioré la mise en œuvre des principes de proportionnalité et de subsidiarité à travers une association accrue des Parlements nationaux ;
- engagé la simplification des dispositifs législatifs existants ;
- doté l'Eurogroupe d'un président désigné pour deux ans<sup>8</sup>.

Dans le même sens, le Conseil a créé en juillet 2004 l'Agence européenne de défense que prévoyait la Constitution européenne.

---

8. Ce mandat est de six mois plus court que celui prévu dans la Constitution européenne et dans le traité modificatif.

Faute de base dans les traités, cet organe a été établi dans le cadre intergouvernemental. Le Conseil a aussi établi une Agence des droits fondamentaux opérationnelle depuis janvier 2007, avec pour mission de veiller à ce que les institutions communautaires et les États membres s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme, reconnus par la Charte des droits fondamentaux, lorsqu'ils préparent ou mettent en œuvre le droit de l'Union.

### **III – LA RATIFICATION DU TRAITÉ MODIFICATIF : LE DERNIER ÉCUEIL À ÉVITER**

---

La convocation d'une nouvelle conférence intergouvernementale, dont les premiers résultats doivent être validés lors du Conseil européen informel d'octobre 2007, n'épuise pas la question de la ratification du traité modificatif. Le principe d'une ratification par l'ensemble des États signataires, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, est maintenu dans le futur traité. Lors du Conseil européen de juin 2007, toutes les mesures ont été prises pour tâcher de satisfaire l'ensemble des parties prenantes.

Cependant, la menace d'une non-ratification n'est pas à exclure : plusieurs formations politiques polonaises ont rapidement fait connaître leur opposition au compromis de juin. Statistiquement, sur les quatre derniers traités soumis à ratification (Maastricht, Amsterdam, Nice, Constitution européenne), seul celui d'Amsterdam n'a soulevé aucun problème. Il est vrai qu'à chaque fois le « non » s'est exprimé à l'occasion d'une consultation par référendum.

Actuellement, aucun État membre n'a indiqué souhaiter recourir à une consultation populaire pour ratifier le traité modificatif, à l'exception de l'Irlande qui y est obligée par sa Constitution. Toutefois, un changement d'attitude de la part d'un ou plusieurs États membres n'est pas à exclure au cas où certains blocages se feraient jour lors de la rédaction du nouveau traité par la conférence intergouvernementale. Un autre facteur de complication, trop souvent négligé, réside dans le délai au terme duquel le nouveau traité

pourra entrer en vigueur. Dans l'ensemble des États membres, la ratification de ce traité peut nécessiter un examen de sa compatibilité avec les constitutions nationales. En France, pour que l'on puisse ratifier le traité simplifié, il faut (à nouveau) réviser préalablement la Constitution. Cela suppose que les propositions de modification constitutionnelle recueillent la majorité des suffrages exprimés dans chacune des deux chambres du Parlement. Ces modifications doivent ensuite être approuvées par le Congrès.

#### **IV – LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES ET LES COOPÉRATIONS BILATÉRALES : DES ALTERNATIVES POUR CONTINUER À AVANCER**

---

Le traité modificatif apporte de nombreuses améliorations au fonctionnement de l'Union. Cependant, tous les États membres ne perçoivent pas de la même façon la nécessité d'une action collective. Certains outils peuvent ainsi se trouver inutilisés pendant des années faute de consensus entre les États membres quant à leur opportunité. L'exemple le plus typique est fourni par la politique des transports, politique commune depuis le début de la construction communautaire : il a fallu attendre près de trente ans pour que le Conseil exerce sa compétence dans ce domaine, après un arrêt de la Cour de justice !

Pour cette raison, les États qui souhaitent renforcer entre eux l'intégration doivent pouvoir le faire sans devoir attendre l'approbation et la participation de tous les États membres.

Dès le milieu des années 1970, la possibilité de permettre à ceux qui le veulent de progresser entre eux a été évoquée dans le domaine monétaire. Au milieu des années 1980, le Royaume-Uni a obtenu que sa contribution financière au budget de l'Union soit adaptée à sa situation spécifique, rompant ainsi avec le principe de l'égalité des droits et des devoirs ; à la même époque, cinq États membres (la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Luxembourg) ont décidé de garantir la liberté de circulation des personnes entre eux au sein du marché intérieur et ont conclu l'accord de Schengen, les pays

participants pouvant recourir aux institutions communautaires pour la réalisation des objectifs de cet accord. Puis le traité de Maastricht a reconnu la possibilité pour un ou plusieurs États membres de ne pas participer à l'union monétaire, soit parce qu'ils ne le veulent pas (Royaume-Uni et Danemark), soit parce qu'ils ne le peuvent pas, faute de remplir les critères de convergence posés pour l'adoption de la monnaie unique. Ce qu'on appelle l'« intégration différenciée » a dorénavant droit de cité dans le droit constitutionnel de l'Union. Et la formule a fait florès depuis lors.

En 1997, le traité d'Amsterdam a instauré le mécanisme des coopérations renforcées, en vertu duquel des États membres peuvent engager entre eux seuls des actions qui n'ont pu aboutir en application des règles normales des traités. Les mesures adoptées dans ce cadre ne s'appliquent qu'aux participants de la coopération renforcée ; les coûts financiers en résultant ne sont pas pris en charge par le budget de l'Union, signe de la rupture avec le principe de solidarité communautaire. Une coopération renforcée peut être lancée dans :

- les domaines couverts par le traité de Rome établissant la Communauté européenne, à l'exception de ceux où l'Union exerce une compétence exclusive (politique agricole commune, marché intérieur, politique monétaire, concurrence, politique des transports) ainsi qu'à l'exclusion de la citoyenneté européenne ;
- les domaines relevant de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Le traité de Nice a assoupli les conditions à respecter pour instaurer une coopération renforcée et étend ce mécanisme à la PESC, à l'exclusion des questions ayant des implications militaires et dans le domaine de la défense. La Constitution européenne franchissait un nouveau cap en prévoyant un mécanisme spécifique dans le domaine de la défense : la coopération structurée permanente.

Par ailleurs, outre les coopérations renforcées qui sont des mécanismes se développant dans le cadre des traités communautaires, les États peuvent toujours développer des coopérations multilatérales hors des traités dans les domaines relevant de leurs compétences, tels

que la défense, la politique industrielle, l'aménagement du territoire, l'éducation, la politique sociale... C'est la logique à l'œuvre dans la conclusion des accords de Schengen, de l'institution de l'Eurocorps et des nombreuses coopérations industrielles. La seule limite à ce type de coopérations tient à ce que leur développement ne doit pas rendre plus difficile la réalisation des objectifs des traités.

Les mécanismes d'intégration différenciée ne constituent certes pas une panacée, dans la mesure où leur multiplication conduit à un amenuisement des principes d'égalité et de solidarité. La règle doit rester une intégration de tous au même rythme, et l'exception le recours aux coopérations.

Mais, dans un monde qui évolue de plus en plus vite, ils peuvent représenter une solution utile pour dépasser le refus au moins temporaire de certains pays d'aller de l'avant. Cependant, ces coopérations doivent rester des solutions provisoires; l'objectif est de restaurer l'égalité entre États et *in fine* entre citoyens européens. C'est pour cela que toute coopération doit rester ouverte à la participation des États membres qui n'ont pu ou voulu y participer lors de son lancement et qu'il s'agit de favoriser les coopérations déjà existantes plutôt que de les multiplier. À cet égard, le groupe constitué par les pays ayant adopté l'euro (l'Eurogroupe) peut constituer une base sur laquelle construire de nouvelles coopérations, par exemple en matière d'enseignement supérieur, d'innovation et de recherche, d'harmonisation sociale et fiscale.

À défaut de toute avancée substantielle dans le fonctionnement des institutions communautaires, c'est là une piste qu'il importe de favoriser. Les États fondateurs de l'Europe, qui participent tous à l'Eurogroupe, ont à ce propos une responsabilité majeure à exercer.

\*

\* \*

La décision du Conseil européen de juin 2007 de relancer l'Europe et d'en jeter les nouvelles bases constitue un succès évident qui met un terme à deux années de doutes et de pause. En attendant que le

nouveau traité entre en vigueur, l'Europe ne saurait se satisfaire des traités actuels pour fonctionner efficacement.

Dans ce contexte, les coopérations entre États pourraient constituer une solution provisoire permettant à tous ceux qui le souhaitent de prendre ensemble les mesures nécessaires pour faire face aux défis actuels et futurs.

Ces coopérations doivent rester ouvertes à l'ensemble des États membres intéressés, l'objectif étant qu'à terme tous y participent. Selon les domaines concernés, ces coopérations doivent pouvoir se développer sur la base des dispositions du traité de Nice relatives aux coopérations renforcées, ou sur la base d'accords internationaux.

Là aussi, le couple franco-allemand a une responsabilité à exercer : il peut être l'unité de base à partir de laquelle se développent certaines coopérations bilatérales, progressivement élargies, dans des secteurs stratégiques tels que la R&D, l'industrie de l'armement, l'harmonisation sociale et fiscale, l'énergie.

Plus fondamentalement, il faut dès aujourd'hui penser à l'unité d'action d'une Europe qui pèsera bientôt moins de 5 % de la population mondiale. Oui, nous devons arriver à nous poser les questions suivantes :

**– Va-t-on accepter un jour la discipline d'un principe majoritaire simple (une voix par État au Conseil européen, un député pour un million d'habitants au Parlement européen) pour les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union ?**

**– Va-t-on accepter de prendre des sanctions contre les États membres qui nuisent objectivement aux intérêts communs de l'Union dans le monde par leur attitude d'obstruction ?**

**– Va-t-on accepter de retransférer aux États membres certaines compétences dévolues naguère à l'Union et qu'ils pourraient exercer avec plus de pertinence (soutien aux agriculteurs, fixation de certains taux de TVA...)?**

## CONCLUSION

Cinquante ans après la création de l'Europe, le temps est venu de poser à nouveau les bases de son action. La situation présente n'a que peu à voir avec celle des pays européens de l'après-guerre : les tickets de rationnement, la séparation Est-Ouest, la méfiance à l'égard des ennemis ancestraux, la dépendance alimentaire... sont autant de lointains souvenirs. Les préoccupations des citoyens européens concernent aujourd'hui le chômage, la sécurité, la situation générale de l'économie, l'immigration, la hausse des prix, le terrorisme, les relations avec le reste du monde.

À l'origine, l'Europe a porté son effort sur les secteurs du charbon et de l'acier afin de rendre impossible tout nouveau conflit armé et d'organiser la reconstruction de l'Europe tout entière. Symboliquement, c'était là remplir un triple objectif de paix, d'égalité et de solidarité.

Mais quand en juillet 2002 le traité de Paris, qui avait établi en 1952 la CECA, s'est éteint, étant arrivé à son terme, qui s'en est ému ? Personne. Le traité avait rempli sa fonction et il était logique qu'il cessât. L'intelligence de ses rédacteurs est d'avoir su que rien ne se fait dans la rapidité et que seule une action sur le très long terme pouvait porter ses fruits.

Cet appel semble avoir été également entendu par le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007. En rénovant l'architecture institutionnelle de l'Union, en la dotant de nouvelles compétences, en constitutionnalisant la Charte des droits fondamentaux, les chefs d'État et de gouvernement ont entendu placer l'Union dans le *xxi*<sup>e</sup> siècle et tourner le dos au « court-termisme ».

Les domaines prioritaires sur lesquels l'Europe doit se concentrer et s'engager ont été présentés : la compétitivité économique, l'environnement, l'énergie, la PESG, l'immigration. Certains progrès sont en cours,

notamment dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, mais ils doivent encore être consolidés en utilisant tous les nouveaux outils que le traité modificatif et les coopérations multilatérales mettent à la disposition de l'Union et des États membres. Pour que ces efforts soient vraiment couronnés de succès, encore faut-il qu'ils soient compris et perçus par les citoyens. À quoi sert-il d'affirmer que « l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples » si les progrès accomplis par l'Union ne sont pas expliqués ?

Sous forme de boutade, Jacques Delors a indiqué à ce sujet que « personne ne peut tomber amoureux du marché intérieur ». Dans son « Livre blanc sur une politique de communication européenne » de février 2006, la Commission note aussi l'existence d'un fossé croissant entre l'Union et ses citoyens et considère avec justesse qu'« il n'y a pas de démocratie saine sans communication. Celle-ci est un processus à double sens. La démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible ». En réaction, elle propose une nouvelle politique de communication dont l'objectif est, comme toujours, de créer une sphère publique européenne. Il est suggéré de faciliter l'accès des citoyens européens aux documents de l'Union, de multiplier les procédures de consultation, d'inclure une dimension européenne dans les enseignements d'éducation civique, de soutenir l'organisation de débats publics par la société civile, d'accroître la transparence des travaux du Conseil, de mieux exploiter le potentiel des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de développer la couverture médiatique des questions européennes...

Cette démarche doit être saluée et appuyée. Mais permettra-t-elle l'émergence d'une prise en compte plus large et plus régulière des questions européennes par les Européens ? Au titre de l'année 2007, le budget de l'Union consacré à la communication – toutes institutions confondues – s'élève à 285 millions d'euros, soit 0,25 % du budget total ! La modicité des moyens mis à la disposition de cette politique se justifie au regard de la nature contrainte du budget général de l'Union et par le souci de l'Union de décentraliser son action, dans le respect

du principe de subsidiarité. L'inconvénient d'une telle approche est qu'elle conduit à renvoyer la responsabilité de la communication à des autorités nationales, pas forcément enclines à dégager des financements et à mobiliser du personnel pour parler de l'Europe.

La Commission ainsi que le Parlement européen doivent solliciter plus activement leurs bureaux de représentation dans l'ensemble des États membres. Des médias transeuropéens se constituent progressivement; ils doivent être soutenus financièrement par l'Union.

Au-delà, les procédures de consultation, *via* les livres verts et les livres blancs par exemple, nous paraissent trop limitées à la sphère des seuls spécialistes pour susciter l'engouement du public. Au déficit démocratique de l'Union, une réponse en termes de communication est nécessaire mais insuffisante. Il faut aussi une réponse politique.

Les élections européennes devraient *a priori* constituer le grand rendez-vous quinquennal européen. Il faut des partis européens mieux structurés, plus indépendants des formations nationales qui en sont membres, pour susciter un intérêt et un débat à l'échelle du continent.

Le dispositif d'initiative populaire inséré à l'article I-47-4 de la Constitution européenne et repris dans le traité modificatif peut contribuer à une mobilisation nouvelle autour des enjeux européens : il permettrait à un million de citoyens, ressortissants d'un nombre significatifs d'États membres, de prendre une initiative dans une matière relevant de la compétence de l'Union.

Au-delà des progrès que permet le futur traité, nombre de questions demeurent en suspens : comment aller vers un principe majoritaire plus simple, comment assurer l'égalité dans la représentation des citoyens européens, comment donner une voix aux nombreux étrangers présents sur le territoire de l'Union ?

Sans effort supplémentaire de l'Union pour renforcer l'intérêt politique pour l'Europe dans les opinions publiques, la formule de Jean Monnet, « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes », demeurera une simple supplique, faute pour les citoyens de pouvoir prendre conscience de ce qui les unit.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Achever le plus rapidement possible un **marché unique** :
  - des services aux entreprises,
  - des technologies de l'environnement,
  - de l'énergie.
- Ouvrir à des **coopérations entre deux ou plusieurs États membres**, avec l'accord de la Commission, certains secteurs couverts par la stratégie de Lisbonne, notamment la politique industrielle, la recherche et l'innovation, la formation professionnelle, l'éducation supérieure, l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés... Les États membres ayant déjà adopté l'euro comme devise commune doivent exercer un rôle pionnier à cet égard.
- Attribuer une « **prime** » **aux pays mettant en œuvre les objectifs de la stratégie de Lisbonne** de manière déterminée. Cela peut passer par des prêts bonifiés accordés par la BEI et l'aménagement des règles budgétaires du pacte de stabilité et de croissance.
- Introduire une « **taxe carbone** » dont les bases de calcul seront identiques dans l'Union. Cette taxe carbone s'ajoutera au tarif extérieur de manière à ne pas pénaliser les industriels européens et constituera une nouvelle ressource propre du budget de l'Union. Les entreprises pourront obtenir une exonération totale ou partielle à condition de démontrer qu'elles sont en dessous de certaines normes de pollution, les entreprises des pays tiers ayant accès à ces mêmes dérogations.
- Soutenir l'effort des entreprises en matière de recherche et de développement par des programmes publics : **le montant du 7<sup>e</sup> PCRD doit être fortement réévalué** à la hausse en 2008-2009 lors de la révision des perspectives financières 2007-2013.
- Reconnaître une compétence nouvelle à l'Union dans le domaine énergétique, partagée avec celle des États membres.

- Faciliter la mise en œuvre des projets transfrontaliers à travers l'établissement d'une procédure administrative unique au nom de l'intérêt public européen (enquête préalable, déclaration d'utilité publique...).
- Constituer des stocks stratégiques communautaires pour le pétrole et le gaz.
- Achever rapidement l'ouverture des marchés nationaux de l'armement encore très fermés dans les faits et organiser l'ouverture progressive du marché européen aux pays tiers afin de créer une pression concurrentielle et de faciliter l'émergence de champions européens.
- Créer sans tarder une police européenne des frontières, des gardes-côtes européens et une police des airs européenne aux aéroports.
- Mettre en œuvre en 2008 les obligations créées en matière d'immigration par le traité d'Amsterdam avant d'imaginer toute nouvelle mesure. L'Union doit mettre en œuvre le plus rapidement possible une **politique commune en matière de visas, d'immigration et de contrôle aux frontières extérieures**, sur la base des dispositions du traité modificatif. Cela suppose notamment une harmonisation et une intégration plus importantes des systèmes juridiques nationaux.
- Généraliser une **green card à l'européenne** : l'attribution d'un permis de travail s'effectuerait au regard de la satisfaction par l'immigré de critères tenant à sa qualification, aux besoins des économies d'accueil, etc.
- Faire des élections européennes le grand rendez-vous quinquennal européen. Il faut pour cela des partis européens mieux structurés, plus indépendants des formations nationales qui en sont membres, pour susciter un intérêt et un débat à l'échelle du continent.
- Mettre en œuvre le dispositif d'**initiative populaire** inséré à l'article I-47-4 de la Constitution européenne et repris dans le traité modificatif, qui peut contribuer à une mobilisation nouvelle autour des enjeux européens : il permettrait à un million de citoyens, ressortissants d'un nombre significatifs d'États membres, de prendre une initiative dans une matière relevant de la compétence de l'Union.

ISBN 978-2-9529612-1-9

Dans un monde en mutation et face à des opinions publiques inquiètes, l'Union doit démontrer qu'elle n'est pas un projet périmé.

En pleine réforme des traités, Stuart Bell, Francis Mer et Frédéric Allemand préconisent de resserrer les liens entre les Européens dans cinq sujets clés pour l'avenir : la compétitivité économique, l'environnement, l'énergie, l'action extérieure et l'immigration.

À cet effet, ils formulent une série de recommandations pragmatiques articulées autour de trois idées centrales : le principe de subsidiarité doit être exercé avec plus de discernement, les pays qui le souhaitent doivent pouvoir renforcer le niveau d'intégration entre eux, la conscience européenne des citoyens doit être accrue au travers d'une communication sur l'Europe renouvelée.

## RESSERRER L'UNION ENTRE LES EUROPÉENS



→ Sir Stuart Bell

Député et membre du gouvernement britannique, membre du conseil de surveillance de la Fondation pour l'innovation politique



→ Francis Mer

Ancien ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, président du conseil de surveillance de Safran, membre du conseil de surveillance de la Fondation pour l'innovation politique



→ Frédéric Allemand

Chargé de recherche à la Fondation pour l'innovation politique, maître de conférences à l'IEP de Paris