

THINK GLOBAL ACT EUROPEAN

La contribution de treize think tanks européens
au trio des présidences
française, tchèque et suédoise
de l'Union européenne

**Fondation pour l'innovation politique
Notre Europe**

Sous la direction d'Elvire Fabry et de Gaëtane Ricard-Nihoul

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE
137, rue de l'Université | 75007 Paris – France
Tél. : 33 (0)1 47 53 67 00 | Fax : 33 (0)1 44 18 37 65
E-mail : contact@fondapol.org | Site Internet : www.fondapol.org

NOTRE EUROPE
41, bd des Capucines | 75002 Paris – France
Tél. : 33 (0)1 44 58 97 97 | Fax : 33 (0)1 44 58 97 99
E-mail : info@notre-europe.eu | Site Internet : www.notre-europe.eu

SOMMAIRE

Préface

Tommaso Padoa-Schioppa, Jean-Claude Paye..... 9

Think Global – Act European : Synthèse

Gaëtane Ricard-Nihoul, Elvire Fabry..... 11

PARTIE I – TRAITÉ DE LISBONNE, DÉMOCRATIE, BUDGET..... 23

Traité de Lisbonne

Traité de Lisbonne : les enjeux de la ratification et de la mise en œuvre

Panayiotis C. Ioakimidis – Eliamep..... 29

Les innovations institutionnelles du traité de Lisbonne

Paweł Świeboda – DemosEuropa..... 33

Le traité de Lisbonne et les nouveaux postes à pourvoir : quelques recommandations pratiques

Sebastian Kurpas – CEPS..... 40

La ratification du traité de Lisbonne : les inconnues de la troïka

Věra Řiháčková – Europeum..... 43

La troïka à l'heure de la mise en œuvre du traité de Lisbonne : gérer humblement les affaires courantes

Carl Fredrik Bergström – SIEPS..... 47

Démocratie

D'une Europe des projets à un projet pour l'Europe et ses citoyens

Gaëtane Ricard-Nihoul – Notre Europe..... 53

Un plaidoyer pour une Europe plus politique

Loukas Tsoukalis – Eliamep..... 57

Les multiples visages de l'euroscpticisme

Catharina Sørensen – DIIS..... 60

La lutte pour la démocratie européenne

Tereza Hořejšová – Europeum..... 65

Démocratie délibérative : les leçons à tirer et la voie à suivre pour l'Union

Stephen Boucher – Notre Europe..... 69

Budget

Problèmes en vue : l'UE peut-elle s'accorder sur une meilleure façon de négocier son budget ?

Sara Hagemann, Fabian Zuleeg – EPC..... 75

Moderniser le budget de l'UE : des stratégies de redéploiement	
Daniel Tarschys – SIEPS	81
Les réformes du budget de l'UE : vers un processus plus ou moins fort d'intégration européenne ?	
Jarosław Pietras – DemosEuropa	86
Le budget européen : des moyens adéquats pour le projet européen de demain ?	
Eulalia Rubio – Notre Europe	91
Un budget pour l'avenir de l'UE	
Jorge Núñez Ferrer – CEPS	98
PARTIE II – CROISSANCE	101
<u>Stratégie de Lisbonne</u>	
La troïka et la stratégie de Lisbonne : une cause désespérée ?	
Peter Becker – SWP	105
La stratégie de Lisbonne au-delà de 2010	
Lukáš Pachtá – Europeum	110
Croissance, emploi et justice sociale, en dépit de la stratégie de Lisbonne	
Nikos Koutsiaras – Eliamep	116
Penser « Lisbonne III » au-delà des contradictions actuelles	
Yann Echinard – Grenoble Universités	
Damien Tresallet – Fondation pour l'innovation politique	122
<u>Marché intérieur</u>	
Le futur marché intérieur européen : une économie de la connaissance sans frontières ?	
Hans Martens, Fabian Zuleeg – EPC	128
<u>Union économique et monétaire</u>	
Le bilan de dix ans d'UEM et l'avenir de la gouvernance économique et monétaire européenne	
Daniela Schwarzer – SWP	136
Donner à l'Union une gouvernance économique grâce à une responsabilité politique renouvelée	
Frédéric Allemand – Fondation pour l'innovation politique	142
<u>Vision sociale européenne</u>	
L'Europe sociale : une réalité ou une nécessité ?	
Maciej Duszczyc – DemosEuropa	148
Pour un agenda social ambitieux	
Marjorie Jouen – Notre Europe	154

PARTIE III – JUSTICE, LIBERTÉ, SÉCURITÉ	159
<u>Immigration</u>	
Immigration clandestine et immigration hautement qualifiée : un tandem compatible	
Jakob von Weizsäcker – Bruegel.....	164
Pour une approche globale des enjeux d’immigration en Europe : un débat courageux s’impose	
Elizabeth Collett – EPC.....	170
Un regard neuf sur la politique d’immigration européenne et le marché du travail	
Anna Triandafyllidou – Eliamep.....	175
Perspectives européennes en matière d’immigration légale et de droit d’asile	
Steffen Angenendt, Roderick Parkes – SWP.....	181
Commentaires sur le « paquet gestion des frontières de l’UE » de février 2008	
Elspeth Guild, Sergio Carrera, Florian Geyer – CEPS.....	187
<u>Justice et affaires intérieures</u>	
Le difficile parcours de la JAI : d’Amsterdam à Stockholm en passant par Lisbonne	
Jérôme Bacquias – EPC.....	193
La nouvelle politique de l’UE en matière de sécurité intérieure	
Hugo Brady – CER.....	200
PARTIE IV – DÉVELOPPEMENT DURABLE	203
<u>Énergie-environnement</u>	
Le défi de la politique européenne énergétique et climatique : mettre en œuvre des objectifs ambitieux	
Susanne Dröge, Oliver Geden – SWP.....	208
Deux fois 20 pour 2020 : la Commission est sur la bonne voie	
Simon Tilford – CER.....	214
Alléger la facture climatique	
Juan Delgado – Bruegel.....	222
Utiliser les marchés pour garantir les approvisionnements européens en gaz naturel	
Arno Behrens – CEPS.....	227
<u>Révision de la PAC</u>	
Bilan de santé de la PAC : besoin de prévention ou de révision ?	
Tereza Svačinová – Europeum.....	233
La révision de la PAC : vers un nouveau projet agricole commun	
Nadège Chambon – Notre Europe.....	239

PARTIE V – L’EUROPE DANS LE MONDE	245
<i>Relations extérieures</i>	
Faire de la puissance normative de l’Union européenne une réalité	
Ian Manners – DIIS.....	250
Projeter la force normative sur la scène internationale : une UE « verte » et compétitive	
Elvire Fabry – Fondation pour l’innovation politique.....	257
L’UE en tant que puissance normative : doter la stratégie de Lisbonne d’une dimension extérieure	
Anna Michalski – SIEPS.....	262
Rééquilibrer les relations UE-Russie autour de l’État de droit	
Mark Leonard – ECFR.....	269
Promouvoir la démocratie à l’extérieur : l’Union en quête de stratégie	
Richard Youngs – FRIDE.....	274
L’action extérieure de l’Union ou comment faire entendre la voix des Européens	
Hugo Brady – CER.....	281
<i>Défense</i>	
Le défi de la politique européenne de sécurité et de défense	
Tomáš Weiss – Europeum.....	286
Réévaluer la stratégie européenne de sécurité : après 2008 et au-delà de la PESD	
Antonio Missiroli – EPC.....	292
La défense européenne : de la réflexion à l’action	
Tomas Valasek – CER.....	299
Pour un renforcement de l’engagement européen en Afghanistan	
Daniel Korski – ECFR.....	306
<i>Élargissement</i>	
L’élargissement de l’UE : concilier pragmatisme et ambition	
Janis A. Emmanouilidis, Ruby Gropas – Eliamep.....	311
L’avenir de l’élargissement de l’Union européenne : défis, écueils et opportunités	
David Král, Vladimír Bartovic – Europeum.....	317
La promesse d’une « intégration profonde » peut-elle satisfaire nos voisins ?	
Alan Mayhew – DemosEuropa.....	323
Think tanks et auteurs	328

PRÉFACE

À partir de juillet 2008, la France, la République tchèque et la Suède constitueront le prochain trio des présidences du Conseil de l'Union européenne. Si le traité de Lisbonne est ratifié, il mettra en place une présidence stable du Conseil européen et renforcera le rôle du trio à la tête des Conseils des ministres sectoriels pour assurer une plus grande continuité dans l'action de cette institution.

La réflexion des think tanks européens est de plus en plus considérée comme une contribution essentielle à la définition de l'agenda communautaire. La force de cette réflexion réside aussi dans la capacité de ces think tanks à développer entre eux des synergies et une stimulation intellectuelle fructueuses.

Dans ce contexte, Notre Europe et la Fondation pour l'innovation politique ont décidé de constituer un groupe de think tanks européens dont les réflexions et propositions viendraient nourrir la préparation du prochain trio et de ce fait accompagneraient la mise en œuvre du nouveau traité.

Le projet intitulé *Think Global – Act European*, qui a mobilisé treize think tanks européens, a reçu le soutien des trois gouvernements français, tchèque et suédois. Ces think tanks ont choisi de travailler ensemble en respectant l'esprit de la devise de l'UE : « Unie dans la diversité ».

Il est bien sûr tentant pour le gouvernement d'un État membre de déclarer que sa présidence du Conseil intervient à un moment clé de la construction européenne. Dans le cas du prochain trio, cependant, cette affirmation ne paraît pas exagérée.

Après les célébrations anniversaires des cinquante ans du traité de Rome et des soixante ans du congrès de La Haye, le sentiment d'entrer dans une nouvelle phase de la construction européenne est largement partagé. Si le traité de Lisbonne parvient à dégripper la mécanique institutionnelle, le trio devra donner du sens et du contenu au projet européen que ces nouvelles institutions devront incarner. Au-delà de cette réflexion de moyen et de long termes, un regard sur l'actualité européenne des dix-huit prochains mois montre à quel point les enjeux de court terme, où s'entremêlent défis internes et externes, sont également de taille.

Tout d'abord, la mise en œuvre du traité de Lisbonne peut donner lieu à des applications très variables selon la volonté politique engagée. Par ailleurs, alors qu'auront lieu en 2009 la campagne des élections européennes et le renouvellement de la Commission européenne, les Européens seront appelés à préparer la réforme du budget post-2013 et la révision des politiques de l'Union. Parallèlement, alors que la stratégie de Lisbonne arrivera à échéance en 2010 et le protocole de Kyoto en 2012, un nouvel élan doit être trouvé pour allier les objectifs ambitieux de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique et de sécurité énergétique, d'une part, au besoin de renforcer la compétitivité de l'UE sans renier ce qui a fait la force de son modèle social, d'autre part.

La période qui s'ouvre pour l'UE en ce début de ^{xxi}^e siècle est celle d'une refondation : après une première phase de construction interne et d'extension de son modèle par la voie de l'élargissement, il s'agit maintenant de passer à une phase de consolidation des politiques existantes, de lancement d'initiatives capables de créer de nouvelles solidarités européennes et de projection sur la scène internationale à travers la définition d'un projet d'ensemble mobilisateur.

Tommaso Padoa-Schioppa, président de Notre Europe

Jean-Claude Paye, président de la Fondation pour l'innovation politique

Cette synthèse introductive reflète les propositions des treize think tanks, mais elle n'est pas le résultat d'une rédaction collective et demeure sous la responsabilité de ses auteurs.

THINK GLOBAL – ACT EUROPEAN : SYNTHÈSE

Le groupe européen de treize think tanks constitué à la fin de l'année 2007 s'est donné pour devise : « *Think Global, Act European* ». Cette formule générale associée à des recommandations pour un agenda de court terme reflète l'approche que ce groupe souhaite voir adopter par le prochain trio – ou troïka¹ – pour aborder sa mission, à partir de juillet 2008.

L'objectif de cette troïka, qui regroupera les présidences française, tchèque et suédoise du Conseil de l'UE, est bien entendu de parvenir courant 2008-2009 à faire avancer l'ensemble des dossiers engagés au sein des institutions communautaires.

Mais nous nous situons à un moment charnière de l'intégration européenne dont le nouveau trio doit prendre la juste mesure pour contribuer à faire de l'UE un acteur global.

Les changements qui devraient découler de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, dans un contexte de profonde mutation de l'environnement international et d'émergence de nouveaux défis, exigent de poursuivre une action européenne résolue et de replacer les ambitions des politiques sectorielles dans une perspective plus globale.

La nouvelle troïka aura à convaincre les citoyens européens – parfois désorientés – de la pertinence, de l'urgence et de la cohérence d'un projet européen d'ensemble qui puisse être porté à l'échelle internationale.

I – THINK GLOBAL : UN PROJET D'ENSEMBLE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS GLOBAUX

Voilà soixante ans que les Européens sont mobilisés en priorité par les défis internes du processus d'intégration. Aujourd'hui, s'il est vrai que le marché unique et le processus d'élargissement ne sont pas achevés, les objectifs initiaux de l'intégration européenne ont été largement atteints : vingt-sept pays et près de cinq cents millions d'individus bénéficient de la paix, de la démocratie et d'un accroissement du niveau de vie.

Pendant ce demi-siècle, le profond changement du contexte international et l'enchevêtrement croissant des enjeux internes et externes ont créé de nouveaux défis pour l'Union.

1. Depuis le traité d'Amsterdam, le terme *troïka* est généralement utilisé pour désigner le trio rassemblant le ministre des Affaires étrangères de l'État membre assurant la présidence du Conseil de l'Union européenne, le secrétaire général/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et le commissaire en charge des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage. Mais le terme *troïka* fait aussi référence au trio composé de trois États membres qui assurent successivement la présidence du Conseil de l'Union et qui depuis 2007 (trio Allemagne-Portugal-Slovénie) a renforcé sa coordination en travaillant à un programme commun de dix-huit mois.

Les frontières qui séparaient les politiques intérieure et extérieure de l'Union sont plus que jamais perméables. Les citoyens européens, qui perçoivent l'impact croissant sur leur environnement de phénomènes qui ont pris une dimension globale, ont besoin que leurs responsables politiques donnent un sens à l'Europe de demain et tracent une voie pour l'Union européenne dans la mondialisation.

Face à l'accroissement de la concurrence mondiale et à l'émergence de nouvelles puissances économiques, politiques et militaires, la compétitivité de l'UE dépend largement de sa capacité d'innovation. Alors que la pression migratoire se renforce aux frontières de l'UE et que les États membres, confrontés à un vieillissement démographique, connaissent déjà, dans certains secteurs, une pénurie de main-d'œuvre, les Européens doivent adapter et coordonner leurs politiques migratoires. Avec le renforcement des menaces terroristes et pandémiques, les enjeux sécuritaires deviennent plus diffus et exigent une meilleure coordination entre les États membres.

L'accès aux ressources naturelles, les ressources énergétiques au premier chef, est plus que jamais un enjeu de la compétition mondiale. Le changement climatique est en soi un formidable défi auquel les Européens ont répondu en se fixant des objectifs ambitieux à l'horizon 2020², mais auxquels il reste à adjoindre une stratégie claire en matière de compétitivité des entreprises européennes. La sécheresse et l'insuffisance alimentaire qui menacent les pays en développement risquent de créer de nouveaux foyers d'instabilité qui pourraient mobiliser plus largement la force de stabilisation de l'UE, notamment lorsque les États-Unis ne peuvent ou ne veulent pas intervenir.

En outre, alors que l'émergence de nouvelles puissances comme le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine – regroupées couramment sous l'acronyme BRIC – a un impact croissant sur les équilibres mondiaux et sur le poids relatif des États-Unis et de l'UE dans le monde, l'Union se voit contrainte de renforcer son rôle de stabilisateur et de régulateur sur la scène internationale. C'est au tour de l'Europe de s'engager à défendre des biens publics mondiaux – tels que le développement durable. Pas seulement par altruisme. Cette nouvelle politique étrangère participe de l'intérêt des Européens.

La capacité de l'Union à s'adapter à ce nouveau contexte international et à en anticiper les évolutions repose largement sur la volonté des États membres de faire valoir un intérêt commun qu'ils puissent présenter au reste du monde, plutôt qu'une somme d'intérêts nationaux plus ou moins compatibles. C'est l'affirmation de cette solidarité européenne et la confiance dans le rôle que l'UE peut jouer dans le monde qui permettra à l'Europe de rester ouverte à la mondialisation, d'en tirer des bénéfices, et dans le même temps de contribuer à sa régulation pour en atténuer les effets négatifs.

2. Le paquet changement climatique-énergie adopté par la Commission européenne le 23 janvier 2008 vise à atteindre d'ici 2020 l'objectif global d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % (par rapport à 1990) et d'une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE. Cette dernière cible inclut, pour le secteur des transports, une proportion de biocarburants durables équivalant à 10 % de la consommation globale d'essence et de diesel.

II – ACT EUROPEAN : UNE ACTION EUROPÉENNE RÉSOLUE POUR FAIRE DE L'UE UN ACTEUR GLOBAL

Ayant pris la mesure des défis globaux et des bénéfices d'une coopération européenne dans ces domaines, les Européens doivent formuler des réponses claires et engagées là où l'action européenne se révèle indispensable. Cette action européenne recouvre aujourd'hui au moins quatre enjeux. Il s'agit tout d'abord de consolider et de revisiter ce qui semble acquis mais dont on ne tire pas encore le meilleur parti (en particulier, le marché unique, l'Union économique et monétaire – UEM – et la politique agricole commune – PAC). Simultanément, l'heure est venue d'initier de nouvelles solidarités européennes face aux défis colossaux que constituent le changement climatique, l'approvisionnement énergétique et la gestion de l'immigration, et de se donner les moyens d'agir par le biais d'un budget européen ambitieux. Mais toutes ces initiatives échoueront à mobiliser les citoyens si le projet européen ne repose pas sur des bases démocratiques plus solides. Enfin, les objectifs internes et externes doivent être cohérents et coordonnés pour permettre de projeter la force normative de l'UE à l'extérieur de ses frontières et accroître son influence sur la scène internationale.

Consolider et revisiter l'acquis

Définir un nouveau projet d'ensemble pour l'Union ne signifie pas qu'il faille se détourner des acquis de soixante années d'intégration dont la dynamique doit rester un moteur d'action. La troïka des présidences française, tchèque et suédoise a plusieurs domaines à réviser pour consolider l'acquis communautaire. Les contributions de ce rapport l'engagent notamment à :

■ **Poursuivre l'achèvement du marché unique, notamment par la création d'un marché européen de l'énergie.**

Compte tenu de l'effet d'entraînement que les réformes engagées au sein du marché intérieur peuvent produire dans des domaines connexes et du rôle moteur que la Commission européenne y exerce, les efforts de la troïka doivent se concentrer en premier lieu sur l'achèvement du marché intérieur. La troïka doit également s'attacher à créer un véritable marché de l'énergie dont une condition préalable est la connexion des réseaux européens de transport d'énergie.

■ **Donner corps à l'Union économique et monétaire, en priorité dans sa représentation extérieure.**

Le maintien d'une forte hétérogénéité économique entre les États membres, malgré la création de l'Union économique et monétaire, et les défaillances de gouvernance économique, qui ne sont pas réduites par le traité de Lisbonne, devraient inciter la troïka à rechercher des solutions pragmatiques s'inscrivant à la marge du système institutionnel actuel et insistant sur les aspects politiques pour améliorer substantiellement la gouvernance économique de l'UE. Une première action significative consisterait à définir les

modalités pratiques de représentation externe de l'Union économique et monétaire dans les forums internationaux – tels que le Fonds monétaire international (FMI), le G7-G8 et la Banque mondiale – et à l'égard des grands partenaires tels que les États-Unis ou la Chine.

■ **Susciter un débat de fond et sans tabous sur la politique agricole commune.**

Avec les discussions sur son « bilan de santé » et le réexamen du budget européen, la PAC engage un tournant historique, dans un contexte inédit marqué par l'augmentation de la demande alimentaire et non-alimentaire mondiale. Il faudra produire plus, avec une compétitivité accrue, mais aussi avec moins d'intrants (eau, sol, engrais et pesticides) pour protéger l'environnement. Par ailleurs, on ne peut pas perdre de vue les exigences internes de cohésion territoriale. Les trois présidences devront surmonter leurs préférences nationales pour mener à bien les négociations qui promettent d'être âpres. Plutôt que de se focaliser sur la dimension budgétaire, la troïka devrait inviter les États membres à se demander quel modèle alimentaire et agricole ils souhaitent pour l'Europe et quelle place doit désormais prendre l'agriculture dans l'équilibre territorial.

Initier de nouvelles solidarités européennes

La compétitivité, la lutte contre le changement climatique et la question de l'immigration ne sont pas de nouveaux défis mais ils prennent une toute autre dimension dans un monde globalisé. Beaucoup de conflits politiques, économiques et sociaux du XXI^e siècle tourneront autour de ces enjeux. Plusieurs enquêtes d'opinion indiquent que les citoyens européens attendent de l'UE qu'elle joue plus activement un rôle de régulation dans ces domaines. Au-delà d'une meilleure coordination des politiques nationales, de nouveaux mécanismes de solidarité entre Européens sont nécessaires. Cet esprit de solidarité devrait aussi être un des fils conducteurs du réexamen du budget européen. Les contributions du rapport proposent notamment de :

■ **Muscler la stratégie de Lisbonne pour aller vers la création d'un véritable espace de recherche et d'innovation.**

L'élaboration d'une nouvelle stratégie pour 2010, qui incombe à la nouvelle troïka, doit partir d'un diagnostic global des défis de compétitivité auxquels sont confrontés les Européens et auxquels ils cherchent à allier des exigences de développement durable et la défense du modèle social européen. Lisbonne III doit être fondée sur des priorités d'action claires. La priorité donnée à la recherche et à l'innovation implique de prendre les mesures internes nécessaires à la reconnaissance et à l'établissement d'une cinquième liberté : la liberté de la connaissance. Au-delà de la déclaration de principe, la libre circulation des chercheurs au sein de l'UE doit devenir une réalité pour favoriser l'émergence d'un espace commun de la recherche et attirer des chercheurs en provenance des États tiers.

Par ailleurs, une différenciation des objectifs pourrait être envisagée selon les pays, afin de tenir compte de l'hétérogénéité persistante des situations économiques. Pour rendre cette stratégie plus efficace, les États membres devraient être récompensés pour

les efforts politiques réellement engagés par le biais d'incitations financières et politiques complémentaires aux mécanismes de coordination.

Enfin, l'UE ne doit pas se concentrer exclusivement sur les « gagnants » de la mondialisation à travers les investissements en recherche et développement mais doit également veiller à aider les « perdants ». La récente création d'un Fonds d'ajustement à la mondialisation va dans le bon sens, en esquisant une nouvelle forme de solidarité entre les Européens. Mais le budget et l'efficacité de ce nouvel instrument doivent être renforcés et l'Union a besoin plus largement d'une politique sociale destinée, parmi d'autres objectifs développés dans ce rapport, à compenser les efforts engagés pour s'adapter à la mondialisation.

■ **Définir un plan d'action pour atteindre les objectifs des « deux fois 20 pour 2020 » en matière de changement climatique.**

Pour que l'UE concrétise les objectifs annoncés et maintienne sa position en tête des négociations internationales (l'accord succédant au traité de Kyoto commencera à être négocié fin 2009), le groupe Think Global – Act European (TGAE) recommande à la troïka de se concentrer sur les mesures destinées à réduire la production de gaz à effet de serre et le bon fonctionnement du système d'échange des quotas d'émission dans l'UE, en fixant des objectifs ambitieux et peut être en mettant en place des institutions indépendantes qui assureraient leur suivi. La troïka devra en outre s'employer à rallier le plus grand nombre d'États tiers, notamment les États-Unis, en les incitant à adopter des mesures contraignantes concernant les enjeux climatiques. Les objectifs en matière d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables devraient être également suivis d'effets. Les entreprises ont besoin d'y voir plus clair dans la stratégie européenne mise en place contre les effets du changement climatique pour pouvoir adapter leurs futurs investissements.

■ **Développer une approche globale de l'immigration légale et illégale.**

La définition d'une politique d'immigration commune est un des domaines dans lesquels les think tanks du groupe TGAE manifestent la plus forte dissension, reflet d'un débat encore vif entre les pays les plus exposés aux vagues d'immigration clandestine et ceux qui connaissent un transit réguliers d'immigrés en provenance d'autres États membres. Face au déclin démographique de l'Union, l'immigration est souvent présentée comme une ressource clé pour compenser le manque de main-d'œuvre. Mais les besoins aussi bien qualitatifs que quantitatifs divergent d'un pays à l'autre. Une approche européenne pourrait toutefois aider les États membres à faire face à la compétition internationale pour attirer les travailleurs qualifiés. De même, une meilleure coordination européenne sur la question de l'immigration légale serait fondamentale, dans une Europe où, en ce qui concerne l'espace Schengen, les contrôles aux frontières intérieures ont été supprimés. L'incapacité de lutter contre l'immigration clandestine au niveau européen risque de miner la crédibilité des politiques d'immigration et porte préjudice au droit d'asile et au respect des droits fondamentaux.

Le groupe TGAE recommande de veiller à préserver un équilibre entre contrôle aux frontières, standards humanitaires communs et cadre européen pour les régularisations. Des

modes de migration légale tels que l'« immigration pendulaire » devraient être développés. Toutefois, les partenariats pour la mobilité ne constituent pas un remède miracle pour le problème de l'immigration clandestine. En outre, une meilleure intégration des migrants doit être recherchée : les tensions sociales que peut provoquer l'arrivée de nouveaux migrants dans les États membres doivent être mieux anticipées par un débat public sur la nécessité, la gestion et l'impact des futures vagues d'immigration. Enfin, la troïka doit poser les bases d'une politique commune attractive pour l'immigration qualifiée. En plus du projet de « carte bleue » de la Commission européenne, les universités européennes devraient se rendre plus attractives pour faire venir les talents en Europe dès le début de leur cursus.

■ Concevoir une réforme budgétaire ambitieuse orientée vers le financement des biens publics européens.

En 2008-2009, l'UE devra amorcer le débat sur le budget post-2013. Celui-ci devrait connaître son moment de tension maximum autour de 2011, lorsque les chiffres concrets des contributions et des dépenses seront mis sur la table. Mais un premier échange sur les principes qui devraient présider à la future réforme budgétaire et sur les priorités politiques qui devraient la guider est indispensable pour lui donner un peu de hauteur de vues. Le groupe TGAE considère qu'une réforme substantielle du budget européen est nécessaire et qu'il faut pouvoir traiter de manière globale la question des dépenses, des recettes et des procédures. La négociation budgétaire ne peut être réduite à ses aspects financiers. Elle est aussi et doit être l'expression d'une ambition politique, d'un avenir commun partagé par les États membres et les citoyens européens. L'implication du Parlement européen, fort de l'extension de son pouvoir budgétaire, est à cet égard essentielle.

Le groupe TGAE recommande en particulier à la troïka de réfléchir à une méthode de négociation qui permette d'éviter l'utilisation d'une grille d'analyse focalisée sur la question des soldes nets, qui, outre son caractère souvent erroné, occulte la question essentielle du financement des « biens publics » européens et conduit à un budget minimaliste et statique. Plusieurs contributions insistent aussi beaucoup sur la nécessité – même si le contenu du budget constitue la partie la plus visible et bien sûr fondamentale de la négociation – d'ouvrir le débat sur le volet « recettes » du budget avec la perspective du recours à de nouvelles ressources, qu'il s'agisse d'une contribution basée sur les PIB nationaux nettoyée de toute correction ou d'une nouvelle ressource propre pour l'UE, en n'oubliant pas la composante démocratique du mécanisme des ressources.

Renforcer la démocratie européenne

Revisiter l'acquis et initier de nouvelles solidarités suppose, si le traité de Lisbonne est ratifié par tous les États membres, que le prochain trio des présidences s'engage de manière déterminée sur la voie de l'« Europe des résultats » souhaitée par la Commission européenne, une Europe qui puisse démontrer la pertinence du projet européen. Cette approche est légitime. Après plus de dix ans d'imbroglio institutionnel, il est urgent que les institutions européennes puissent utiliser le cadre du nouveau traité pour aller plus loin et plus vite dans les politiques jugées prioritaires.

Pour autant, il y a un écueil à éviter à tout prix dans cette quête des résultats. Outre l'indispensable projet d'ensemble à développer, dont les contours ont été suggérés ci-dessus, il est également fondamental de ne pas aggraver la distance persistante entre un projet porté par des élites et des populations qui ont parfois du mal à suivre le rythme de l'intégration européenne, et notamment celui de ses élargissements successifs.

Les auteurs des contributions sur la démocratie soulignent en particulier deux données qu'il serait risqué de sous-estimer. Tout d'abord, les enquêtes Eurobaromètre montrent que le soutien des citoyens à la construction européenne, malgré une remontée récente, reste parfois vacillant, en tout cas changeant, et surtout qu'un tiers seulement des personnes interrogées estiment que leur voix est entendue dans l'UE. Par ailleurs, l'eurosepticisme prend des formes de plus en plus variées avec, aux côtés des revendications souverainistes traditionnelles, la montée d'un scepticisme d'ordre social que les récents arrêts de la Cour de justice européenne dans ce domaine pourraient alimenter³. Les peurs sociales combinées à la perception d'un environnement international très changeant et dans une certaine mesure incontrôlable pourraient conduire au renforcement de mouvements populistes au sein de l'Union. Dans cette optique, les contributions des think tanks font notamment les recommandations suivantes à la troïka :

■ **Faire des élections européennes de 2009 un vrai enjeu et politiser les débats.**

La première victime du déficit de soutien civique à l'UE pourrait être le processus de ratification, qu'il est important de ne pas considérer comme acquis. Mais, de l'avis de tous les think tanks du groupe TGAE, l'enjeu capital est celui des élections européennes de juin 2009. Il serait dommage que dans la course aux résultats, aux prises avec la mise en œuvre du traité de Lisbonne et les autres échéances de politiques sectorielles, les États membres ne se mobilisent pas suffisamment pour faire de ces élections un véritable succès, ne parvenant ni à enrayer la baisse de la participation ni à saisir cette occasion pour montrer sa vigueur démocratique dans l'ère post-Lisbonne. L'essor des instruments de démocratie représentative prévus par le traité de Lisbonne, comme l'extension de la codécision ou l'implication des parlements nationaux dans le contrôle du principe de subsidiarité, doit être l'occasion de raviver la pratique démocratique dans l'Union.

Il est temps également que l'UE assume ouvertement et encourage la politisation progressive de ses débats qui, sans se conformer à tel ou tel modèle national et en préservant la force de la tradition consensuelle européenne, peut aider à clarifier les choix politiques qui se présentent aux citoyens et leur rendre plus familier le fonctionnement de l'UE. Le groupe TGAE propose en particulier à la troïka d'encourager les partis politiques européens à faire campagne pour les élections européennes en défendant une plateforme européenne commune et en présentant un candidat au poste de président de la Commission européenne.

3. Interrogée sur une question d'interprétation du droit des travailleurs détachés, la CJCE semble avoir tranché en faisant prévaloir la liberté de circulation des travailleurs (et donc les règles du marché unique) sur le droit des syndicats à défendre des conventions collectives nationales sur les salaires (et donc à se prémunir contre le « dumping social »). Le troisième arrêt de la Cour (CJCE, 3 avril 2008, Dirk Ruffert contre Land Niedersachsen, aff. C-346/06) fait prévaloir les règles du marché unique sur les règles des marchés publics locaux (qui respectaient les conventions collectives nationales).

■ **Privilégier les outils capables de créer une véritable délibération européenne.**

Enfin, à l'heure où la Commission relance une nouvelle vague de son « Plan D » et où les expériences de dialogue et de consultation des citoyens augmentent au sein des États membres et au niveau européen, il serait bienvenu de faire un premier bilan des enseignements tirés de ces initiatives sur les questions européennes et de renforcer les instruments de démocratie participative qui sont les plus susceptibles de créer les conditions d'une véritable délibération européenne. Mettre en place un organisme indépendant, une sorte d'observatoire de l'opinion publique européenne et de la démocratie délibérative – dont la tâche première serait d'être la mémoire de ces expériences, de relever les bonnes pratiques et de donner une meilleure base scientifique à cette approche – pourrait être suggéré.

Projeter la force normative de l'Union dans le monde

Les difficultés de l'Europe viennent moins d'un manque de puissance que de la fragmentation de celle-ci. L'Europe est une superpuissance : elle présente un PIB et une population plus élevés que ceux des États-Unis, et l'ensemble de ses dépenses en matière de défense dépasse celles de tous les autres pays excepté les États-Unis. L'UE a tout ce qu'il faut pour mener une politique active d'internationalisation.

D'une approche sectorielle de ses politiques, elle doit passer à une démarche plus intégrée qui lui permette de devenir un acteur global capable de projeter sa force normative dans le monde. L'UE doit se donner les moyens de contribuer à esquisser un ordre mondial inspiré des valeurs européennes. Il s'agit certes de permettre à d'autres d'en bénéficier au-delà des frontières de l'Union, mais également et peut-être avant tout de préserver le modèle européen.

Pour y parvenir et répondre à l'impératif qu'il y a à parler d'une seule voix sur la scène internationale, le groupe TGAE engage la troïka à :

■ **Mettre rapidement en place, dès que le traité de Lisbonne est adopté, les mesures qu'il stipule en matière de politique extérieure commune, en commençant par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).**

Ce service doit être relié aux enjeux de sécurité intérieure par la mise en place d'un représentant du SEAE au nouveau COSI (Comité permanent de sécurité intérieure) et il faut veiller à n'envoyer au SEAE que les meilleurs diplomates. Compte tenu de la charge du haut représentant, il doit être assisté de deux adjoints au Conseil et à la Commission. La répartition des rôles du président de la Commission, du président du Conseil et du haut représentant à la politique extérieure doit également être clarifiée.

■ **Cœuvrer à une meilleure coordination de l'ensemble des instruments de politique étrangère.**

La création du poste de haut représentant doit être l'occasion de créer des synergies entre les politiques extérieures, qui englobent le commerce extérieur, la politique de voisinage et le développement, mais également entre celles-ci et la politique environnementale,

qui est un important facteur de compétitivité pour les entreprises européennes et qui n'est pas intégré dans le volet « politiques extérieures ». Développer notamment la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne permettrait de définir une politique extérieure de l'UE où la compétitivité serait mieux appréhendée.

■ **Les principes normatifs qui ont guidé jusqu'ici la construction européenne, dont la démocratie, l'État de droit ou encore le développement durable, devraient prévaloir dans les relations extérieures** de manière transversale, quel que soit le domaine d'intervention, afin de fixer une ligne claire d'action européenne.

■ **Doter l'UE de véritables moyens militaires**, à partir d'un effort de mutualisation et de rationalisation des ressources militaires et civiles et d'un partage des tâches plus équitables entre États membres et entre l'UE et l'OTAN, afin que la crédibilité et la capacité d'intervention de l'Union sur la scène internationale soient renforcées.

■ **Maintenir et renforcer le partenariat stratégique avec les États-Unis**, en profitant du changement d'administration aux États-Unis à l'automne 2008 pour tenter de trouver un terrain d'entente sur les enjeux sécuritaires liés à la prolifération nucléaire, au terrorisme, aux pandémies, aux crises humanitaires et au conflit au Moyen-Orient, tout en cherchant à développer et à mettre en œuvre une vision commune des relations de l'UE avec la Chine et la Russie.

III – LA PRÉSIDENTIE DU CONSEIL À L'ÈRE POST-LISBONNE

Les analystes et les médias ont jusqu'ici fréquemment parlé de la « présidence de l'UE » pour désigner la présidence du Conseil de l'UE, assurée par un État membre pendant une période de six mois, avec un système de rotation par pays. Ce raccourci de langage devra désormais être utilisé de manière prudente car la gouvernance de l'UE après la mise en œuvre du traité de Lisbonne sera profondément modifiée. Le traité prévoit en effet la création d'une présidence stable (mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois) du Conseil européen, regroupant les chefs d'État et de gouvernement, et d'un haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui présidera de manière permanente le Conseil Affaires étrangères. La présidence des autres Conseils des ministres sectoriels continuera d'être exercée par des présidences tournantes semestrielles, mais le traité souligne, dans ce nouveau contexte, l'importance du programme commun de dix-huit mois que doit établir chaque groupe de trois présidences successives (trio ou troïka).

Le prochain trio de présidences française, tchèque et suédoise sera donc le premier, si le traité de Lisbonne est mis en œuvre en 2009, à intervenir dans ce nouveau contexte. Pour assurer la meilleure transition possible vers ce mode de gouvernance renouvelé, les contributions du rapport du groupe TGAE ont identifié quelques recommandations pour la troïka :

■ **Choisir pour le poste de président stable du Conseil européen une vraie figure européenne.**

La création d'une présidence stable va dans le sens positif d'une plus grande « euro-péanisation » (puisque le choix du président permanent serait fait en fonction de la personnalité de l'individu plutôt que de sa nationalité) et d'une cohérence de l'institution qui est par nature la plus intergouvernementale du système institutionnel communautaire. Mais elle attise également les craintes de ceux qui constatent le renforcement du Conseil européen par rapport à la Commission européenne et la défense de l'intérêt général qu'elle incarne. Le succès de la nouvelle formule de présidence stable du Conseil européen dépendra donc, tout d'abord, de sa capacité à respecter l'équilibre instauré par le nouveau traité entre les trois institutions.

Le choix de la personnalité qui occupera ce poste revêtira également une très grande importance. Il est primordial qu'il ou elle soit pleinement respecté(e) par tous les États membres et soit capable à la fois de faire preuve d'autorité vis-à-vis de l'extérieur et de construire un consensus à l'intérieur. Certaines des contributions de ce rapport – mais pas toutes – recommandent également que le président stable soit issu du « cœur » de l'intégration européenne actuelle, c'est-à-dire d'un pays membre de la zone euro et de l'espace Schengen.

■ **Penser à la lisibilité du système de gouvernance pour le citoyen et s'abstenir d'un accord qui ne tiendrait pas compte du résultat des élections européennes.**

Il serait dommage que le potentiel de mobilisation de l'opinion publique d'un État membre qu'a eu jusqu'ici la présidence tournante soit réduit par la mise en place de la présidence stable et la moindre visibilité de la présidence du Conseil des ministres. Les présidences semestrielles offrent en effet souvent l'occasion de sensibiliser plus fortement les citoyens aux enjeux des politiques européennes.

La troïka devra également veiller à ce que le Conseil européen s'abstienne d'un accord intergouvernemental anticipé sur la nomination du président du Conseil européen, du haut représentant et du président de la Commission. La nomination de celui-ci doit dépendre du résultat des élections européennes de juin 2009. Ces dernières ont plus que jamais besoin d'un véritable enjeu politique pour mobiliser la participation des citoyens européens, qui a décliné depuis 1979.

■ **Démontrer que la coordination entre les trois présidences est possible et utile.**

L'importance d'une étroite collaboration des trois pays qui composent la troïka, basée sur un agenda commun de dix-huit mois, est renforcée par la nécessité de coordonner le travail du président permanent du Conseil européen et celui de la présidence tournante des Conseils des ministres⁴.

C'est avec cette évolution en tête qu'au printemps 2006 les États membres ont entrepris d'étendre à dix-huit mois la durée du programme de travail du Conseil de l'UE, faisant

4. Déclaration ad article 16, paragraphe 9, du traité sur l'Union européenne concernant la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil.

ainsi bénéficier l'ensemble des politiques européennes d'une meilleure coordination entre trois présidences successives de six mois. Le premier programme commun établi sur cette base par l'Allemagne, le Portugal et la Slovénie devrait inciter la nouvelle troïka à tirer quelques enseignements.

Outre l'enjeu de coordination entre trois agendas semestriels, elle devra assurer une bonne transition entre la troïka qui la précède et celle qui lui succède, et enfin, et peut-être surtout, respecter la philosophie de la codécision et de la méthode communautaire, en travaillant étroitement avec la Commission européenne et le Parlement européen, qui étend son pouvoir de codécision avec le nouveau traité et doit être tenu informé de l'état d'avancement des différents dossiers.

Si la phase de la construction européenne dans laquelle cette prochaine troïka intervient est à beaucoup d'égards exceptionnelle, elle implique, sans doute encore plus qu'avant, que les présidences du Conseil abordent leur mission avec humilité et dans un esprit de collaboration constructive. Le rôle d'une présidence du Conseil est avant tout celui d'un médiateur et d'un facilitateur de compromis.

À cet égard, le prochain trio de présidences est particulièrement intéressant. La France, la République tchèque et la Suède sont trois pays représentatifs de la diversité européenne. Au-delà de leur appartenance plus ou moins ancienne à l'Union et de la spécificité de leur modèle socio-économique, ces trois États membres affichent des positions différentes sur des enjeux aussi divers que les besoins d'immigration, l'ouverture au libre-échange ou encore la hiérarchie des nouvelles priorités de l'UE.

La volonté de favoriser un réel travail de coordination entre les trois présidences successives dès le début du mandat de cette troïka sera donc déterminante pour la conduite des négociations à vingt-sept.

Le groupe TGAE espère, par l'ensemble des contributions détaillées présentées dans ce rapport – avec leurs points de convergence comme leurs divergences – contribuer à renforcer cette coordination au sein du trio, entre les États membres, et entre le Conseil et les autres institutions européennes. L'entrée réussie de l'UE dans l'ère post-Lisbonne et la construction d'un nouveau projet européen mobilisateur en dépendent.

*Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe
Elvire Fabry, Fondation pour l'innovation politique*

PARTIE I

TRAITÉ DE LISBONNE, DÉMOCRATIE, BUDGET

PARTIE I – TRAITÉ DE LISBONNE, DÉMOCRATIE, BUDGET

La prochaine troïka de présidences de l'Union interviendra dans un contexte mouvant et une période charnière pour l'avenir de l'intégration européenne. La mise en œuvre du traité de Lisbonne, les élections européennes de 2009 et la révision du budget européen sont autant de rendez-vous qui lui offrent une occasion unique de mettre les outils institutionnels, démocratiques et budgétaires au diapason des ambitions affichées pour le développement des politiques européennes.

LE TRAITÉ DE LISBONNE : RATIFICATION ET MISE EN ŒUVRE

Les contributions sur le traité de Lisbonne sont unanimes : ce traité, s'il est ratifié – ce qui est loin d'être acquis dans un contexte politique en constante évolution –, aura un impact significatif sur le fonctionnement des institutions européennes. Ces contributions invitent donc la troïka à préparer soigneusement ce passage à « l'ère post-Lisbonne ». Sans surprise, les auteurs se concentrent sur l'enjeu des nominations aux nouveaux postes créés par le traité (président « permanent » du Conseil européen et haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune) et sur la nécessité de trouver le juste équilibre pour préserver la force de la méthode communautaire. Ils s'intéressent aussi au service d'action extérieure, au rôle accru du Parlement européen ou encore à la « politisation » que pourrait engendrer le nouveau mode de désignation du président de la Commission européenne.

Rappelant un certain nombre de principes tout en faisant preuve de pragmatisme, les think tanks recommandent à la troïka :

- de surveiller de près le processus de ratification (Eliamep), d'élaborer différents scénarios et d'anticiper les conséquences qui en découlent (Europeum), y compris celui d'une ratification difficile sur fond de risque de contestation sociale suite aux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine salarial (SIEPS) ;

- de négocier avec la Commission et le Parlement européen une sorte de « code de conduite » (Europeum), un accord interinstitutionnel établissant les principes qui devraient présider non seulement au choix des personnalités pour occuper les postes clés, mais aussi à la manière dont ces fonctions s'intégreront dans le système institutionnel actuel (impact sur le COREPER, groupes de travail, présidences tournantes, rôle du Conseil affaires générales, conciliation de codécision, etc.) (SIEPS, DemosEuropa) ;

- de privilégier la coordination entre les trois présidences et de travailler main dans la main avec la Commission et le Parlement européen, dont les pouvoirs vont considérablement augmenter sur le plan tant législatif que budgétaire. Cette collaboration est indispensable pour préparer les nouveaux mécanismes de décision et surtout : le système du « carton orange » des parlements nationaux (en matière de contrôle de subsidiarité), l'extension de la codécision et de la majorité qualifiée (en particulier dans le domaine de la justice et des affaires intérieures), la procédure budgétaire renouvelée ou encore les mécanismes prévus dans le domaine de la PESD, comme la coopération permanente structurée (Europeum, DemosEuropa, SIEPS, Eliamep) ;

■ de choisir un président du Conseil européen qui ne devienne en aucun cas un rival du président de la Commission. Il devrait être une vraie figure européenne respectée de tous les États membres, capable à la fois de faire preuve d'autorité vis-à-vis de l'extérieur et de construire un consensus à l'intérieur. Cela suppose qu'il soit issu du cœur de l'intégration européenne actuelle, soit d'un pays membre de la zone euro et de Schengen (CEPS, Eliamep, Notre Europe).

DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Après les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel au printemps 2005 et la crise qu'ils ont provoquée, les États membres ont tous, à l'exception de l'Irlande, choisi la voie parlementaire pour ratifier le traité de Lisbonne. Sans contester bien sûr son égale valeur démocratique par rapport au référendum, force est de constater que le débat public européen est redevenu aphone. Par ailleurs, ce traité n'a pas, contrairement à son prédécesseur, suffisamment répondu aux objectifs de simplification et de meilleure lisibilité des textes existants. Les think tanks qui se sont penchés sur les questions de démocratie au sein de l'UE mettent en garde contre une politique de l'autruche qui conduirait à sous-estimer la distance persistante entre élites et citoyens européens et la subsistance d'un euroscepticisme aux formes de plus en plus variées. Forte des premiers résultats des expériences de consultation citoyenne lancées par le « plan D » de la Commission européenne, la troïka doit s'intéresser aux moyens d'améliorer la pratique démocratique dans l'Union, dans la perspective de la mise en œuvre des nouveaux outils démocratiques offerts par le traité de Lisbonne d'une part et des élections européennes d'autre part. Au-delà des bonnes intentions, les auteurs font un certain nombre de suggestions concrètes :

■ Le rendez-vous des élections européennes de juin 2009 est crucial. Alors que le Parlement ne cesse de voir son statut renforcé dans le système institutionnel de l'UE, le taux de participation aux élections européennes est en baisse constante. Les enjeux de cette élection doivent être plus clairs pour le citoyen. C'est pourquoi il est indispensable de ne pas dénaturer le nouveau mode de désignation du président de la Commission européenne, qui doit dépendre du résultat des élections. De même, le haut représentant sera un membre de la Commission européenne qui sera renouvelée à l'automne 2009. Un accord intergouvernemental anticipé sur la désignation des présidents du Conseil européen et de la Commission et du haut représentant serait très dommageable pour les vertus démocratiques de ces nouvelles dispositions (SIEPS, CEPS, Notre Europe, DemosEuropa).

■ Rehausser l'enjeu des élections européennes signifie aussi accepter que l'UE soit entrée dans une phase de son développement qui implique une plus grande politisation des débats. Sans entrer dans une transposition simpliste de tel ou tel système national au niveau européen, c'est un fait certain que l'UE a plus que jamais besoin de politique, de visages et de controverses ; et les citoyens européens d'information et de choix articulés. Les partis politiques européens auront un rôle majeur à jouer. Ils doivent pouvoir présenter des plates-formes communes et un candidat pour le poste de président de la Commission (Eliamep, Notre Europe).

■ La réflexion doit porter sur la meilleure façon d'utiliser et de faire connaître les outils de démocratie représentative et participative au niveau européen. Les voies de la démocratie seront en plein essor avec le traité de Lisbonne, la mise en valeur de la citoyenneté européenne, l'extension des pouvoirs du Parlement européen et le rôle accru des parlements nationaux (Europeum, Notre Europe). Le temps est venu également de séparer le bon grain de l'ivraie dans les instruments éprouvés de « dialogue citoyen ». Tous n'ont pas les mêmes capacités de susciter une vraie délibération sur des bases rigoureuses. La même stratégie n'aura pas les mêmes effets ni la même efficacité dans tous les États membres (DIIS). Un accord interinstitutionnel devrait accompagner cette réflexion et prévoir la création d'un observatoire indépendant de l'opinion publique européenne et de la démocratie délibérative (Notre Europe).

RÉVISION BUDGÉTAIRE

Personne ne s'attend à ce que le réexamen du budget européen lancé par la Commission à l'automne dernier débouche sur des changements majeurs dans la programmation 2007-2013. Pourtant, cette occasion ne doit pas être manquée pour poser « à froid » les bases d'une réforme substantielle du budget, touchant à la fois les recettes, les dépenses et les procédures. C'est le souhait adressé aux trois présidences successives par tous les experts, qui portent un regard très critique sur les précédentes négociations et sur le résultat obtenu – un budget décevant et insuffisant pour répondre aux nouveaux besoins.

La troïka devrait donc être particulièrement attentive à créer les conditions pour que, pendant les dix-huit mois à venir, se développe un large débat aboutissant à des solutions ambitieuses, tant sur les procédures de négociation et d'adoption du budget que sur son contenu. Les recommandations s'organisent autour de ces deux axes :

■ Pour ce qui relève de la méthode de négociation, la focalisation sur les soldes nets est largement incriminée, non seulement parce qu'elle détourne les négociateurs des vrais enjeux – le financement des « biens publics » européens -, mais aussi parce qu'elle conduit à un budget minimaliste et statique. La recherche d'une solution pour éviter ce piège apparaît comme un objectif en tant que tel.

■ Avec le traité de Lisbonne, le Parlement européen devrait intervenir davantage dans les arbitrages finaux (EPC), mais, pour rebattre les cartes à un niveau politique, la question des ressources propres doit être traitée en profondeur. L'issue d'un tel débat ne fait toutefois pas l'unanimité : certains considèrent le niveau actuel du budget de l'UE comme un plafond (CEPS), d'autres comme un plancher que le recours à de nouvelles ressources – une contribution basée sur les PIB nationaux nettoyée de toute correction ou la création de nouveaux impôts – permettrait de dépasser (Notre Europe, DemosEuropa). Au-delà des considérations économiques, comptables et parfois idéologiques, il importe de prendre en compte la composante démocratique du mécanisme des ressources et la nécessité de créer un lien direct avec les citoyens pour légitimer la construction européenne.

L'inertie du budget constitue le deuxième travers dénoncé par tous. Elle est le fruit de l'augmentation du nombre des négociateurs nationaux, du monopole exercé par les administrations financières en huis clos au Conseil et de l'influence conservatrice des acteurs et des secteurs bénéficiaires du budget européen. Le traité de Lisbonne permettra assurément la démocratisation de la procédure avec un rôle accru pour le Parlement européen, mais le biais conservateur sera difficile à contrer. La synchronisation des négociations budgétaires avec le cycle politique, bien que souhaitable, ne sera pas aisée à mettre en œuvre (EPC, Notre Europe). Il faudrait donc aller plus loin pour donner au budget européen une réelle capacité de renouvellement – « reprofilage » (SIEPS) – en soumettant à une révision l'ensemble du processus budgétaire : l'initiative politique, la décision, la mise en œuvre budgétaire, les possibilités d'adaptation et aussi de suppression.

Le contenu du budget constitue la partie la plus visible du débat, qui provoque les critiques les plus dures quand on aborde par exemple la question de la PAC ou celle du soutien à la stratégie de Lisbonne. La Commission a d'ailleurs mis l'accent sur ce volet en interrogeant les parties prenantes sur l'adéquation entre les dépenses actuelles de l'UE et son agenda politique.

De l'avis général, cette approche est bienvenue, car la négociation budgétaire n'est pas seulement un problème financier, c'est aussi et même surtout l'expression d'une ambition politique, d'une communauté de destins partagée par les États membres et les citoyens européens. Ainsi, le budget devrait à la fois correspondre aux priorités politiques de l'UE et continuer à contrebalancer les effets de l'intégration, sachant que l'impact des politiques européennes n'est pas identique pour tous (DemosEuropa).

■ L'unanimité se fait pour recommander l'examen des dépenses sectorielles selon une grille d'analyse plus stricte, afin d'orienter le budget européen vers la production des « biens publics » européens. En pratique, cela suppose d'interroger chaque grande politique au regard de la valeur ajoutée communautaire, d'adopter une analyse consolidée des dépenses, verticalement, en intégrant celles des niveaux national et régional, et horizontalement, en prenant en compte les interactions sectorielles, les synergies transnationales et l'effet de levier sur les dépenses du secteur privé. La contribution de l'UE devrait être interprétée en dynamique, conformément à une vision à moyen et à long terme.

■ La convergence s'arrête là, car les différences de points de vue nationaux, les options politiques et les conceptions diverses du lien unissant les États membres à l'UE aboutissent à des recommandations parfois diamétralement opposées. Pour certains, l'opposition entre vieilles et nouvelles politiques ne s'impose pas (Notre Europe), alors que d'autres considèrent qu'il faut se tourner exclusivement vers les nouveaux défis liés à l'environnement, à la sécurité interne et externe de l'UE (SIEPS, CEPS) et se débarrasser des vestiges du passé. Pour certains, la politique de cohésion n'est pas seulement l'expression de la solidarité, mais elle vise aussi à renforcer les capacités des États membres à se conformer à l'acquis communautaire et des régions à faire face à la globalisation (DemosEuropa). Pour d'autres, les mécanismes de redistribution et de cohésion relèvent essentiellement d'une compétence nationale (SIEPS). Certains préconisent la disparition totale du soutien à l'agriculture (CEPS) alors que d'autres apportent des réponses plus nuancées au regard du développement des zones rurales et de l'environnement (Notre Europe, SIEPS).

TRAITÉ DE LISBONNE : LES ENJEUX DE LA RATIFICATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE

Panayiotis C. Ioakimidis, membre du conseil, Eliamep

Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009, à condition, bien sûr, que tous les États membres de l'Union européenne l'aient ratifié d'ici la fin de l'année. À la lumière du traumatisme lié à l'échec du processus de ratification de la Constitution européenne et de la crise qui en a résulté au sein de l'Union européenne, la ratification du nouveau Traité devient un enjeu politique majeur pour assurer la cohésion, l'unité, voire la survie de l'Union européenne en tant qu'entité cohérente de 27 États membres. L'échec de la ratification du traité de Lisbonne serait susceptible de mettre en danger l'unité même de l'Union avec des conséquences décisives et irréversibles. Il est donc primordial que l'Union européenne fasse de la ratification du nouveau Traité sa préoccupation et priorité première cette année.

En supposant que le processus de ratification soit un succès et que le nouveau traité entre en vigueur, comme prévu, au 1^{er} janvier 2009, se pose alors la question de sa mise en œuvre et de son fonctionnement effectif. Le travail préparatoire doit être mené dès cette année, les décisions officielles et la mise en œuvre seront quant à elles au programme de l'année prochaine sous la supervision des présidences successives.

Alors que c'est aux trois États membres composant la nouvelle troïka (France, République tchèque et Suède) qu'incombe la tâche de veiller à la bonne application du Traité, il y a bon espoir pour que sa ratification concerne uniquement la France (et la précédente Présidence, la Slovaquie) – en supposant, ici encore, que le calendrier soit respecté. L'action principale du trio présidentiel consisterait donc à enclencher les premières étapes majeures de la mise en œuvre du traité, en traduisant les dispositions du traité en réalité politique et en mesures effectives. Un véritable défi.

LA RATIFICATION DU TRAITÉ

Le processus de ratification est, du point de vue légal et officiel, l'unique responsabilité constitutionnelle des États membres. Cependant, les différentes présidences devront établir une stratégie efficace qui leur permettra, au mieux, de faciliter ou, à défaut, de ne pas entraver la bonne marche du processus. Ceci est particulièrement vrai pour la France qui prendra la présidence du Conseil durant le second semestre de l'année en espérant gérer les phases finales du processus de ratification. Les trois principes suivants seront le fondement de cette stratégie :

■ Gérer l'agenda politique du Conseil afin d'éviter de soulever des controverses au sein de certains États membres en difficulté – controverses pouvant faire obstacle à la

ratification en semant la confusion et l'incompréhension, en fournissant gratuitement des armes rhétoriques aux opposants au traité. Il faudra veiller notamment, tout au long du processus de ratification, à mener en douceur la révision à mi-parcours du budget et des politiques européennes (l'expérience douloureuse de la directive Bolkestein et de l'échec de la Constitution devra être évitée). Même s'il est probable qu'une gestion prudente de l'agenda politique engendre un certain coût à court terme, ses bénéfices faciliteront le processus de ratification.

■ Éviter tout propos, toute action ou déclaration susceptible d'être considéré comme une ingérence de l'Union au processus de ratification national. Rien ne serait plus préjudiciable à la ratification dans certains États membres. Il serait au contraire bénéfique que les différentes présidences continuent de soutenir l'idée de « l'Europe des résultats » au service des citoyens européens. Ceci s'applique non seulement aux présidences du Conseil, mais également aux autres institutions de l'Union, notamment la Commission européenne.

■ Le Conseil doit cependant continuer à surveiller de près le processus de ratification et « attirer l'attention », discrètement, des États membres en retard ou en difficulté, sur la nécessité d'aboutir à la ratification dans les délais impartis. L'un des rôles fondamentaux de la France, à la Présidence du Conseil au second semestre, sera donc d'inciter les États membres à ratifier le traité. Il est donc important, de ce point de vue, que le processus de ratification ait abouti très rapidement en France.

MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ DE LISBONNE

Selon les conclusions du Conseil européen (décembre 2007) :

« Le Conseil européen évaluera en temps opportun l'avancement des travaux préparatoires nécessaires pour que les dispositions du traité puissent être pleinement mises en œuvre dès l'entrée en vigueur de ce dernier. Il souligne le caractère global de cet exercice, et la nécessité qui en découle de disposer d'un cadre unique et d'orientations politiques au plus haut niveau. Les travaux techniques commenceront à Bruxelles en janvier sur la base d'un programme de travail qui sera présenté sous l'autorité du futur président du Conseil européen. »

Le Conseil européen donnant une orientation politique, le Conseil et le Comité des représentants permanents – COREPER – (en tant que « cadre unique ») seront en charge du travail préparatoire nécessaire à la mise en œuvre du traité. Ceci fait peser une lourde charge sur les présidences du Conseil et en particulier sur le trio présidentiel qui prend ses fonctions au 1^{er} juillet 2008. Leur tâche sera de superviser l'achèvement du travail préparatoire (initié sous présidence slovène), faire adopter les décisions officielles suite à l'entrée en vigueur du traité, et, surtout, veiller à l'évolution des dispositions du Traité vers des mesures politiques réelles.

Trois grands principes doivent guider les présidences lors des différentes étapes du processus de mise en œuvre du traité :

Premièrement, une « action étroitement coordonnée » afin d’assurer l’efficacité et la continuité du processus. Tel que stipulé dans les conclusions du Conseil européen, un « cadre institutionnel unique » (composé principalement du Conseil, du COREPER et du Conseil européen en association ou sur consultation des autres institutions européennes le cas échéant) est nécessaire pour résoudre toutes les questions liées à la mise en application.

Deuxièmement, le respect du principe de l’équilibre institutionnel. Ce point est important car le nouveau Traité contient un certain nombre de nouveaux statuts institutionnels (ex. président du Conseil européen, haut représentant pour la PESC – Politique étrangère et de Sécurité commune –, Vice-Président de la Commission, Service européen d’action extérieure) capables, s’ils ne sont pas correctement contrôlés, de bouleverser la symétrie et l’équilibre institutionnel fondamental.

Troisièmement, le respect de l’équilibre entre les États membres, principalement en termes de critères démographiques, géographiques et des « critères d’accession » (entre les « anciens » et « nouveaux » États membres), lors de la mise en application des dispositions concernant le Président permanent du Conseil européen, le Président de la Commission et le haut représentant.

Ces deux équilibres fondamentaux, interinstitutionnels et inter-États, ne doivent pas être bousculés.

Dans une « note sur le travail préparatoire à l’entrée en vigueur du traité » publiée en janvier 2008, la présidence slovène du Conseil liste 33 questions sur lesquelles les présidences successives devront se pencher avant et après l’entrée en vigueur du traité.

Elles peuvent être regroupées en deux grandes catégories :

■ Celles de nature procédurale et technocratique sur la mise en application des dispositions spécifiques du traité. Si ces questions doivent permettre d’améliorer l’efficacité des procédures de prise de décision, elles ne devraient pas engendrer de controverse politique importante et leur exécution ne saurait affecter de manière significative l’équilibre institutionnel.

■ celles profondément politiques qui, soit découlent des dispositions mêmes du Traité, soit sont générées par l’entrée en vigueur du nouveau traité. Ces questions étant potentiellement susceptibles d’affecter profondément l’équilibre et l’architecture institutionnels, leur négociation risque de créer de sévères controverses politiques.

À notre avis, les huit questions qui suivent relèvent de la seconde catégorie, et à ce titre, devraient faire partie des grandes priorités du trio présidentiel (France, République tchèque et Suède) :

■ l’élection du président permanent du Conseil européen (et les décisions pertinentes quant aux structures à mettre en place pour soutenir le président).

■ l’activation de la nouvelle procédure d’élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen, « en tenant compte des élections au Parlement européen et une fois toutes les consultations nécessaires réalisées ».

■ la nomination du haut représentant (HR) pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC).

- la création du Service européen d'action extérieure : une tâche foncièrement difficile qui implique de sauvegarder le fragile équilibre entre les institutions (Conseil/Commission) et les États membres (petits/grands, nord/sud), sans pour autant remettre en cause l'objectif premier du Service, à savoir améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des actions extérieures de l'Union.

- l'établissement d'une liste des différentes formations du Conseil (autre que le Conseil Affaires générales et le Conseil des Affaires étrangères) et la définition du rôle et des fonctions de certaines formations comme le Conseil des Affaires générales.

- l'adoption de la décision pour l'exercice de la présidence (en équipe) des différentes formations (autre que celle du Conseil des Affaires étrangères).

- l'application, au sein de l'UE, des dispositions sur la « coopération structurée permanente » dans le cadre de la défense.

- l'adoption de mesures précises pour l'application de la clause d'assistance mutuelle en termes de défense ainsi que la « clause de solidarité ».

Les deux autres points importants en termes institutionnel et politique, à savoir la composition et la rotation des membres de la Commission européenne ainsi que le nouveau système de double majorité, seront débattus bien plus tard, étant donné que les dispositions du Traité portant sur ces questions n'entreront en vigueur qu'en 2014.

Il ne fait aucun doute que la décision la plus sensible et la plus déterminante quant à l'avenir institutionnel de l'Union concernera l'élection du Président permanent du Conseil européen. En effet, les liens triangulaires qui unissent le Président du Conseil européen, le Président de la Commission et le haut représentant dépendront fortement de cette décision. La France, qui détiendra la présidence au moment de sa mise en œuvre si l'agenda est respecté, devra veiller à ce que le nouveau Président soit une grande figure européenne dont la stature et le respect s'imposeront à tous les États membres. La personne choisie devra être capable de favoriser le consensus, de collaborer de manière constructive avec le Président de la Commission européenne et le haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) et fournir l'élan nécessaire à l'unification européenne. Une autre alternative possible serait de reporter les nominations du Président du Conseil européen et du haut représentant au second semestre 2009 (après l'élection du nouveau Parlement européen) et de les regrouper avec les élections des Présidents du Parlement européen et de la Commission européenne. Cette stratégie pourrait mener à un meilleur équilibre politique.

Les trois points clés du Traité dont la mise en œuvre sera prioritaire pendant les présidences de la République tchèque et de la Suède seront (outre la poursuite du processus de ratification) :

- Les nouvelles provisions relatives à la liberté, la sécurité et la justice (Titre IV du Traité de Lisbonne)

- L'application de la politique de sécurité et de défense commune, en particulier les clauses relatives à la création d'une « coopération structurée permanente »

- La mise en œuvre du Service européen d'action extérieure.

LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES DU TRAITÉ DE LISBONNE

Paweł Świeboda, président, DemosEuropa

Ce sont les changements institutionnels qui constituent l'essentiel du traité de Lisbonne. C'est dans le cadre du fonctionnement des institutions, surtout dans le domaine des relations extérieures de l'Union, que les innovations les plus importantes sont apportées. Il ne fait aucun doute que la méthode de mise en œuvre de ces changements déterminera la valeur ajoutée du nouveau Traité et qu'elle aura des conséquences fondamentales sur l'avenir des révisions des traités de l'Union européenne. La portée de ce défi ne doit pas être sous-estimée.

LE SYSTÈME DE PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le système de présidence du Conseil de l'Union européenne est une création exclusive du processus d'intégration. Le passage des commandes entre les États membres et la gestion tournante des processus européens est l'aspect du fonctionnement de l'UE qui a été le moins réformé, parmi ceux mis en place depuis le tout début, même si le rôle de la présidence a changé de façon significative depuis. L'étendue des tâches de la présidence a été élargie pour correspondre à l'adoption de nouvelles responsabilités dans le domaine des relations extérieures et de la représentation de l'UE, ainsi qu'au rôle croissant du Parlement européen et le renforcement de la procédure de codécision, qui a nécessité un renforcement de l'interaction entre les deux institutions.

La complexité croissante de l'UE est devenue un problème particulièrement important dans le domaine de la représentation extérieure, car les changements cycliques dans la composition des représentations étaient difficilement compréhensibles pour les partenaires extérieurs et n'amélioraient en rien l'image de l'UE. Cela, en dépit du travail efficace du haut représentant pour la PESC, créé par le traité d'Amsterdam, qui a sans aucun doute contribué à régler le problème de la représentation extérieure de l'Union.

Le traité de Lisbonne maintient l'innovation la plus importante du Traité constitutionnel, avec la nouvelle fonction du Président permanent du Conseil européen. Il y aura un changement dans la méthode de conduite des travaux du Conseil chargé des affaires étrangères, qui sera désormais présidé par le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Le système de présidence existant sera maintenu dans les autres formations du Conseil. Nous allons donc assister à une réforme partielle portant sur les plus importantes fonctions, dans la perspective de la continuité des travaux et de la visibilité extérieure, tout en maintenant les pratiques actuelles dans des parties importantes du système institutionnel. Cette solution confirme une situation nouvelle sur le

plan qualitatif, dans laquelle l'environnement extérieur de l'Union européenne définit de plus en plus la dynamique interne de l'Union.

Les défis systémiques concernent le besoin de préserver la cohésion du nouveau système institutionnel. Dans celui-ci, la présidence permanente coexistera avec la présidence des États membres au sein des formations respectives du Conseil, elle fera partie de la présidence du nouveau groupe et collaborera avec le président de l'Eurogroupe. Le problème risque d'apparaître le plus clairement dans les moments où l'ordre du jour comportera des questions politiques sensibles, comme la nouvelle perspective financière ou le dossier énergie-climat. D'autre part, les présidences actuelles sont d'ores et déjà très fortement soutenues par le secrétariat général du Conseil, en particulier pour ce qui concerne la préparation des conclusions du Conseil européen. Cette situation va évoluer du fait que le secrétariat général va disposer d'un décideur politique en la personne du nouveau président permanent.

L'intention du traité de Lisbonne est de conférer au président du Conseil européen des compétences qui lui donneraient une réelle emprise sur une part importante du processus de décision au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, le traité donne des garanties concernant l'équilibre institutionnel, par l'impératif d'une coopération avec la Commission européenne et d'une activité « axée » sur les travaux du Conseil Affaires générales. Cette dernière clause est particulièrement importante du fait qu'elle fournit un « filet de sécurité » protégeant les intérêts des États membres.

La valeur ajoutée de cette nouvelle fonction consisterait certainement à assurer la continuité des travaux du Conseil européen. On doit donc s'attendre à ce que ce soit dans ce domaine particulier que le nouveau président ait à faire preuve d'une détermination sans faille. Cela signifie qu'il faudra accorder une attention particulière à la communication avec la Commission européenne et avec les pays en charge de la présidence du groupe.

La représentation extérieure de l'Union va constituer un autre problème à résoudre, étant donné que le traité confère explicitement ce rôle au Président du Conseil européen à son niveau et dans son domaine de compétence, sans empiéter sur les tâches du haut représentant. Cette clause manque quelque peu de précision car le fait d'agir dans le domaine de compétence du Président du Conseil européen pourrait coïncider avec le domaine couvert par les conclusions du Conseil européen, qui comprend traditionnellement un rapport complet sur les relations extérieures de l'UE.

LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne constitue en elle-même la plus grande innovation du système institutionnel de l'Union européenne. La Commission, responsable de la sauvegarde des intérêts de la communauté, symbolise la méthode initialement adoptée par les « pères fondateurs ». D'une part elle initie la législation et d'autre part elle assure des fonctions exécutives et de réglementation. Elle revêt un caractère bureaucratique mais joue un rôle politique considérable en tant que génératrice de solutions ayant un impact fondamental sur le fonctionnement de l'économie européenne. La Commission européenne

doit son mandat à la volonté politique des États membres et à l'efficacité des solutions qu'elle propose. Si l'on prend la législation à la lettre, la caractéristique fondamentale de la Commission européenne réside dans son indépendance, qui est attestée par les garanties du traité.

La position de la Commission européenne est traditionnellement un baromètre de la volonté des États membres de s'engager dans un processus d'approfondissement de l'intégration européenne. Plus cette volonté est forte, plus les projets d'intégration ont des chances d'aboutir et plus le rôle de la Commission est important pour les réaliser. En même temps, les États membres soupçonnent souvent la Commission européenne, quand elle apporte de nouvelles idées, d'être en réalité principalement soucieuse de l'amélioration de son propre statut. C'est pour cette raison et à la suite des désaccords avec les États membres – notamment au sujet de sa proposition initiale concernant les perspectives financières 2007-2013 – que la période récente a été dominée par des tentatives de compromis politique avec le Conseil. Forte des enseignements de cette expérience, la Commission européenne a soigneusement évalué ses marges de manœuvre. Elle n'a pas affiché son rôle classique de leader, ce qui a stimulé l'activité des États membres et a apporté de nouveaux projets et solutions. Elle a, au contraire, essayé de s'orienter dans la direction définie au niveau politique.

Deux des plus importants changements apportés par le traité de Lisbonne et qui se rapportent à la Commission européenne, sont l'élection du président de la Commission par le Parlement européen et la réduction de la Commission aux deux tiers du nombre des États membres après 2014. Ces deux décisions auront un impact sur la poursuite de la politisation des relations entre la Commission et ses interlocuteurs au Parlement et au Conseil de l'UE.

En parallèle avec le traité de Lisbonne, la nomination du Président de la Commission européenne devient une élection du candidat proposé par le Conseil européen par la majorité parlementaire. Le traité indique également que les élections au Parlement européen doivent être prises en compte pour le choix du candidat à la présidence de la Commission par le Conseil européen.

La portée de ce changement n'est peut-être pas considérable mais en réalité il donne au Parlement européen la possibilité de peser largement sur la personnalité qui reprendra la présidence de la Commission européenne. Les formulations utilisées dans le Traité de Lisbonne peuvent encourager les partis politiques à exprimer leurs préférences de candidats possibles à la présidence de la Commission, avant même les élections au Parlement européen. Ainsi, le Conseil européen pourrait subir une forte pression pour désigner un candidat proposé par la famille politique ayant la majorité. Cette solution présenterait l'avantage de favoriser un plus grand engagement et un débat public plus fort autour des nominations aux principaux postes de l'UE. Elle aurait aussi pour effet d'intensifier la politisation de la Commission européenne, ce qui conduirait à une modification du profil de son activité et à se concentrer sur une mise en œuvre efficace des objectifs de l'UE plutôt que sur la défense des intérêts de la communauté.

Les effectifs et la composition de la Commission européenne sont traditionnellement parmi les aspects politiques les plus sensibles du fonctionnement de l'Union européenne.

Pour de nombreux États membres, ils constituent une mesure de l'égalité entre les États, ce qui représente un principe fondamental. Les petits États membres ont traditionnellement considéré qu'une position au sein du collège des commissaires était un gage de leur influence sur le processus décisionnel. Par ailleurs, les élargissements successifs des effectifs de la Commission ont modifié le caractère de ses travaux et réduit de façon significative sa collégialité. La majeure partie des commissaires actuels s'accorderait probablement à dire que la collégialité est en réalité gouvernée par le président et le cabinet du président, avec le concours supplémentaire d'un certain nombre des membres les plus influents de la Commission. Cela n'est certainement pas le cas quand des problèmes stratégiques critiques sont soumis à une décision collégiale.

Il est probable que la rotation au sein de la Commission européenne se fera en coordination avec une rotation au sein du Conseil de l'Union européenne. Cela permettrait une certaine « compensation » pour le commissaire manquant, qui prendrait la forme de l'obtention de la présidence du Conseil. Il n'est pas à exclure que les grands États membres s'efforceraient de toute façon de conserver leur commissaire ce qui, étant donné l'unanimité des prises de décisions concernant cette question, nécessiterait une très forte pression politique ou un ensemble de mesures de compensation envers les petits États membres.

La Commission européenne doit sans aucun doute s'assurer un soutien politique pour ses initiatives auprès des grands États membres. On pourrait trouver un éventuel compromis politique avec les petits États membres par le biais des postes de Président de la Commission et de président du Conseil européen. Il n'est pas à exclure que les grands États membres aient à payer le prix pour conserver leurs commissaires en transférant ces deux dernières fonctions aux petits États membres. En revanche, le prix de la participation des grands États membres dans le processus de rotation consisterait en un accord informel concernant leur « participation adéquate » aux postes les plus élevés. L'équilibre institutionnel serait maintenu si le poste de président du Conseil européen était occupé par un citoyen d'un grand pays, et si le poste de président de la Commission européenne ne comportait pas de mécanisme de transmission qui bénéficie aux grands États membres (étant donné la façon dont le système de rotation est construit).

LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen est depuis des années le plus grand bénéficiaire des efforts déployés pour renforcer la légitimité démocratique du processus d'intégration. Bien que la participation aux élections au Parlement européen continue de chuter, cette institution est un acteur politique de plus en plus habile, capable de prendre soin de ses intérêts et d'exercer un impact substantiel sur le processus de prise de décision. Elle a consolidé sa position à l'occasion des réformes successives des traités.

Le Parlement participe de façon égale au processus législatif, dans lequel il exerce un rôle de définition des lois, conjointement avec le Conseil (article 9a). On introduit une simple procédure législative sur la base de la procédure de décision conjointe existante. Le traité étend son action à presque tous les domaines de la législation européenne, la

modification la plus importante portant sur la justice et les affaires intérieures : la simple procédure législative couvrira désormais la protection des frontières, le droit d'asile et la politique d'immigration, la coopération judiciaire et les affaires criminelles, le fonctionnement d'Eurojust et d'Europol, la coopération policière et la protection civile.

On s'inquiète de savoir si les nouvelles attentes du Parlement européen pourraient avoir un impact négatif sur la qualité du travail législatif, dans une situation où le Parlement vient tout juste de traiter les conséquences du dernier élargissement de l'UE. Ceci s'avère d'autant plus important au vu des changements qui seront introduits en parallèle des nouvelles dispositions relatives au rôle du Parlement européen dans la procédure de comitologie, agréée par le Conseil en 2006.

Le traité de Lisbonne étend la procédure de codécision à l'ensemble du domaine du budget annuel de l'Union européenne (articles 268 et 279b). La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires n'existe plus et le Parlement obtient le droit de décider des seuils de dépenses pour toutes les catégories. Afin de préserver l'équilibre, le Conseil de l'Union européenne conserve la faculté de définir le cadre financier pluriannuel et de fixer les limites supérieures des dépenses budgétaires annuelles. Cependant, le rôle du Parlement européen dans ce processus de prise de décision ne devrait pas s'avérer marginal.

Le Parlement européen montre une capacité croissante à exercer un contrôle démocratique dans le système institutionnel de l'UE. Le Parlement « élit le Président de la Commission » dont la candidature est proposée au Conseil européen, en prenant en compte les élections au Parlement européen et après avoir tenu les consultations appropriées (art. 9d). Le Parlement confirme de façon collégiale les autres membres de la Commission dans leurs fonctions. La Commission rend compte au Parlement européen de façon collégiale. La Déclaration 6 jointe au traité, qui spécifie que les deux institutions seront conjointement responsables du processus d'élection du Président du Conseil européen, témoigne de la nécessité pour le Conseil européen et le Parlement de trouver un compromis politique sur cette question.

CLAUSES INSTITUTIONNELLES DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Le renforcement de la capacité institutionnelle de l'Union européenne dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que des relations extérieures, constitue l'une des innovations majeures du traité de Lisbonne. Il atteste de la maturité croissante de l'Union européenne, dont le document fondateur, le traité de Rome, ne fait aucune référence à l'implication de la Communauté économique européenne (d'alors) dans les questions internationales, en dehors du commerce. Il ne fait pas de doute que ces innovations offrent une opportunité unique de renforcer la cohésion et l'efficacité des actions extérieures de l'UE.

Le plus important changement concerne, clairement, la fusion entre les fonctions actuelles de haut représentant de la PESC, de présidence du Conseil Affaires étrangères

et du Commissaire aux relations extérieures, qui laisse présager une meilleure cohésion et efficacité. En dépit des tensions et animosités plus apparentes qui règnent entre la Commission européenne et le secrétariat du Conseil, le nouveau rôle du haut représentant en tant que président du Conseil en charge des Affaires étrangères, doit être considéré comme un changement tout aussi significatif du système existant. En pratique, le haut représentant a assez rarement reçu de mandat pour agir vis-à-vis de pays tiers. D'une manière générale, la présidence a jalousement préservé ses prérogatives dans ce domaine.

Les procédures qui seront mises en œuvre par la Commission et au sein du Conseil, restent différentes. Ainsi, le haut représentant devra faire preuve d'efficacité et de sensibilité politique afin de naviguer habilement entre les deux institutions. Ce fait va certainement entraîner un surcroît de travail, dans la mesure où la conduite du dialogue politique dans le monde va devenir extrêmement difficile.

L'étendue des tâches que le haut représentant – vice-président de la Commission aura à assumer est tellement large qu'un adjoint au haut représentant devra en assumer au moins une partie. Il ne sera pas facile de prendre une décision pratique sur cette question car la désignation d'un adjoint parmi les autres Membres de la Commission européenne impliquerait une dépendance verticale qui serait contraire au principe d'égalité des commissaires.

La création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) constitue une innovation significative car il va créer un fort mécanisme de soutien au Haut Représentant, qui n'a pu jusqu'ici compter que sur un groupe relativement étroit d'experts. Le système de délégation aux pays tiers apportera un soutien supplémentaire. Il permettra la construction progressive d'une culture stratégique chez les professionnels impliqués dans la formulation de la politique étrangère de l'UE. Les candidats au SEAE seront sélectionnés sur la base de leur expérience et connaissances spécialisées mais il faudra néanmoins instituer un mécanisme permettant d'assurer l'équilibre géographique et une représentation adéquate de tous les États membres. Il sera difficile de trouver un équilibre entre les différentes institutions, si l'on considère l'avantage quantitatif inévitable du personnel de la Commission européenne, qui emploie 6000 personnes pour DG Relex et les délégations internationales de la Commission.

La clarté et l'efficacité du nouveau système seront également déterminées par la cohésion et la chaîne de commandement, et devraient être visibles à différents stades du processus de prise de décision. Cela concerne en particulier les groupes de travail du Conseil, qui devraient être présidés par les fonctionnaires du SEAE. Ce serait une conséquence logique de la décision de confier la tâche de la présidence du Conseil chargé des Affaires étrangères au haut représentant, et la responsabilité de la présidence du Comité politique et de sécurité à un membre de son personnel. Il est probable qu'une pression croissante s'exerce de la part des États membres dans le but de conserver sous leur coupe au moins une partie des groupes. Cependant, cette sorte de division du travail rendrait la tâche du Haut représentant difficile à assurer.

Les délégations dans les pays tiers seront un important élément de la mécanique de politique étrangère de l'UE, même si elles sont définies moins précisément dans le

traité. Elles devront établir le lien entre les fonctions des représentations actuelles de la Commission et les tâches intergouvernementales de la PESC. Cela devra apparaître dans la politique de ressources humaines des délégations.

CONCLUSIONS

Le traité de Lisbonne n'est pas considéré comme une réalisation moderne d'intégration européenne. Il y a seulement trois ans, il aurait été impensable pour les décideurs de l'UE d'accepter de bonne grâce un document qui reprend dans la forme toutes les déficiences de la législation initiale existante de l'Union. Incontestablement, les améliorations institutionnelles qu'il apporte constitueront le principal avantage de ce nouveau traité. Qui plus est, la réussite ou l'échec des innovations institutionnelles décideront de la méthode d'intégration à venir. Le traité de Lisbonne demeurera un point de référence pour encore quelque temps. Tous les mécanismes de flexibilité qu'il contient devront être pleinement mis en pratique avant que l'Union européenne ne soit prête pour la réforme du prochain traité. Tous les efforts doivent donc être déployés pour qu'il soit appliqué dans l'esprit du texte initial.

LE TRAITÉ DE LISBONNE ET LES NOUVEAUX POSTES À POURVOIR : QUELQUES RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Sebastian Kurpas, chargé de recherche, CEPS

Pour que le traité de Lisbonne entre en vigueur à la date prévue, il faudra qu'il soit ratifié par les vingt-sept États membres d'ici au début 2009, mais il sera également nécessaire de prendre des décisions importantes concernant sa mise en œuvre. La présidence slovène de l'Union européenne a récemment identifié trente-trois questions qui restent en suspens qui vont de la mise en place du service européen pour l'action extérieure à un accord sur la procédure exacte à adopter pour l'« initiative citoyenne ». Toutefois, la question qui éveille le plus l'intérêt du public est : « Qui va décrocher les plus hauts postes créés par le nouveau traité ? ». Le président permanent du Conseil européen, la nouvelle « double casquette » (à savoir haut représentant-vice-président de la Commission) et le président élu de la Commission européenne formeront la nouvelle « équipe de tête » de l'UE. Des candidats potentiels se sont déjà déclarés et les médias se sont emparés du débat, mais les véritables négociations ne commenceront probablement que lors de la présidence française, au cours de la seconde moitié de 2008. Ce texte donne un aperçu rapide des implications de cette situation et formule certaines recommandations pour la présidence.

Comme toujours dans l'UE, les gouvernements nationaux vont demander que les nouveaux postes représentent un équilibre acceptable entre gauche et droite, entre grands et petits pays, entre Nord et Sud, ainsi qu'entre anciens et nouveaux États membres. Le pays en charge de la présidence de l'Union devra trouver un équilibre entre les tâches parfois contradictoires consistant à offrir une direction politique et à établir un consensus. Si la présidence néglige ce dernier aspect, elle mine sa crédibilité en tant que « médiateur honnête » et risque donc de voir ses propositions rejetées par les autres États membres.

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN NE SERA PAS LE CONTRE-POUVOIR DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

L'histoire récente montre que la présidence permanente du Conseil européen est un sujet extrêmement sensible. Le concept a d'abord été lancé par les dirigeants de trois grands pays (José Maria Aznar pour l'Espagne, Tony Blair pour le Royaume-Uni et Jacques Chirac pour la France – c'est pourquoi on l'a également appelé « proposition ABC »), alors que presque tous les petits États membres l'ont rejeté comme une tentative des grands pays pour s'emparer du pouvoir et affaiblir la Commission. Afin d'apaiser les craintes que le président du Conseil européen ne devienne un contre-pouvoir intergouvernemental par rapport au président de la Commission, il serait judicieux de choisir une personne provenant d'un petit État membre et/ou dotée d'idées plutôt pro-intégrationnistes. Il faudrait

aussi choisir un individu issu d'un État membre au cœur de l'intégration européenne – c'est-à-dire au sein de la zone euro et de l'espace Schengen – qui disposerait ainsi du poids nécessaire lorsqu'il aborderait ces questions. Enfin, et c'est tout aussi important, il sera nécessaire de choisir une personnalité capable à la fois de construire un consensus interne et d'offrir à l'Union un « visage » charismatique à l'extérieur. Selon les clauses du traité, le président du Conseil européen ne disposera pas de beaucoup de pouvoirs juridiques. Le poids de sa fonction dépendra donc principalement de la façon dont il la mettra à profit pour assurer à l'UE une cohérence interne et une visibilité externe.

LA « DOUBLE CASQUETTE » (HAUT REPRÉSENTANT – VICE-PRÉSIDENT) : NOMMÉE EN 2008, MAIS EN FONCTION À L'AUTOMNE 2009

Il est probable que le choix de la nouvelle « double casquette » se fasse également au cours la seconde moitié de l'année 2008, en grande partie pour permettre la conclusion d'un « accord global » avec le candidat au poste de président permanent du Conseil européen. Toutefois, dans le cas où cette « double casquette » ne reviendrait pas à Javier Solana, la personne choisie ne devrait pas prendre ses fonctions immédiatement, mais plutôt avec la nouvelle Commission à l'automne 2009. Dans le cadre de la fonction de vice-président de la Commission, le titulaire de la « double casquette » fait partie du collège des commissaires, et doit donc être traité en tant que tel. Sa désignation devrait au moins recevoir l'approbation formelle du futur président de la Commission, qui décidera des nouveaux membres du collège avec les gouvernements nationaux. Le nouveau collège devra également obtenir l'approbation du Parlement européen, ce qui signifie que ce dernier devrait être impliqué dans la nomination du titulaire de la « double casquette » dès la seconde moitié de l'année 2008. Même si la composition des membres aura changé d'ici à l'automne 2009, il est plus probable que le Parlement donne son accord s'il a pris part à la procédure initiale de nomination. En termes concrets, ce scénario signifierait qu'après la nomination d'une nouvelle personne en 2008, Javier Solana resterait haut représentant jusqu'à l'automne 2009, et exercerait en outre la fonction de vice-président de la Commission et de commissaire chargé des relations extérieures pour une période d'intérim entre janvier et septembre 2009. Le commissaire espagnol Joaquín Almunia devrait donc passer la main (pour laisser libre le siège espagnol), et le commissaire autrichien (Benita Ferrero-Waldner ou un autre de ses compatriotes) reprendrait le portefeuille de J. Almunia pour les mois restants.

LE PRÉSIDENT ÉLU DE LA COMMISSION : UNE DÉCISION QUI DÉPEND DES ÉLECTEURS EUROPÉENS

En ce qui concerne le prochain président de la Commission, il est essentiel d'éviter de donner l'impression que le choix dépend d'un accord global établi bien avant les élections européennes. Sous le nouveau traité, le président de la Commission sera officiellement élu

par la majorité des membres du Parlement européen et personne ne peut prévoir les résultats de ces élections; or les chefs d'État et de gouvernement devraient éviter de donner l'impression d'avoir déterminé à l'avance ces résultats. Les élections européennes sont l'une des rares occasions où les citoyens peuvent s'exprimer directement au niveau de l'UE, mais peu d'entre eux ont saisi cette opportunité dans le passé. Depuis les premières élections européennes directes en 1979, la participation a connu une baisse constante, tombant même à 20% dans certains des nouveaux États membres en 2004. Les campagnes électorales européennes à venir doivent expliquer plus clairement que des choix doivent être faits et quels sont ces choix. Les conservateurs (PPE) apporteront probablement leur soutien à José Manuel Barroso, actuel président de la Commission, mais on ne sait pas encore si les libéraux (ADLE) et les socialistes (PSE) seront suffisamment unis pour nommer leur propre candidat avant les élections.

De toute façon, si les citoyens avaient l'impression qu'un accord global a déjà été passé, cela nuirait aux élections européennes en accréditant l'idée déjà très répandue – bien qu'injustifiée – qu'elles ne sont finalement qu'une arène pour des enjeux nationaux.

Bien que trois postes majeurs doivent être remplis d'ici à l'automne 2009, il devient incontestable qu'une même approche pour les trois ne conviendra pas. Ce processus va exiger beaucoup de dextérité de la part de la présidence française qui devra trouver une procédure adéquate ainsi qu'un équilibre entre les différents intérêts aux niveaux national et européen.

LA RATIFICATION DU TRAITÉ DE LISBONNE : LES INCONNUES DE LA TROÏKA

Věra Řiháčková, chargée de recherche, Europeum

Après l'expérience de la vague de référendums (tous n'ont pas eu le temps d'être mis en œuvre) sur le Traité constitutionnel, les gouvernements des États membres ont opté pour une approche prudente en privilégiant une ratification de type parlementaire à l'égard du traité de Lisbonne (à l'exception de l'Irlande où le référendum est obligatoire). Les précédents scrutins populaires, qu'ils aient été ou non mis en œuvre, ont laissé un goût amer aux dirigeants européens. En premier lieu, les citoyens ne se sont pas prononcés sur le contenu du traité mais bien sur des enjeux nationaux qui y étaient liés (élargissement, libéralisation) et ont parfois voté en fonction de facteurs sans rapport aucun avec le texte (popularité des personnalités au pouvoir et votes de protestation). Ensuite, la classe politique s'est montrée désunie sur la question (entre partis ou au sein d'un même parti, comme ce fut le cas pour le parti socialiste français). Dans certains pays, comme en République tchèque, au Royaume-Uni ou encore en Pologne, la division a parfois été profonde, avec à la clé des signaux et des déclarations politiques empreints de prudence et d'hésitation, des négociations en coulisses, un manque de communication avec les citoyens et une absence totale de débat.

Il est dès lors peu surprenant de constater que la volonté de risquer le capital politique en cherchant à assurer la légitimité directe du nouveau traité ait fortement diminué (la classe politique évoque généralement un « souci d'éviter les problèmes »). De plus, personne ne peut affirmer avec certitude ce qu'il adviendrait du processus d'intégration européenne et de sa philosophie générale si le traité de Lisbonne n'était pas ratifié. Par conséquent, personne ne souhaite augmenter les risques en soumettant le traité à l'imprévisibilité (inutile) de référendums. L'avenir dira si les électeurs sanctionneront cette attitude lors des scrutins à venir dans certains États membres – il est par ailleurs plus que probable que si sanction il y a, celle-ci s'inscrira davantage dans le cadre des élections au Parlement européen que lors de scrutins de portée nationale.

LA PRÉSIDENTE TCHÈQUE ET LE PROCESSUS DE RATIFICATION

Les travaux de la Présidence tchèque du premier semestre 2009 seront influencés par la rapidité du processus de ratification du traité de Lisbonne et par la mise en œuvre des changements de nature institutionnelle que prévoit le traité. D'autres facteurs pourraient également compliquer la vie de la présidence tchèque, et, en premier lieu, les élections au Parlement européen qui se dérouleront en juin 2009 et qui influenceront l'efficacité de cette institution sur le plan législatif. Les élections européennes devraient également

contribuer à instaurer une atmosphère tendue tant au niveau européen que dans la vie politique tchèque. Si les pays chargés d'assurer la présidence observent généralement une trêve politique pendant les six mois de leur mandat, la République tchèque pourrait fort bien faire exception à la règle non seulement en raison des élections européennes mais aussi de la situation politique générale du pays (c'est-à-dire l'évolution de la situation au lendemain des élections générale et présidentielle de février 2008). De plus, le mandat de la Commission européenne arrivera à échéance durant la présidence tchèque et les commissaires se scinderont inmanquablement en deux camps : ceux qui viseront un second mandat (et seront donc peu enclins à soutenir d'éventuelles mesures de réforme pendant l'intervalle) et ceux qui quitteront la Commission pour de bon (parfois désireux d'effectuer leur retour sur la scène politique nationale et donc prompts à plaider en faveur des intérêts spécifiques de leurs pays respectifs).

Pour le gouvernement tchèque, la date d'entrée en vigueur revêt une importance primordiale et aura des conséquences sur le plan de la mise en œuvre des nouvelles dispositions institutionnelles – l'investiture du président permanent du Conseil et du haut représentant pour la PESC, fonctions nouvellement créée, – et donc sur l'efficacité et le bon déroulement de la présidence.

Quatre scénarios sont envisageables concernant la ratification :

- entrée en vigueur du traité le 1^{er} janvier 2009 (comme prévu);
- entrée en vigueur du traité au printemps 2009;
- report considérable de la ratification du traité, dont la mise en œuvre ne concernerait plus la présidence tchèque;
- non-ratification.

À l'évidence, le premier scénario aurait le plus d'impact sur la capacité d'influence et l'efficacité de la Présidence tchèque. Compte tenu des modifications institutionnelles qui devraient être mises en œuvre dès le processus de ratification achevé (lors d'un sommet spécial de l'Union européenne) ou lors du Conseil de printemps, la présidence devrait par la force des choses concentrer ses efforts sur la dimension interne de l'Union. De plus, la nomination d'un haut représentant pour la PESC lui ôterait toute compétence en matière de relations extérieures de l'Union européenne. Le deuxième scénario (le processus de ratification se heurte à un ou plusieurs obstacles et le traité entre en vigueur au printemps 2009) placerait la présidence tchèque dans la position la plus inconfortable puisqu'elle devrait mener à bien les négociations sur la « politique de nomination » et déployer d'importants efforts pour dégager un compromis. Il est également difficile d'affirmer, comme certains le suggèrent, que l'influence de la République tchèque sur la politique de nomination s'en verrait renforcée.

Avec le troisième scénario (une prolongation du processus de ratification ou un accord prévoyant d'appliquer les nouvelles dispositions institutionnelles au lendemain des élections du Parlement européen), la Présidence tchèque aurait les mains libres. En revanche, elle aurait à gérer la question de la ratification et se heurterait probablement aux « stratégies spécifiques » des États membres retardant le processus. Certains affirment que Prague pourrait même adopter la stratégie de prolonger le processus de ratification afin de reporter la date d'entrée en vigueur du texte au-delà du terme de sa présidence si la

situation venait à se compliquer dans un des États membres. Il est toutefois peu probable que le gouvernement tchèque adopte délibérément une telle stratégie, qui ne manquerait pas de miner sa crédibilité en tant que médiateur. Les répercussions du quatrième scénario (non-ratification) demeurent encore floues mais il ne fait aucun doute que la présidence tchèque accorderait alors la priorité à sa fonction de médiation dans le cadre du processus de réflexion et s'efforcerait dans ces circonstances d'éviter toute tendance à la création d'un « noyau dur » au sein de l'Europe.

LE PROCESSUS DE RATIFICATION EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Jusqu'à il y a peu, le scénario de ratification semblait couler de source en République tchèque. Contrairement à ce qui fut le cas pour le Traité constitutionnel, la méthode de ratification du traité de Lisbonne (vote parlementaire) a fait l'objet d'un consensus entre le principal parti au pouvoir, le parti civique démocrate (ODS), et ses partenaires de coalition (les verts et les chrétiens démocrates du KDU-CSL), avec le soutien des sociaux-démocrates (CSSD), principal parti d'opposition. Seul le parti communiste (KSCM) a plaidé en faveur de la tenue d'un référendum sur le traité de Lisbonne. L'article 10a de la Constitution tchèque prévoit une méthode d'assentiment parlementaire classique : trois cinquièmes des parlementaires des deux chambres doivent approuver la proposition, qui est ensuite ratifiée par le président (sans date butoir).

L'ODS a changé de politique en la matière : à l'origine opposé au Traité constitutionnel, le parti a été contraint de négocier le traité de Lisbonne au nom de la République tchèque au lendemain de son accession au pouvoir. Désireux d'adoucir leur profil eurosceptique, les dirigeants de l'ODS au gouvernement ont choisi d'adopter une politique de réalisme politique, affirmant qu'il était contre-productif dans l'Union européenne de se retrancher derrière une approche purement idéologique et qu'il était possible de dégager un compromis tout en menant un débat de nature idéologique en parallèle. Il semble toutefois que tous les représentants de l'ODS n'aient pas été gagnés à la cause du réalisme politique dans les affaires européennes : lors du vote sur le rapport consacré au Traité de Lisbonne au Parlement européen, les députés européens de l'ODS se sont abstenus, en contradiction avec la position officielle du gouvernement.

Entre-temps, les sénateurs ODS (majoritaires à la chambre haute du Parlement tchèque) avaient déjà annoncé le renvoi du Traité de Lisbonne devant la Cour constitutionnelle tchèque sur la base des compétences transférées par le Sénat. La réélection de Václav Klaus (président honoraire de l'ODS) à la présidence de la République tchèque soulève la question de sa détermination en faveur du processus de ratification du Traité de Lisbonne – la Constitution tchèque prévoit en effet que ce soit la signature du président qui entérine la ratification du Traité. Il est toutefois peu probable qu'il décide de bloquer l'ensemble du processus une fois que les deux chambres parlementaires auront donné leur aval (éventuellement consolidé par un avis positif de la Cour constitutionnelle). Malgré tout, le traité pourrait fort bien une fois de plus être l'otage de querelles politiques.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Malgré les quelques complications qui émaillent le processus de ratification (notamment en Slovaquie ou en Pologne), la volonté de s'en tenir au calendrier établi par les chefs d'État et de gouvernement est réelle. Si le traité de Lisbonne entre en vigueur à la date prévue, diverses questions importantes liées à la période de « transformation » seront soulevées. Il est encore difficile de prédire quand se dérouleront les premières négociations et le processus de nomination des candidats aux nouveaux postes, et si cette tâche incombera à la seule Présidence française, en partie à la Présidence française et à la Présidence tchèque, ou encore seulement en partie à la Présidence tchèque (Conseil européen de juin au lendemain des élections du Parlement européen). Autre question en suspens qui risque de compliquer la situation : le « code de conduite » qui régira le fonctionnement de la nouvelle structure institutionnelle, et notamment la « cohabitation » des responsables des présidences (les premiers ministres et le président français) avec le président permanent du Conseil européen. Cette question revêt une importance cruciale puisqu'elle est intimement liée à la détermination et au sens de la propriété des chefs d'État et de gouvernement. Il est vital de mobiliser les hommes politiques nationaux de premier plan afin de parvenir à des accords et des concessions politiques tangibles au niveau européen.

L'auteur adresse donc les recommandations suivantes à la Troïka :

- Il est nécessaire de procéder à une négociation préalable (entre les États membres, la Commission et le Parlement) au moins partielle du « code de conduite » qui régira le fonctionnement de la nouvelle structure institutionnelle; l'efficacité des institutions communautaires pourrait pâtir d'une approche de type « apprentissage par la pratique » en raison des litiges portant sur les compétences.

- Il faut trouver un modèle pratique (de nouvelles « règles du jeu ») applicable à la cohabitation entre la présidence et le président permanent du Conseil européen, mais aussi à la cohabitation entre la présidence et le haut représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (au niveau de la relation COREPER II/COPS également).

- Différents scénarios de ratification doivent être mis au point par les trois présidences, de préférence en étroite collaboration, afin de préparer la négociation des nouveaux postes quel que soit le moment où elle puisse commencer.

- Une attention spécifique devrait être accordée aux nouveaux mécanismes décisionnels induits par le traité de Lisbonne et qui influenceront directement les travaux de la présidence du Conseil de l'UE (tant sur le plan du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif) : carton orange des parlements nationaux, nouveau vote à la majorité qualifiée, nouvelle procédure budgétaire, communautarisation du troisième pilier en parallèle avec les propositions de loi passées toujours régies par l'ancien système intergouvernemental, etc.

LA TROÏKA À L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ DE LISBONNE : GÉRER HUMBLEMENT LES AFFAIRES COURANTES

Carl Fredrik Bergström, chargé de recherche senior, SIEPS

RATIFICATION DU TRAITÉ DE LISBONNE : LA DIMENSION SUÉDOISE

Le Premier ministre suédois qui a signé le traité de Lisbonne en 2007 n'était pas le même que celui qui a ratifié le Traité constitutionnel en 2004. Les élections législatives d'octobre 2006 ont engendré un basculement d'un gouvernement social-démocrate à une coalition non socialiste. Ce nouveau gouvernement est, à l'instar du précédent, extrêmement favorable à l'appartenance à l'Union européenne, ainsi qu'à la réforme de l'UE telle qu'elle est prévue par le traité de Lisbonne. Le gouvernement ne cache pas son intention de finaliser la ratification du traité en le soumettant au seul vote du Parlement suédois, le Riksdag, qui requiert une majorité qualifiée de trois quarts des votants.

La procédure de ratification devrait, selon toute vraisemblance, se dérouler comme prévu – d'autant que le plus farouche opposant du gouvernement, le parti social-démocrate, aurait probablement autant à perdre en cas d'échec. Au vu de ces éléments, on peut estimer que la Suède ne devrait pas avoir beaucoup de difficultés à mener à bien la ratification du traité de Lisbonne vers la fin de l'automne 2008. Pourtant, on peut imaginer au moins deux facteurs qui pourraient menacer cette si belle histoire, liés à la nécessité, pour l'accomplissement de la procédure de ratification, de réunir les trois quarts des votants du Riksdag – condition qui ne peut être remplie que si le gouvernement s'assure du soutien de l'opposition sociale-démocrate.

Le premier facteur tient à l'état d'avancement de la ratification. En effet, tout échec d'un des partenaires européens risque de retarder la décision de la Suède, le gouvernement préférant certainement adopter une position attentiste. Cette réaction devra pourtant être contrebalancée par le fait que ce même gouvernement assurera la présidence tournante de l'UE à partir de juillet 2009. La situation sera alors la même que celle de la présidence finlandaise lors de la fameuse « période de réflexion » qui a suivi les non français et néerlandais, et le gouvernement préférera obtenir la ratification avant d'entamer sa présidence.

Les prochaines élections législatives suédoises sont prévues pour octobre 2010, mais une ratification difficile dans d'autres pays pourrait bien avoir une influence sur l'attitude des acteurs politiques et des partis suédois lors de la campagne électorale. Un non de la part d'un autre État membre, par exemple le Danemark (pour protéger les avantages sociaux ou le statut des syndicats) ou l'Irlande (par peur des ambitions européennes en matière de sécurité), aurait des répercussions. En plus de renforcer le soutien encore modeste de l'opinion publique aux partis eurosceptiques ou populistes (ce qui pourrait jouer sur les

élections de 2010), cela mettrait sous pression les principaux partis du Riksdag et notamment l'opposition sociale-démocrate.

Le second facteur qui pourrait interférer avec le projet suédois de ratification est le risque d'un bouleversement soudain des priorités au sein de l'opposition sociale-démocrate. Même si elle est très favorable à une réforme de l'UE telle qu'elle est envisagée dans le traité de Lisbonne, elle est également moins sensible que le gouvernement à la question du temps. Il est donc probable que la présidence à venir ne soit pas un argument aussi convaincant pour une ratification rapide du traité. L'agitation consécutive à la récente décision Laval¹ – par laquelle la Cour européenne de justice semble confirmer que les libertés fondamentales de l'UE (dans ce cas précis, la libre circulation des services) pourraient être une entrave à l'exercice des droits fondamentaux des syndicats – vient justifier le débat sur les conditions de ratification du traité de Lisbonne. Selon John Monks, le secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats, cette décision est à l'origine d'une inquiétude de tous les syndicats d'Europe « quant à la protection de leurs systèmes nationaux – et nous risquons une réaction protectionniste [...]. Le cas Laval, notamment, pourrait nuire à la ratification du traité de réforme de l'UE, car on commence à comprendre ses implications ».

En Suède, les réactions politiques – concernant la décision et le débat qui s'est ensuivi – ne se sont pas fait attendre. Encore plus important peut-être, quelques voix se sont fortement élevées au sein de l'opposition sociale-démocrate pour demander à ce que la procédure de ratification du traité de Lisbonne soit suspendue jusqu'à ce que soient fournies des garanties suffisantes quant à la protection du modèle suédois de sécurité sociale. Même si cela semble fort peu probable, on peut imaginer qu'un moment viendra où l'opposition sociale-démocrate devra répondre à ces interrogations plutôt que de défendre le calendrier serré du gouvernement – tel qu'il sera alors envisagé – pour la ratification du nouveau traité.

LA PRÉSIDENTE TOURNANTE LORS DU PASSAGE AUX MESURES POST-LISBONNE

L'ambition clairement affichée par les dirigeants est que les amendements introduits par le traité de Lisbonne soient appliqués à partir de janvier 2009 ou le plus tôt possible après cette date. Nous avons déjà parlé du rôle de la Suède dans l'accomplissement de cet objectif. Voici maintenant quelques réflexions quant aux implications, pour la présidence tournante, de la réalisation ou non de cette ambition.

Le traité de Lisbonne introduit de nombreuses modifications importantes dans l'organisation et le fonctionnement de la présidence de l'UE. Le principal changement est que le système actuel d'une présidence tournante entre les gouvernements des États membres va être réformé pour laisser la place à de nouvelles formes de présidence permanente.

1. Affaire C-341/05 du 18 décembre 2007 concernant la compatibilité du droit syndical suédois avec le principe de la libre prestation de services.

La présidence tournante restera, sous une forme simplifiée, la norme de base du travail général du Conseil des ministres. En ce qui concerne le Conseil européen, la responsabilité revenant autrefois à chacun des gouvernements désignés pour la présidence sera désormais transférée à un président du Conseil européen, qui sera nommé pour un mandat (renouvelable) de deux ans et demi. Parallèlement, le statut officiel du Conseil européen va être revalorisé au rang d'institution, ce qui implique plus de missions – et des missions plus spécifiques que celles qui lui incombait auparavant. Les répercussions de ce remodelage du Conseil européen sur le fonctionnement du Conseil des ministres (ou de la Commission) ne sont pas encore clairement évaluées.

En plus des bouleversements cités plus haut, la fonction de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), actuellement exercée par le secrétaire général du Conseil, se trouve renforcée. Il découle du traité de Lisbonne que le nouveau haut représentant assumera des responsabilités dans le cadre du travail du Conseil des ministres dans des domaines de politique étrangère qui étaient précédemment confiés au gouvernement chargé de la présidence tournante. Il est important de noter que le nouveau haut représentant sera simultanément désigné vice-président de la Commission et responsable, au sein de la Commission, des relations extérieures et de la coordination de l'action extérieure. Le nouveau haut représentant participera également aux travaux du Conseil européen.

Pour le gouvernement chargé de la présidence tournante de l'UE après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les principales différences par rapport à la situation antérieure seront :

- les affaires relevant des attributions du Conseil européen seront exclues ;
- les affaires relevant du domaine de compétence du Conseil des ministres seront exclues dans la mesure où elles seront prises en charge par le haut représentant pour la PESC. Aucune différence fondamentale n'est à attendre du point de vue de l'organisation et du fonctionnement de la présidence tournante pour les autres sujets traités par le Conseil des ministres (il n'est pas tenu compte ici des arrangements spéciaux qui s'appliquent à l'Eurogroupe). Cela ne revient pourtant pas à dire qu'aucun autre élément introduit par le traité de Lisbonne ne pourrait pas affecter la mise en place de la présidence tournante. Il convient notamment d'envisager qu'un certain nombre de clauses renforçant le rôle du Parlement européen auront un impact sur le fonctionnement de toutes les formes de présidence dans l'UE.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen a déjà la charge de l'approbation d'une nouvelle Commission (de façon collective). Après cette entrée en vigueur, le Parlement sera également responsable de la nomination officielle du nouveau président de la Commission. Le Parlement européen aura également la possibilité d'exercer un nouveau contrôle sur le haut représentant pour la PESC. Même si le pouvoir de nommer la personne en question restera au Conseil (anciennement Conseil des ministres, désormais Conseil européen), il reviendra dorénavant au Parlement européen d'approuver ce choix.

La conclusion la plus évidente à tirer de cette situation est que les prochaines élections au Parlement européen, en juin 2009, seront un facteur capital à prendre en compte,

notamment pour la présidence suédoise. La première grande mission du nouveau Parlement sera de nommer une nouvelle Commission. Cela constituera même la plus grande partie de sa mission au cours de l'automne. Si les amendements introduits par le traité de Lisbonne entrent en vigueur, le rôle du Parlement européen sera plus étendu que jamais, et celui-ci ne voudra manquer aucune occasion d'en tirer parti au maximum. Outre la nomination du président de la Commission et l'approbation de la Commission en général, les discussions concernant le nouveau haut représentant pour la PESC seront probablement au centre de toutes les attentions. L'un des points importants est de savoir comment les responsabilités de ce haut représentant seront assurées dans la période qui s'écoulera entre la mise en œuvre des nouvelles mesures et l'approbation de la nouvelle Commission par le Parlement. Si, comme il a été envisagé, le traité de Lisbonne entre en vigueur plus tôt, cela aura des conséquences immédiates pour les présidences tchèque et suédoise. Cependant, comme il va falloir trouver une réponse à cette question par avance, les efforts faits par chacune des présidences précédentes, et notamment la présidence française, seront décisifs.

Fait important, le traité de Lisbonne va renforcer la position du Parlement européen dans les procédures d'adoption d'actes tant législatifs que non législatifs (actes délégués et actes d'exécution)². C'est pourquoi il importe d'insister sur la nécessité d'assurer un passage en douceur des règles pré-Lisbonne aux règles post-Lisbonne. Il est notamment important de faire en sorte que les propositions d'actes législatifs et non législatifs en cours de négociation ne soient pas prises en otage dans les conflits interinstitutionnels ou les luttes de pouvoir générés par la mise en place des nouvelles règles. Rappelons simplement que cette même situation s'est produite précisément après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Ainsi, le Parlement européen a prouvé qu'il était prêt à faire usage de ses pouvoirs dans le cadre de la nouvelle procédure de codécision afin d'empêcher le nécessaire soutien aux lois en cours, en attendant un accord interinstitutionnel pour l'adoption des actes non législatifs (comitologie). Dans cette optique, il semble primordial que chaque présidence évite de tels désaccords et cherche à anticiper les points de tension potentiels. Cela vaut pour les particularités de chaque proposition individuelle autant que pour les arrangements horizontaux envisagés par le traité de Lisbonne (encore une fois, les règles d'adoption et de contrôle des actes non législatifs offrent un exemple). Toujours dans ce souci, seront décisifs pour les présidences tchèque et suédoise les efforts entrepris par chacune des présidences qui précéderont, et notamment par la présidence française.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En ce qui concerne les conditions préalables officielles, les gouvernements tchèque et suédois auront davantage d'espace pour jouer un rôle actif en tant que présidents de l'UE si le traité de Lisbonne n'est pas encore entré en vigueur. Une fois que ce sera le cas, la responsabilité actuelle de la présidence tournante dans le travail du Conseil européen

2. Nouveaux articles 249 B et 249 C du traité sur le fonctionnement de l'UE.

sera transférée au nouveau président permanent. De plus, le haut représentant « nouvelle version » va hériter de la responsabilité des questions de politique étrangère, aujourd'hui gérées par la présidence tournante pour le compte du Conseil des ministres. Les effets de ces modifications seront particulièrement évidents lorsqu'il s'agira de définir et de visualiser le rôle du chef d'État ou de gouvernement (ainsi que le rôle du ministre des Affaires étrangères) dans la présidence tournante. Malgré l'apparente perte d'influence – et donc d'opportunités – résultant du traité de Lisbonne, il ne serait pas judicieux de la part des gouvernements tchèque ou suédois de souhaiter une interruption de la ratification du traité, car cela conduirait à une crise généralisée qu'aucun des deux n'est à même de surmonter.

Si tout fonctionne comme prévu et que les règles introduites par le traité de Lisbonne fixent les bases de leurs présidences, les gouvernements tchèque et suédois devraient faire attention à ne pas viser trop haut – par exemple avec un projet « hors du commun » – et plutôt se satisfaire de la simple tâche de la gestion des affaires courantes. Ce sera particulièrement vrai pour le gouvernement suédois, puisque son mandat de présidence coïncidera avec beaucoup d'affaires inhabituelles. Non seulement les clauses du nouveau traité devront-elles être mises en œuvre, mais, en outre, un nouveau Parlement européen et une nouvelle Commission entreront en fonction. Une présidence efficace pendant le passage des règles pré-Lisbonne aux règles post-Lisbonne sera une présidence capable d'assurer une transition en douceur : une qui n'échoue pas, plutôt qu'une qui réussisse.

Bien entendu, il va être capital pour les gouvernements français, tchèque et suédois de coordonner les programmes de leurs présidences respectives, ainsi que de travailler dans ce sens avec le Conseil des ministres et le Conseil européen : les priorités qui auront le plus de chances de se concrétiser seront celles sur lesquelles ils seront tous d'accord. Avec le passage imminent aux règles post-Lisbonne, il devient aussi probablement encore plus important qu'avant pour chaque présidence de coordonner son programme avec celui de la Commission et d'afficher son respect envers le Parlement européen. La garantie de la cohérence dans la coordination des programmes et des priorités est et restera la principale responsabilité de chaque chef d'État ou de gouvernement à la présidence de l'UE. On peut imaginer, de manière réaliste, que les priorités du gouvernement français ont des chances de se concrétiser au cours de sa présidence, ce qui est nettement moins sûr dans le cas des gouvernements tchèque et suédois. Pour ces derniers, toutefois, les priorités – et les réalisations – du gouvernement français seront fondamentales. Les résultats concrets – à savoir les décisions ou les négociations finales – que les gouvernements tchèque et suédois voudront obtenir au cours de leur présidence devraient, idéalement, s'inscrire dans le cadre défini par le gouvernement français. D'autres questions pourraient néanmoins être traitées si elles coïncident avec les projets du Conseil des ministres et du Conseil européen. Ce serait d'autant plus envisageable que ces questions auront fait l'objet d'une initiative de la Commission.

Si des objectifs spécifiques étaient identifiés par les gouvernements tchèque et suédois, ceux-là devraient être conduits dans les affaires courantes, avec les autres questions déjà en suspens. Le programme de chaque présidence devrait être construit autour d'une ou de plusieurs propositions de législation, avec pour objectif une conclusion fructueuse des

négociations vers la fin du mandat. Il serait judicieux de s'impliquer le plus tôt possible (c'est-à-dire maintenant) dans des initiatives qui pourraient faire la preuve de l'attachement à un « modèle social européen ». Le débat houleux autour de la décision Laval a des retombées sur le processus de ratification du traité de Lisbonne, qui doivent être reconnues comme un point de tension potentiel que les présidences actuelle et suivantes doivent essayer d'anticiper. Si ce conflit éventuel atteint une certaine ampleur, des concessions devront être faites en faveur des groupes politiques qui risqueraient de compromettre la réussite de la ratification. Une solution d'équilibre – telle que nous la percevons à l'heure actuelle – serait de reconnaître qu'il est nécessaire de revoir la législation existante (comme par exemple la directive sur le détachement de travailleurs) et peut-être aussi de s'assurer des soutiens pour une nouvelle législation (telle que la directive sur les travailleurs intérimaires). Cela pourrait ainsi détourner l'attention de toute solution qui impliquerait des discussions sur la substance même du traité de Lisbonne.

D'UNE EUROPE DES PROJETS À UN PROJET POUR L'EUROPE ET SES CITOYENS

Gaëtane Ricard-Nihoul, secrétaire générale, Notre Europe

Au lendemain de la renaissance d'une grande partie du Traité constitutionnel en un traité réformateur – dont les chances de ratification semblent plus élevées que celles de son prédécesseur – la prochaine troïka de présidences du Conseil sera tentée de se tourner vers cette « Europe des résultats » ou « Europe des projets » – formule qui fait appel au bon sens et qui est devenue le leitmotiv de la Commission – et d'y consacrer toute son énergie. Il est en effet particulièrement satisfaisant d'assister à l'émergence d'un compromis sur un nouveau cadre institutionnel pour l'UE à 27 après les dix années de discussion qui ont suivi ce qu'on a appelé les « reliquats d'Amsterdam » et l'issue décevante de Nice. L'accord dégagé à Lisbonne laisse entrevoir la possibilité pour l'UE de concentrer ses efforts sur le développement des politiques dont elle a tant besoin pour jouer un véritable rôle sur la scène mondiale à l'aube du XXI^e siècle. Cependant, si l'Europe embrasse sans réserve une approche de type « Europe des résultats », il lui faudra éviter un double écueil.

LA LÉGITIMITÉ DU PROJET EUROPÉEN : UNE QUESTION NON ENCORE RÉSOLUE

Le premier piège est celui du risque de sous-estimation du problème structurel de légitimité de l'UE. Le Traité de Lisbonne devrait contribuer à préserver l'élan du processus de construction européenne alimenté par les élites politiques, mais parviendra-t-il à rallier les citoyens au projet? Les circonstances économiques et politiques défavorables ne peuvent à elles seules expliquer les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel. Les « non » aux référendums sont également le fruit de deux décennies de soutien mitigé de l'opinion publique en faveur du projet européen, comme en attestent les sondages Eurobaromètre.¹ Personne ne nie que la « production de résultats » au niveau européen influencera positivement la légitimité « par l'output ». Mais au-delà de ce constat manifeste, deux autres questions méritent d'être soulevées : à quels types de résultats l'UE parviendra-t-elle, et comment? Aujourd'hui, si 58% des citoyens européens soutiennent l'appartenance de leur pays à l'Union européenne – un chiffre relativement faible, mais en hausse par rapport aux années précédentes – à peine un tiers des citoyens estiment que leur voix est entendue et influence le processus d'élaboration des politiques.

1. Les sondages Eurobaromètre indiquent un soutien croissant en faveur de l'Union européenne depuis 1973, atteignant un sommet de 70% en 1990, avant de retomber progressivement pour avoisiner aujourd'hui les 50%.

Tant que la pacification – un objectif qui faisait l’unanimité – était au cœur du projet d’intégration européenne, le « consensus permissif » qui régissait la relation entre les citoyens européens et l’élite politique ne risquait pas d’être remis en question. Aujourd’hui, le processus d’intégration se poursuit dans divers domaines et le débat traditionnel sur « plus ou moins d’Europe » s’accompagne désormais d’autres thèmes tels que « plus ou moins de réglementation du marché » ou « plus ou moins de lien entre les dimensions sociale et économique » – des sujets analysés selon le clivage « gauche-droite » classique de la vie politique nationale. L’Union s’est désormais engagée dans la voie de politiques redistributives qui créent des gagnants et des perdants. Cette évolution soulève la question de l’opportunité de consolider la démocratisation et la politisation du débat européen de manière à renforcer également la légitimité « des processus » ou la légitimité « par l’input » dans le cadre des politiques communautaires. Il serait très vraisemblablement contre-productif de tendre vers cet objectif par l’entremise d’un modèle qui ne tiendrait pas compte des spécificités de l’architecture institutionnelle communautaire et de la nature de son projet (présent et futur). Néanmoins, pour viabiliser le projet européen, il est primordial de donner aux citoyens l’impression d’être en mesure d’influencer non seulement le rythme de l’intégration, mais aussi son contenu, et ce par l’intermédiaire d’un processus démocratique facilement identifiable (représentatif et participatif).²

Sans cela, il se peut qu’ils décident de rejeter le système dans son ensemble, comme ce fut le cas lors du référendum sur le Traité constitutionnel en mai 2005. La plupart des partisans du « non » étaient d’avis que le Traité constitutionnel façonnerait les orientations politiques de l’Union à long terme et ont donc rejeté tout le document – même si, ce faisant, ils bloquaient l’élan favorable au processus d’intégration que nombre d’entre eux affirmaient pourtant soutenir. L’Union n’est pas tant victime d’un déficit démocratique que de l’échec de la pratique démocratique dans la vie publique européenne. Les dirigeants politiques des États membres – par nature déjà enclins à faire de l’Europe leur bouc émissaire – ne sont pas parvenus à conscientiser les citoyens par rapport aux enjeux du débat européen en dehors des « moments forts » que sont notamment les référendums. À cet égard, l’Europe ne devra pas manquer le rendez-vous important qui se profile à l’horizon avec les élections européennes de juin 2009.

Le traité de Lisbonne prévoit une innovation de taille qui ne doit pas être sacrifiée sur l’autel du pragmatisme intergouvernemental : l’élection du président de la Commission par le Parlement européen. La prochaine troïka des présidences – et très vraisemblablement la présidence française si le traité de Lisbonne est ratifié selon les prévisions en janvier 2009 – aura pour tâche de mener à bien les négociations au Conseil sur le pourvoi des nouveaux postes de Président permanent du Conseil européen et de Haut Représentant pour les relations extérieures. Ces nominations seront soumises à un périlleux exercice d’équilibriste entre différentes sensibilités politiques, géographiques et institutionnelles. Le Conseil pourrait dès lors être tenté de rechercher un accord global sur un trio incluant la présidence de la Commission. Même tenues pseudo-secrètes, ce type de négociations

2. Concernant le débat sur l’opportunité et la nature d’une politisation accrue du débat public européen, voir la synthèse de Notre Europe réalisée sur la base d’un échange d’opinions entre Simon Hix, Stefano Bartolini et d’autres spécialistes : <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/visions-deurope/travaux/publication/politisation-bon-ou-mauvais-remede-pour-lunion>

en coulisses serait particulièrement nuisible pour la crédibilité du nouveau mécanisme de désignation du président de la Commission mis en place par le traité de Lisbonne et entamerait largement sa capacité à renforcer les enjeux des élections européennes. Dans ce cadre, Notre Europe continue de plaider – à l'instar de son comité européen d'orientation dès 1998 – en faveur d'une solution permettant à chaque parti politique européen de présenter un candidat pour la présidence de la Commission dans le cadre de sa campagne électorale.

Compte tenu de l'importance de la « légitimité par l'input », la communication relative au traité de Lisbonne doit se faire en gardant à l'esprit la tenue prochaine des élections européennes. Elle devra mettre en exergue et expliquer les nouveaux instruments prévus par le traité qui permettent aux citoyens de participer plus activement au processus décisionnel. Le trio de présidences devrait inciter les États membres à insister sur l'élargissement des compétences du Parlement européen par la quasi-généralisation du régime de codécision, mais aussi sur le nouveau mécanisme de l'« initiative citoyenne » et celui du « carton orange » prévu pour les parlements nationaux. Envisagée comme un moyen pour les parlements nationaux de prendre part activement aux débats publics sur les affaires européennes – et non comme un instrument d'interprétation restrictive systématique de la notion de subsidiarité – la « carte orange » peut devenir un outil précieux pour inciter les citoyens et la presse à s'impliquer plus souvent dans le processus décisionnel européen.

UNE NOUVELLE EUROPE DANS UN NOUVEAU MONDE

L'approche de type « Europe des projets » présente également le risque de passer à côté d'un autre facteur important de l'actuelle crise de légitimité, à savoir l'impression que la construction européenne s'égaré. L'addition de résultats dans un certain nombre de politiques sera-t-elle suffisante pour former un projet susceptible de démontrer l'utilité de l'UE dans le monde et la nécessité de le défendre de manière commune ? Les citoyens et les groupements politiques ne sont plus les mêmes qu'il y a soixante ans et l'environnement géopolitique et économique a considérablement évolué. L'impact de la mondialisation sème la confusion et suscite des réactions contradictoires : pour certains, la mondialisation réduit la pertinence d'un échelon régional, tandis que d'autres estiment qu'elle met au jour les capacités de protection insuffisantes de l'Union. L'UE doit impérativement trouver un compromis qui lui soit propre entre l'ouverture sur le monde et la défense de son modèle socio-économique, un compromis qui donne l'impression d'être autre chose qu'une lutte permanente pour ne pas perdre de terrain sur le reste du monde.

L'UE doit se montrer fière et s'efforcer de devenir le « continent de la qualité dans un monde de quantités » – qualité des services et des produits, mais aussi qualité de vie. Ces qualités sont indissociables et constituent l'unique moteur susceptible d'aider l'UE à conserver son rôle d'acteur de poids dans le monde. Le groupe de réflexion – mis en place par le Conseil européen de décembre 2007 et dont les travaux devraient pour l'essentiel être menés lors du prochain trio de présidences – sera-t-il le lieu de définition de ce nouveau projet européen ? Il pourrait en être le point de départ. Mais il faudra, à un moment

ou un autre, que tous les citoyens européens se sentent impliqués dans un débat ouvert sur l'avenir de l'Europe et ce n'est pas en cumulant les décisions à huis clos au Conseil européen que l'Union y parviendra. N'oublions pas que le Traité de réforme est avant tout le fruit du travail d'une Convention, composée de représentants des gouvernements nationaux mais aussi de parlementaires européens et nationaux, et ouverte au public, à la société civile et aux médias.

Avec ses forces et ses faiblesses, l'approche de la Convention a joué un rôle essentiel en faveur d'une démocratisation du processus de révision du traité. Si le Traité de réforme venait à être adopté, le modèle de la convention deviendrait même l'approche « ordinaire » pour toute révision d'envergure. Tout en reconnaissant les mérites d'un « groupe de sages » capables de prendre du recul pour réfléchir à l'avenir de l'Union, on ne peut s'empêcher de penser que l'Europe a régressé en termes d'implication du public dans le débat sur les enjeux européens. Le groupe de réflexion pourrait se voir confier la tâche de réfléchir au mandat d'une Convention sur les futures politiques de l'Union qui serait mise en place au lendemain des élections européennes.³ Cette étape ne devrait pas être considérée comme un rassemblement qui mènerait à une nouvelle révision en profondeur des traités, mais bien comme l'occasion de sensibiliser – et d'associer – le public à un projet européen commun qui donnerait un sens à l'UE pendant les 50 années à venir.

3. Concernant les forces et les faiblesses du modèle de la convention, voir « Réviser les traités européens : le moment Convention », par Gaëtane Ricard-Nihoul sur la base des contributions d'un groupe de travail.

UN PLAIDOYER POUR UNE EUROPE PLUS POLITIQUE

Loukas Tsoukalis, président, Eliamep

L'Union Européenne est à l'origine de nombreuses politiques publiques (*policies*) qui affectent la vie quotidienne des citoyens de différentes façons. Il y a toutefois encore bien peu de politique (*politics*) démocratique pour les renforcer. L'écart entre ces politiques sectorielles et l'action politique au sens large s'est creusé, malgré les efforts prodigués afin d'introduire davantage de démocratie dans le système politique européen. Les élections directes du Parlement européen, associées à davantage de codécision, n'ont pas jusqu'ici réussi à créer un espace public européen. Par ailleurs, l'écart entre les politiques et la politique s'est également creusé au niveau national mais dans le sens opposé : le ton du débat public suggère souvent que l'État possède beaucoup plus d'autonomie que ce n'est le cas dans la réalité.

L'élargissement continu de l'UE, ainsi que les fonctions de politique publique assurées par le biais de l'intégration régionale, les nouvelles conditions économiques et les effets redistributifs inégalitaires : l'ensemble de ces facteurs a modifié certains des fondamentaux et repoussé les limites d'un processus mené par une élite. Les élites nationales ont perdu une bonne part de leur légitimité, alors que le consensus permissif sur lequel se construisait la « maison Europe » commune tant célébrée ne semble plus assez robuste. Les citoyens européens ne sont pas prêts à donner carte blanche à leurs leaders politiques pour de nouvelles initiatives.

LES DÉFIS QUI APPELLENT UNE POLITISATION DES ACTIONS EUROPÉENNES

Le débat autour d'une politisation plus marquée de l'intégration européenne a pris de l'ampleur. L'intégration européenne (ainsi que la globalisation) affecte de plus en plus, et souvent pèse sur les politiques nationales et les contrats sociaux. Elle a également des effets redistributifs. Il y a des choix à faire concernant le rôle de l'Europe sur la scène globale et la projection des intérêts et valeurs communs, dans un monde qui évolue rapidement et où la taille a son importance. Il y a également des choix à faire dans l'exercice d'un pouvoir « doux » (*soft*) ou « dur » (*hard*) dans les relations internationales.

Cela vaut aussi pour la gestion du marché intérieur et la régulation économique, que ce soit en matière de politique de concurrence, de stabilité financière et de risque moral ou de protection de l'environnement. Ces questions ne peuvent être l'apanage de technocrates. La régulation économique n'est, après tout, pas toujours neutre en termes de redistribution. Il y a, en outre, des choix à faire concernant la gestion macroéconomique de la zone euro, notamment sur le poids respectif des politiques fiscale et monétaire.

Enfin, et c'est là un point tout aussi important, il y a des choix à faire concernant la dimension européenne de la politique sociale, à un moment où l'ancienne répartition

implicite des tâches entre les institutions européennes et nationales n'est plus politiquement acceptable. Alors que les inégalités se creusent davantage au sein des pays qu'entre eux, l'UE ne peut être considérée comme un simple agent de libéralisation, tandis que les institutions nationales assument pratiquement toute la responsabilité du bien-être social et de la redistribution. Pour que l'Europe devienne un promoteur efficace de réformes, elle doit acquérir une plus forte dimension sociale. Cet objectif peut être atteint par le biais d'initiatives venant en complément des mesures nationales, au lieu de perpétuer l'ancienne approche de l'harmonisation ou des normes minimales — qui ne mène généralement nulle part étant donné la grande diversité des conditions nationales.

Ce sont là des choix qui ne peuvent pas être débattus et réglés au seul niveau national. En d'autres termes, il existe une disparité entre la réalité économique, au sens large, qui devient de plus en plus européenne et mondiale, et la nature encore essentiellement intergouvernementale de la politique de l'UE. C'est là une autre façon d'appréhender l'écart existant entre les politiques et la politique. Il est important de s'attaquer à ce problème.

PROPOSITIONS POUR UNE UNION PLUS DÉMOCRATIQUE : PRÉPARER LES ÉLECTIONS DE 2009

La politisation ne peut évidemment pas se décréter d'en haut. Il y a des questions européennes qui sont d'ores et déjà très politisées. On peut citer comme exemple la libéralisation des services, personnifiée par le fameux plombier polonais. Autres exemples : l'élargissement et la globalisation. Toutes ces questions offrent de nombreuses opportunités aux démagogues. La politisation, au niveau européen, peut certainement se prêter facilement à une rhétorique populiste. Le risque ne peut pas être négligé et nous devons nous efforcer d'y faire face, et non nous contenter d'espérer qu'il s'évacuera de lui-même.

Il est possible, dans un avenir pas trop lointain, que certains hommes politiques courageux entreprennent de débattre des grands compromis entre rendement, stabilité et équité dans différents domaines de politique économique, ainsi que du lien (mais oui, il existe !) entre ces compromis et la répartition des pouvoirs entre les institutions européennes et nationales. Dans la vie réelle, il n'y a bien sûr pas uniquement des compromis économiques. Les hommes politiques ont sûrement la capacité de traduire ce qui précède en langage simple et de le présenter sous la forme de choix politiques de base, compris par les citoyens européens ordinaires. C'est ce qui a manqué jusqu'ici, les débats nationaux ayant lieu de façon indépendante (parfois surréaliste), généralement comme si l'UE n'existait pas et que les différents États membres avaient individuellement une influence significative sur les questions de politique mondiale.

L'Union a besoin d'une bouffée d'air frais politique ; et la politique implique des combats et des visages. Les citoyens européens doivent pouvoir disposer d'une information plus abondante et de choix. Certes, il existe des choix, bien que jusqu'ici les hommes politiques n'aient pas réussi à les présenter en tant que choix de dimension à la fois européenne et nationale. C'est là que se situe l'échec majeur. Tout le monde reconnaît le caractère « *sui generis* » du système politique européen et l'aspect fortement consensuel de ses prises de

décision. Les longues négociations à différents niveaux et les accords passés tard dans la nuit derrière des portes closes sont depuis toujours caractéristiques de l'intégration européenne. Mais si cela demeure l'unique image que la plupart des citoyens retiennent de l'UE, il en résultera le résultat sera une plus grande aliénation et davantage d'euroscpticisme, voire d'europhobie.

Les prochaines élections au Parlement européen auront lieu en juin 2009. Il y a un risque réel que la participation électorale soit encore plus faible que précédemment, avec en outre l'élection d'un nombre croissant de personnalités « excentriques », pour parler de façon diplomatique. Cela porterait un coup majeur à la légitimité du Parlement, ainsi qu'au processus d'intégration en général. Les citoyens doivent avoir devant eux, au niveau européen, de véritables choix et des visages familiers si l'on veut qu'ils prennent le processus au sérieux et ne le considèrent pas, au mieux, comme une élection de second ordre. Cela implique que les partis politiques européens adoptent des plates-formes communes sur les principales questions traitées au niveau de l'UE, plates-formes qui impliquent des choix politiques et ne se limitent pas à des généralités anodines. Ils pourraient aussi présenter des candidats au poste de président de la Commission européenne, qui sera soumis aux votes des nouveaux membres élus du Parlement européen. Les citoyens européens auraient alors une motivation tangible pour se rendre aux urnes.

Les partis politiques européens seront-ils capables de relever le défi ? Il est vrai qu'un tel développement modifierait encore l'équilibre institutionnel au sein de l'UE, ainsi que le rôle de la Commission européenne dans l'environnement post-Traité de Lisbonne, sous réserve que la ratification de celui-ci s'effectue sans heurt. Il y a de sérieux arguments pour et contre ; et aussi le risque que nous ne soyons toujours pas prêts pour cela. Cependant, la seule alternative réaliste est sans doute que les prochaines élections au Parlement européen ne soient au final qu'un non-événement. Les récentes élections des membres du Parlement européen des deux derniers entrants dans l'UE devraient susciter une cause d'inquiétude suffisante.

L'UE, avec ses prédécesseurs, a jusqu'ici remarquablement bien tiré son épingle du jeu en suivant une approche d'intégration pas à pas – les experts parlent « d'effet d'engrenage (*spill-over*) » – tout en ayant recours à une ambiguïté créative sur les grandes questions téléologiques telles que les frontières et la finalité politique de l'Union. Ces questions vont probablement être soulevées à une fréquence accrue dans l'avenir et le débat en découlant ne concernera pas seulement les personnes initiées. Les défis auxquels l'Europe est confrontée lui imposent des choix difficiles, tandis que le nombre de membres teste les limites des structures existantes et que le fossé entre maximalistes et minimalistes demeure. Certains réalistes de tendance dure objectent maintenant que la globalisation et l'élargissement ont rendu ces questions sans objet. Cela peut s'avérer n'être qu'un souhait de leur part. Le jury délibère encore.

LES MULTIPLES VISAGES DE L'EUROSCEPTICISME

Catharina Sørensen, chargée de recherche, DIIS

L'OPINION PUBLIQUE EN 2008 : L'EUROSCEPTICISME EXISTE ET GAGNE DU TERRAIN

Le soutien des citoyens est essentiel au bon fonctionnement des systèmes politiques démocratiques. Or il semblerait qu'à plusieurs reprises, ce soutien ait fait défaut à l'Union européenne. Tout du moins, l'issue négative de cinq des huit référendums organisés au cours de cette décennie montre les limites de la volonté des citoyens à soutenir certains aspects du processus d'intégration. Au cours de la décennie précédente, seul un référendum sur les huit convoqués s'était soldé par un « non », ce qui laisse penser que l'Union européenne est beaucoup moins soutenue aujourd'hui que par le passé et que, par conséquent, l'euroscepticisme s'est amplifié.

Paradoxalement, peu de précisions ont été apportées quant à sa nature. Bien que ses répercussions soient nombreuses, les contours et les frontières de l'euroscepticisme restent difficiles à définir, tant sur le plan politique qu'intellectuel. Ce caractère « insaisissable » s'explique par un manque d'attention portée à sa nature diverse et dynamique. Contrairement à une croyance remarquablement persistante, l'euroscepticisme revêt de multiples facettes. En effet, il peut prendre quatre formes distinctes : les citoyens peuvent être sceptiques 1) pour des raisons économiques, fondées sur un mécontentement vis-à-vis des résultats de l'UE; 2) pour des raisons de souveraineté, liées à la peur des conséquences de l'intégration pour la souveraineté nationale; 3) pour des raisons démocratiques, qui trouvent leur origine dans la critique de la structure institutionnelle et de la transparence de l'UE; 4) pour des raisons politiques, engendrées par la critique de l'idéologie dominante perçue des dirigeants européens, comme en témoignent les récents appels en faveur d'une « Europe plus sociale » (ce qu'on appelle l'euroscepticisme social¹).

L'euroscepticisme d'un pays est constitué par une combinaison de ces quatre formes de scepticisme, dont la prédominance varie en fonction des pays. Le Danemark, par exemple, se caractérise par un euroscepticisme fondé sur des raisons de souveraineté et de démocratie. La France, en revanche, affiche un fort euroscepticisme de type économique et social, mais un euroscepticisme aux revendications souverainistes ou démocratiques moindres. De telles différences ne sont pas sans conséquences sur les efforts réalisés pour communiquer sur l'UE auprès des citoyens, d'autant plus que les facteurs qui sont

1. Ce type d'euroscepticisme est développé et expliqué en Catharina Sørensen, *Euroscepticism. A conceptual analysis and a longitudinal, cross-country examination of public scepticism towards the EU*, thèse de doctorat, Copenhagen University Press, 2007.

à l'origine du scepticisme d'une population peuvent précisément être la source des aspirations d'une autre.

L'explication proposée ici des différences entre les pays en matière d'euroscpticisme repose sur l'analyse suivante : les populations se positionnent en fonction de différentes visions d'ensemble de ce que l'UE devrait être, ces visions variant considérablement d'un pays à l'autre. Autrement dit, les citoyens évaluent l'utilité économique de l'UE, ses retombées sur la souveraineté nationale, ses dispositions démocratiques et sa capacité à élaborer des politiques qui correspondent à leurs opinions. Par ailleurs, les citoyens ont leurs propres idées de ce que devrait être l'étendue des engagements, de l'impact sur la souveraineté nationale et des principes démocratiques de l'UE, et de la façon dont elle devrait agir en fonction de certaines orientations politiques. L'euroscpticisme résulte de l'écart entre les idéaux des citoyens et leur perception de l'UE. En d'autres termes, l'euroscpticisme s'installe lorsque les citoyens ont le sentiment que l'UE est en décalage avec l'idée qu'ils se font d'elle.

ANALYSER LES EFFORTS RÉALISÉS JUSQU'ICI

Suite aux ondes de choc provoquées par le « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel européen en 2005, la tâche de communiquer sur l'Union Européenne a été promue au niveau institutionnel avec, à cet effet, la nomination spéciale d'un commissaire. L'année de réflexion qui s'est ouverte suite au rejet du traité a été officiellement considérée comme l'opportunité de prêter l'oreille aux idées des citoyens concernant la future orientation que doit prendre l'intégration.

Au moins quatre voies permettant de sortir de la crise de la ratification ont été tracées. Il est probable que ces propositions aient reçu un accueil contrasté selon les différents États membres.

■ Un premier appel a été lancé en faveur d'un nouveau « *grand projet* » pour l'UE, qui s'est concrétisé dans sa version la plus spécifique sous la forme d'un « protocole social », destiné à renforcer une « Europe sociale ». Cet appel aurait-il rendu le Traité constitutionnel plus acceptable aux yeux des populations des États membres ? Pour certaines d'entre elles, oui. Mais c'est uniquement auprès des pays affichant un euroscpticisme politique prononcé que cette hypothétique addition aurait renforcé le soutien en faveur du traité. Comme précisé plus haut, cette forme d'euroscpticisme est particulièrement présente en France, à la différence du Danemark, ou encore du Royaume Uni, où une telle mesure aurait davantage accru les préoccupations quant aux interférences avec la politique sociale au niveau national.

■ Une autre idée récurrente, développée au cours de la période de réflexion, s'est matérialisée à travers le Plan D (« D » comme démocratie, dialogue et débat), élaboré par la Commission européenne. Ce plan portait essentiellement sur l'amélioration des structures existantes de l'UE, avec l'ambition explicite d'impliquer les citoyens et de « restaurer la confiance publique envers l'Union européenne² ». Cependant, la pertinence du Plan D

2. Plan D, Commission européenne, 2005, p. 3.

est étroitement restreinte aux pays présentant un euroscepticisme de type démocratique marqué. En effet, en fournissant des efforts et en prenant des initiatives pour tendre davantage l'oreille, la Présidence européenne pourrait réduire en particulier le type de scepticisme qui prédomine chez les citoyens critiques à l'égard des capacités d'écoute de l'UE vis-à-vis de leurs opinions, et/ou de la structure de ses institutions. En revanche, il est peu probable que davantage de transparence et de démocratie diminuent le scepticisme lié à des questions économiques, sociales ou souverainistes – au contraire, elles pourraient même l'aggraver. Par exemple, une stratégie de démocratisation visant à renforcer le pouvoir du Parlement européen serait peut-être bien accueillie par les citoyens dont le scepticisme se fonde sur des considérations démocratiques, mais elle rencontrerait l'opposition de ceux pour qui le scepticisme est lié à des questions de souveraineté.

■ Troisièmement, de nombreuses voix se sont élevées en faveur de la suppression des références les plus symboliques contenues dans le traité constitutionnel, comme celles concernant le drapeau ou l'hymne européens, ainsi que de toute référence à une constitution. Ces appels révèlent que le scepticisme suscité par le texte s'articulait autour de la peur que l'UE ne commence à ressembler à un État ou à une fédération – soit autour de préoccupations souverainistes. Cela peut paraître surprenant, étant donné que de telles préoccupations n'existent pas outre mesure dans l'un des pays ayant pourtant rejeté le traité constitutionnel. En effet, l'euroscepticisme engendré par des questions de souveraineté ne semble pas figurer parmi les principales raisons qui ont conduit les Français à voter « non ».

■ Enfin, un autre appel important, lancé au cours de la période de réflexion, plaidait pour une « Europe des résultats ». Quel accueil les États membres auraient-ils pu réserver à ce projet ? L'idée de se concentrer sur des résultats visibles au quotidien pouvait paraître séduisante au premier abord. Elle a d'ailleurs été prônée par le Président de la Commission José Barroso, le Président français Nicolas Sarkozy et le Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen. Si les trois prochaines présidences étaient en mesure de répondre avec diligence et efficacité aux préoccupations des citoyens, le scepticisme s'en trouverait, selon toute vraisemblance, affaibli. Cependant, la question qui vient immédiatement à l'esprit est la suivante : sur quel sujet le trio présidentiel devrait-il porter son attention afin d'apaiser les inquiétudes des citoyens, et faire en sorte que l'UE réponde à leurs besoins ? L'énergie a été identifiée comme étant manifestement un sujet central. Cependant, d'après un récent sondage Eurobaromètre, la majorité des citoyens souhaite que le pouvoir décisionnel en matière énergétique reste dans le giron national. De plus, des études Eurobaromètre indiquent que les domaines dans lesquels la population des États membres voudrait voir l'UE intervenir sont très divers. Par exemple, à l'automne 2005, 74% des Allemands estimaient que le chômage était l'une des deux préoccupations majeures du moment, tandis que seuls 8% des Irlandais partageaient cette opinion. Si le terrorisme a été évoqué par 32% des Danois, il ne préoccupait que 1% des Lituaniens.

RAPPROCHER L'UE DE SES CITOYENS

Le message principal que le trio présidentiel peut tirer de cette analyse n'est pas celui de croire que l'aspiration en faveur d'une Union européenne unie, qui bénéficie du soutien de la majorité des citoyens, soit une chimère. En revanche, les futures présidences seraient bien avisées de reconnaître que les deux idées suivantes, quoique singulièrement persistantes, sont illusoirs : croire qu'un seul message ou qu'une seule campagne pourraient convaincre l'ensemble des populations, et que l'euroscpticisme est une pathologie dont on peut se débarrasser. Ces idées semblent en effet peu réalistes en l'absence de menace extérieure majeure par exemple. Comment le trio peut-il alors s'employer à rapprocher l'UE de ses citoyens ?

■ La communication doit être structurée en fonction du profil euroscptique de chaque pays.

Afin de rallier les suffrages de l'opinion publique sur certains sujets, le trio présidentiel doit abandonner l'idée d'une communication paneuropéenne à l'égard des activités de l'UE pour la cibler en fonction de chaque État membre. Par exemple, dans un pays affichant un euroscpticisme fondé sur des raisons économiques, comme c'est le cas de la France aujourd'hui, les efforts de communication seront d'autant plus efficaces s'ils sont construits autour des opportunités économiques engendrées par un sujet proposé, et autour du rôle joué par l'UE à cet égard. En l'absence d'un euroscpticisme prononcé de ce type, il est peu probable qu'une telle communication ait un impact fort.

■ Si la communication n'est pas ciblée, elle peut s'avérer contre-productive.

En se focalisant sur des arguments qui ne relèvent pas des préoccupations principales des citoyens, non seulement la communication ne trouvera pas d'écho ni davantage de soutien auprès des citoyens, mais elle pourrait même produire l'effet inverse de celui escompté. Prenons l'exemple d'un pays qui s'inquiète de l'influence de l'UE sur sa souveraineté nationale (présence d'un euroscpticisme de type souverainiste), mais qui ne se préoccupe pas de ses positions démocratiques (absence d'un euroscpticisme de type démocratique). Il est probable qu'auprès de cette population, des efforts de communication visant à promouvoir une politique mise en œuvre avec la consultation du Parlement européen contribueraient davantage à préoccuper les citoyens sur l'étendue du supranationalisme de l'UE, qu'à rallier leur soutien en faveur de la politique mise en place. À titre d'exemple, la Suède et le Royaume Uni font partie de ces pays avec un profil euroscptique de type démocratique faible et de type souverainiste fort.

■ Un rapprochement entre l'Union Européenne et citoyens n'implique pas une diminution immédiate de l'euroscpticisme.

Il convient de garder à l'esprit que certaines formes d'euroscpticisme sont apparues en même temps que l'UE elle-même. La probabilité qu'ils disparaissent est aussi faible que celle que tous les citoyens d'un pays démocratique soutiennent le même gouvernement. Il est certain que toutes les politiques européennes ne pourront bénéficier du soutien populaire de l'ensemble des États membres. Il ne s'agit pas là d'une pathologie, mais tout « simplement » d'une caractéristique inhérente à la démocratie. Rapprocher l'Union européenne de ses membres ne signifie pas endiguer l'euroscpticisme, du moins pas de

façon immédiate. Il n'existe certes aucune garantie que des efforts visant à communiquer sur une politique donnée, tout en tenant compte du profil eurosceptique propre à un pays, parviennent au final à convaincre le groupe ciblé. Toutefois, une telle stratégie de communication est susceptible de s'approcher davantage des véritables préoccupations des citoyens – ce qui, à long terme, est une condition préalable à l'inversement des tendances en matière d'euroscepticisme. Ces connaissances se rapportant aux formes particulières d'euroscepticisme au sein des pays de l'UE aideront le trio présidentiel à réaliser son souhait de voir l'UE et ses citoyens se rapprocher. En résumé, si l'on veut que les citoyens européens acceptent une politique, il nous faut apprendre à les connaître ainsi que leurs préoccupations.

LA LUTTE POUR LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Tereza Hořejšová, chargée de recherche, Europeum

Pendant la longue période qui a précédé l'adoption du traité de Lisbonne les dirigeants européens ont consacré une grande partie de leur énergie aux questions institutionnelles, tant le besoin de les réformer était urgent. Si les motivations qui ont présidé à l'élaboration du Traité constitutionnel – et par la suite à celle du traité de réforme – paraissent claires et logiques, une question essentielle n'a pas été abordée : le soutien des citoyens européens. Malgré les grands discours proclamant la volonté d'intégrer les citoyens au processus, le bilan peut assurément être qualifié de mitigé. Par ailleurs, alors que les mesures adoptées n'ont rencontré qu'un succès limité, la plupart des initiatives sont restées couchées sur le papier, sans jamais voir le jour dans la pratique. Il n'est pas inutile de rappeler que la Convention avait été lancée pour rapprocher l'UE de ses citoyens et pour rendre l'Union plus démocratique et plus intelligible. Dans la pratique, c'est tout le contraire qui s'est produit : il n'y a pas eu de véritable simplification, et la transparence pourrait encore être considérablement améliorée. La démocratie européenne a peut-être été renforcée sur le papier, mais elle est loin de donner satisfaction dans la pratique. Cette situation pourrait se révéler particulièrement problématique puisque les dirigeants européens ne peuvent se permettre – ne fût-ce que pour des raisons pragmatiques – d'ignorer le point de vue des citoyens électeurs. La question centrale est de savoir comment l'UE devrait se mettre à l'écoute de ses citoyens et comment garantir l'efficacité à long terme de cet exercice d'écoute.

QUELLES MESURES ONT ÉTÉ ADOPTÉES POUR RENDRE L'EUROPE PLUS DÉMOCRATIQUE ?

Les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel ne peuvent en aucun cas être considérés comme une surprise. Compte tenu du nombre de référendums planifiés, le non n'était qu'une question de temps. Le cas du Danemark¹ est à ce titre exemplaire... Il s'agit d'une simple question mathématique : plus les référendums sont nombreux, plus grandes sont les possibilités d'enregistrer un rejet. Dans ce contexte, les deux votes français et néerlandais se sont parés d'une dimension symbolique en montrant, d'une part, que les dirigeants devaient prendre au sérieux l'opinion (ou le vote?) des citoyens et, d'autre part, que l'Union (en l'espèce, le projet de Traité constitutionnel) demeurerait peu compréhensible – les citoyens des deux pays avaient de bonnes raisons, bien que totalement différentes, de

1. Avant que ne soit suspendue la ratification du projet de Traité constitutionnel, le Danemark prévoyait l'organisation d'un référendum qui, compte tenu d'une opinion très indécise, aurait pu, d'après certains sondages, aboutir à un non.

s'opposer au traité. Il importe ici de souligner que ces motivations n'avaient bien souvent que peu de rapport avec le texte qui faisait l'objet du référendum.

La période de réflexion consécutive avait pour objectif d'encourager, dans chaque État membre, un vaste débat sur l'Union européenne impliquant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux et les partis politiques. En juillet 2005, les dirigeants européens ont adopté un plan d'action définissant des mesures destinées à améliorer la communication entre l'UE et ses citoyens (en rédigeant ses documents dans toutes les langues, en améliorant la présentation des institutions, etc.). Dans le cadre de cette initiative, la Commission a publié en octobre de cette même année une communication présentant ce qu'elle appelait un « Plan D » (D comme démocratie, dialogue et débat). L'objectif du Plan D était de susciter un débat plus vaste entre les institutions communautaires et les citoyens de l'UE, et donc de mieux faire connaître la valeur ajoutée potentielle de l'UE tout en favorisant la participation des citoyens au processus démocratique. Le plan ne cherchait pas spécialement à rallier un soutien en faveur du Traité constitutionnel, mais bien à restaurer la confiance de l'opinion publique envers l'Union européenne en général. Le Livre blanc sur la politique de communication, présenté par la Commission en février 2006 et conçu comme un complément au Plan D, est une autre étape importante de ce processus.

DE QUOI SOUFFRE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE ?

À l'heure actuelle², le soutien en faveur de l'Union européenne avoisine les 58%, ce qui est un résultat satisfaisant. Les citoyens ont le sentiment que leur pays a tiré profit de leur appartenance à l'Union européenne. Sans surprise, leurs principales préoccupations portent en général sur des questions ne présentant aucun rapport avec la démocratie européenne, mais nombre d'entre elles peuvent trouver réponse à l'échelon communautaire. De plus, les priorités énoncées par les citoyens européens constituent un bon indicateur des domaines de coopération sur lesquels l'UE devrait concentrer ses efforts – la lutte contre le terrorisme, la protection de l'environnement, la recherche scientifique et technologique, l'énergie, pour n'en citer que quelques-uns. Cependant, malgré les messages simples qu'ils adressent, très peu de citoyens ont le sentiment d'être entendus et écoutés par l'Union européenne. Celle-ci pourrait donc faciliter le rapprochement avec ses citoyens en adoptant une démarche plus attentive à leur égard.

Le principal problème demeure le manque d'efficacité des méthodes employées par l'UE pour intégrer les citoyens aux processus. La création de forums citoyens, le lancement de sites Internet et autres mesures de ce type ont leurs mérites propres, mais ces initiatives s'adressent à des groupes particulièrement ciblés. Il existe d'autres moyens, moins directs mais bien plus efficaces, pour favoriser l'implication des citoyens dans le processus décisionnel (ou constitutionnel).

2. Eurobaromètre Standard d'automne 2007.

QUELS REMÈDES POUR LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE ?

Deux grandes options sont envisageables pour rendre l'Europe plus démocratique et la rapprocher de ses citoyens. La première consiste à poursuivre le modèle actuel de démocratie européenne – soit le maintien de la politique de communication telle qu'elle se présente aujourd'hui, avec l'organisation de forums citoyens, la création de sites Internet et de blogs attractifs, etc. La seconde option s'articule en revanche autour d'instruments de démocratie plus indirects, consistant par exemple à faire mieux connaître le Parlement européen et la nouvelle fonction des parlements nationaux auprès des citoyens ou en expliquant davantage le principe de subsidiarité et les droits qui découlent de la citoyenneté européenne. Cette option est compatible avec l'approche « sélective » de communication sur l'UE, tout aussi nécessaire. Tout est question de priorité.

Si les grands principes énoncés dans le cadre de l'amélioration de la démocratie européenne et du rapprochement avec les citoyens sont bien définis, il n'en demeure pas moins que leur potentiel reste inexploité. Bien que des méthodes directes de démocratie européenne soient nécessaires, celles-ci continuent de se caractériser par un manque d'efficacité. Il conviendrait dès lors de placer davantage l'accent sur différents principes indirects – les élections au Parlement européen devraient bénéficier d'une plus grande attention afin d'augmenter le taux de participation. Ces derniers temps, les citoyens européens ont témoigné d'un manque de confiance à l'égard des institutions européennes, un constat désolant alors que le soutien à l'appartenance à l'Union va croissant. Ces deux formes de soutien pourraient et devraient pourtant suivre un parcours parallèle ! Il conviendrait également de mieux expliquer les droits liés à la citoyenneté européenne (comme le droit de pétition ou le droit de saisir le médiateur européen). L'initiative citoyenne reste encore trop méconnue des premiers intéressés. Les citoyens doivent être informés du fait que leurs parlements nationaux sont directement impliqués dans les travaux de l'Union européenne de par leur compétence de contrôle de l'application du principe de subsidiarité. De surcroît, les parlements nationaux doivent davantage jouer sur le fait qu'ils forment désormais des acteurs incontournables dans la promotion de la démocratie européenne. Quant au Parlement européen, sa participation doit devenir plus concrète et dépasser le simple stade de la rhétorique. Il convient également d'insister auprès des citoyens pour leur rappeler leur droit de consulter les documents du Conseil, de la Commission et du Parlement européen. À cet égard, les ONG locales pourraient jouer un rôle de messenger de l'UE. Ces mesures peuvent également se teinter d'une note de fantaisie : des sites Internet tels que EU Tube en sont de bons exemples.

Les débats publics sont toujours nécessaires. Toutefois, si l'on entend en renforcer l'efficacité et l'à-propos, ils doivent être menés à l'échelon national. Les événements de cette nature organisés à Bruxelles coûtent cher en comparaison de leur faible impact. Il est donc essentiel d'ancrer le message au niveau local et, une fois de plus, les ONG locales ont ici un rôle important à jouer.

Les présidences française, tchèque et suédoise doivent saisir l'occasion qui leur est donnée d'inclure les enjeux de la démocratie européenne dans leur programme commun – même s'ils ne forment pas un chapitre distinct dans les priorités. Plus important encore,

l'approche globale intégrant toute une série d'autres thématiques doit répondre à des principes de base afin de rendre l'UE plus démocratique et plus proche des citoyens. La méthode prime sur toute autre considération.

Le thème de la démocratie européenne a intégré le rang des priorités au lendemain du double échec des référendums sur le projet de Traité constitutionnel. Le traité de Lisbonne ne sera quant à lui soumis qu'à un seul exercice de ce type. Cette situation (un seul référendum, dans un petit État tel que l'Irlande) ne constitue pas une excuse pour passer outre la question de la démocratie européenne à l'avenir. La démocratie européenne est un enjeu majeur qui nécessite une réponse quelle que soit l'évolution politique de la situation.

DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE : LES LEÇONS À TIRER ET LA VOIE À SUIVRE POUR L'UNION

Stephen Boucher, cosecrétaire général, Notre Europe

Les trois prochaines présidences devront prendre position sur les initiatives de la Commission en matière de communication. En particulier, Margot Wallström a annoncé le 2 avril 2008 un plan « *Debate Europe* » pour 2008 et au-delà¹, avec en point d'orgue une vaste consultation paneuropéenne des citoyens dans les vingt-sept États membres et la présentation aux décideurs européens d'un « ensemble commun de conclusions à l'échelle européenne ». Diverses autres initiatives sont annoncées, notamment des forums citoyens dans les États membres et une coordination plus étroite de ce type de consultations citoyennes entre les institutions communautaires. Les présidences seront à tout le moins tenues au courant des différentes activités et pourraient être invitées à apporter leurs commentaires. En fonction du traitement que la Commission entend réserver aux initiatives, elles pourraient également être invitées à indiquer la manière dont les recommandations citoyennes influent sur l'orientation qu'elles donnent à la formation des politiques européennes et la manière dont elles entendent ou non apporter un soutien à ces initiatives.

En prenant pour point de départ les récentes consultations citoyennes transnationales, et dans la perspective d'exercices similaires à venir, le présent article se penche sur l'impact des expériences passées et sur les enseignements qui ont pu en être tirés. Il estime que les récentes initiatives transnationales de délibération menées à l'échelle européenne n'ont pas été en mesure d'influer sur l'élaboration des politiques européennes et avance des mesures concrètes que les prochaines présidences de l'UE pourraient mettre en œuvre pour faire en sorte que la consultation citoyenne transnationale prenne une dimension véritablement délibérative et apporte une contribution utile aux politiques européennes et au processus d'intégration.

LA VOIX DE L'EUROPE : QUEL RÔLE POUR LA DÉLIBÉRATION TRANSNATIONALE À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE ?

Ces dernières années, en réaction aux critiques régulières concernant le prétendu déficit démocratique de l'UE, la vision normative de l'élaboration des politiques européennes a très clairement été influencée par l'idée selon laquelle la légitimité législative émane de la délibération publique des citoyens, en opposition avec la théorie classique qui considère le vote comme le premier pilier de la démocratie.

1. Communication « *Debate Europe*. Exploiter les réalisations du Plan D comme démocratie, dialogue et débat », COM(2008)158/4.

Dans ce contexte, les institutions communautaires semblent de prime abord avoir intégré ce que les théoriciens politiques appellent la philosophie de la démocratie délibérative, comme en attestent divers éléments officiels des documents et des activités de l'Union.

Sur le principe, Notre Europe salue l'intérêt que témoignent les institutions européennes à l'égard de la consultation citoyenne, car nous estimons qu'une société rationnelle, humaine et démocratique implique d'institutionnaliser le potentiel de rationalité inhérent à la compétence de communication de l'être humain. Pourtant, il existe un fossé considérable entre le principe conceptuel et la mise en œuvre concrète. Une délibération de qualité au service des besoins de la démocratie ne peut voir le jour spontanément. Notre Europe plaide depuis longtemps en faveur d'une délibération transnationale de qualité et s'efforce en particulier de pointer du doigt les lacunes qui caractérisent les approches tant traditionnelles qu'innovantes du débat, tout en mettant en exergue les facteurs susceptibles de contribuer à renforcer le débat public au niveau européen².

Dans cette perspective, le flou qui continue d'entourer le rôle assigné à la délibération dans le processus d'élaboration des politiques européennes a de quoi susciter l'inquiétude. Les déclarations officielles n'indiquent pas la manière dont le dialogue avec les citoyens devrait être structuré, pas plus qu'elles n'en précisent le lien avec l'élaboration des politiques. Au-delà de ces déclarations officielles, loin d'être encourageant, le contexte politique actuel est préoccupant :

■ Les citoyens se sentent – encore et toujours – privés de droit de parole lorsqu'il s'agit de l'avenir de l'UE. Les citoyens ont l'impression – justifiée ou non – de ne pas avoir voix au chapitre, un sentiment qui s'explique par la probable ratification du traité de Lisbonne sans recours au référendum (à l'exception de l'Irlande) et par la réintégration de vastes pans du Traité constitutionnel dans le nouveau texte. La méthode de la Convention a été abandonnée dans le cadre la révision du traité. Selon nous, même si cela semble peu probable dans un avenir proche, cette méthode devrait à nouveau être appliquée et améliorée.

■ Une infrastructure délibérative fait encore et toujours défaut à l'UE. Ainsi que l'affirme James Fishkin, partisan de la démocratie délibérative, « la consultation publique se heurte à un problème de base récurrent. Posez la question aux élites et vous obtiendrez la délibération sans l'égalité politique. Demandez directement aux citoyens et vous obtiendrez l'égalité politique, mais le plus souvent sans délibération³ ». Aujourd'hui, nous assistons peut-être à l'émergence d'une infrastructure délibérative pour l'UE, mais celle-ci est encore hésitante, fragile et loin d'être optimale.

De plus, le nouveau traité instaure l'initiative citoyenne européenne. Si cette initiative mérite également un accueil favorable, il n'en demeure pas moins que la délibération reste un complément essentiel des modèles traditionnels d'élaboration des politiques et des décisions, mais aussi de la démocratie directe (et notamment d'un éventuel futur

2. Boucher S., « Démocratiser la démocratie européenne. Quelles voies pour une délibération inclusive et transnationale de qualité ? », Notre Europe, *Policy Paper* n° 17, 24 novembre 2005.

3. Fishkin J. S., « Why deliberative democracy can help the EU address its democratic deficit », discours, 14 septembre 2007, <http://www.tomorrowseurope.eu/spip.php?article102>.

référendum européen). Comme l'affirmait l'historien français Pierre Rosanvallon à l'approche du référendum français de 2005, « le problème n'est pas d'être pour ou contre le référendum. C'est la qualité de la délibération accompagnatrice qui est décisive », un constat qui vaudra pour toutes les futures campagnes menées dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne. Sans débat de qualité, la participation et la consultation des citoyens se teinteront inévitablement de populisme.

■ Il convient de se méfier de la frustration et la fatigue délibératives. L'enthousiasme récemment observé en faveur du dialogue avec les citoyens est assurément un élément positif. Toutefois, en renforçant les attentes des citoyens à qui l'on ferait croire qu'ils seront entendus, le risque est grand de générer des malentendus et de la frustration. Que veut-on dire par « être entendu par les institutions de l'UE » ? Interprétée de manière populiste, cette formule pourrait devenir « pouvoir influencer sur l'orientation future de l'UE et de ses politiques ». La multiplication des initiatives de délibération inutiles (avec peu voire pas d'effets concrets) pourrait également entraîner une certaine « fatigue délibérative » de la part des citoyens, des médias et des décideurs politiques. Cet écueil est commun à l'ensemble des initiatives qui se prévalent de la démocratie participative, mais qui sont dénuées de méthodologie rigoureuse et d'objectifs clairs.

L'expérience des derniers mois laisse à penser que le dialogue et la consultation sont considérés comme bénéfiques par nature. Toutefois, il demeure nécessaire d'en définir explicitement la forme et la finalité.

Il est possible de relever un certain nombre d'exercices de consultation dotés d'une composante transnationale évidente. Toutefois, un bref inventaire descriptif de chaque initiative montre que nous sommes encore loin d'une véritable démocratie délibérative européenne.

Sept initiatives ont été recensées entre 2005 et 2007⁴. Les exercices de consultation citoyenne transnationale sont en forte augmentation, et les ressources affectées aux différentes initiatives sont considérables. Des expériences de consultation citoyenne transnationales susceptibles d'alimenter le processus d'élaboration des politiques européennes ont déjà été testées et devraient encore être mises en œuvre à l'avenir si l'on en croit la DG Communication de la Commission. Toutefois, un examen superficiel des processus laisse perplexe.

4. RAISE, décembre 2005, thème : « La ville de demain ». Modèle de la conférence de consensus. www.raise-eu.org. Meeting of Minds, juin 2004, cent vingt-six citoyens issus de neuf pays, thème des neurosciences. Modèle de la conférence de consensus. www.meetingmindseurope.org.

Panel de citoyens européens sur l'avenir de l'Europe rurale, 2006-avril 2007, discussions de groupe avec une méthodologie proche de celle des conférences de consensus, réunissant des citoyens de dix régions européennes afin de débattre de l'avenir de l'Europe rurale. www.citizenspanel.org.

Consultations européennes des citoyens, 2007, vingt-sept débats nationaux avant la tenue d'un sommet citoyen à Bruxelles en mai 2007. www.european-citizens-consultations.eu.

Tomorrow's Europe, 12-14 octobre 2007, un sondage délibératif paneuropéen regroupant trois cent soixante-deux participants de tous les États membres. www.tomorrowseurope.eu.

Agora européenne, 8-9 novembre 2007, Parlement européen, quatre cents personnes représentant des organisations de la société civile. www.europarl.europa.eu/agora.

Avenir de l'Europe – Un projet pour les citoyens, 7-9 décembre 2007, deux cents participants à six événements du Plan D. http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/conference/dialogue/index_fr.htm.

La qualité du recrutement des participants variait largement d'une initiative à l'autre. Souvent plus proches des débats que des délibérations, les exercices ont rarement été en mesure de générer un échange d'arguments approfondi. La plupart des consultations étaient transparentes : la presse et les observateurs extérieurs étaient invités et, dans une certaine mesure, présents. Dernier élément, mais non des moindres, certains exercices ont fourni des informations potentiellement porteuses de valeur ajoutée pour les décideurs politiques – mais il semble que peu d'hommes politiques aient réellement prêté attention aux résultats des diverses initiatives.

Dès lors, une seule conclusion s'impose : jusqu'à présent, la délibération transnationale n'a pas eu d'influence significative sur l'élaboration des politiques. Les médias ont à peine abordé le sujet. Le coût général des opérations est quant à lui considérable⁵.

LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE DANS L'UE, BIEN PLUS QU'UN SIMPLE FORUM DE DISCUSSION

Bien que la période de réflexion fasse désormais partie du passé, et au-delà du constat peu enthousiaste dressé ci-dessus, nous pensons que le processus de réflexion et de délibération doit acquérir un caractère permanent. La modification à venir du cadre institutionnel de l'Union et le renouvellement de ses représentants officiels et de ses mandataires politiques ne doivent pas remettre en cause l'objectif qui vise à améliorer l'implication des citoyens dans le processus d'élaboration des politiques. En outre, les limites montrées par la participation citoyenne jusqu'à présent ne doivent être envisagées sous un angle pessimiste, mais bien comme un outil pour tirer les enseignements des expériences passées et mettre au point des pratiques plus concluantes.

Conformément à la recommandation de 2005 du réseau EPIN en faveur de la création d'un pacte citoyen, Notre Europe estime aujourd'hui que la délibération transnationale doit faire l'objet d'une analyse plus poussée et se voir attribuer un rôle bien défini et sensé dans le cadre de l'élaboration des politiques communautaires, ce qui implique de définir des objectifs clairs, de lui conférer un rôle bien déterminé dans le processus d'élaboration et de mettre en place des méthodologies de qualité. La Commission a été bien avisée en invitant différents projets à tester diverses méthodes pour consulter les citoyens et entendre leur point de vue. Elle devrait désormais s'atteler à l'évaluation des méthodologies sur la base d'un critère univoque : quelle méthodologie (ou quelles méthodologies) apporte(nt) une réelle information à valeur ajoutée aux citoyens, aux médias et aux décideurs politiques ?

Une forme d'institutionnalisation est ici nécessaire, regroupant au moins le Parlement européen, la Commission et le Conseil (jusqu'ici absent de la « mouvance » favorable à la délibération). Des délibérations transnationales de qualité ne pourront en effet voir le jour sans le soutien des institutions communautaires, pour des raisons financières, mais

5. Une estimation vague et particulièrement prudente avance le chiffre de 6 millions d'euros pour les quatre derniers exercices délibératifs : 4 millions pour la consultation européenne des citoyens ; 1,5 million pour Tomorrow's Europe ; plusieurs centaines de milliers d'euros pour les événements du PE et de la Commission.

aussi parce que cette implication et cet engagement sont un gage d'adhésion des différents acteurs. Pour être de qualité, la délibération citoyenne doit avoir un coût non négligeable. Toutefois, la coopération interinstitutionnelle trouverait ici tout son sens, car elle permettrait de réduire considérablement certains facteurs de coût : interprétation, personnel et frais de communication en particulier – des coûts qui pourraient être absorbés par les institutions européennes sous forme de compensations entre les différentes activités⁶.

La coopération interinstitutionnelle répond également à la volonté affichée par la Commission, dans son Livre blanc de 2006⁷, de renforcer la coordination de la communication à l'échelle de l'Union par l'entremise d'un accord interinstitutionnel. « Les institutions de l'UE devraient adopter une approche mieux coordonnée et plus axée sur les citoyens. » Le Plan D plaide en effet pour un renforcement d'une approche en partenariat avec d'autres institutions de l'UE.

L'institutionnalisation ne doit toutefois pas concerner les seules institutions européennes et devrait couvrir les parlements nationaux, le Comité économique et social européen et le Comité des régions, ainsi que des organisations de la société civile. Notre Europe propose donc la création d'un Observatoire de l'opinion publique européenne et de la démocratie délibérative. La proposition de la Commission de mettre en place un Observatoire de l'opinion publique européenne est sensée, mais le mandat de ce dernier devrait être élargi – ainsi que le préconise le Parlement européen (paragraphe 41 du rapport Herrero présenté au PE) – afin de couvrir le volet « information » (paragraphe 42). Cet organe pourrait :

- accumuler des connaissances sur les méthodologies appliquées aux sondages d'opinion et aux consultations citoyennes, et apporter un soutien à l'initiative citoyenne européenne;
- assurer la coordination et le regroupement des ressources et des réseaux d'experts, tant au niveau national qu'européen, mais aussi avec la société civile;
- élaborer des critères d'évaluation propres et procéder à des analyses d'impact des méthodologies de sondage d'opinion et des consultations citoyennes innovantes;
- procéder à une analyse secondaire des données existantes (comme suggéré dans les conclusions de la conférence de Bergame).

De manière pragmatique, Notre Europe met également en garde contre une éventuelle profusion d'événements. Une telle prolifération serait synonyme de coûts et porterait atteinte à l'intérêt de tous les acteurs. Au lieu d'une constellation de manifestations approximatives, il serait plus judicieux d'organiser un événement de qualité par an – lié par exemple à un sommet européen, et axé sur un thème porteur, controversé et vital pour l'avenir de l'Union. Pour les mêmes raisons qui ont amené Notre Europe à organiser un sondage délibératif paneuropéen, et compte tenu du bilan de ce dernier, Notre

6. Budget communautaire 2007 pour la communication : 201 millions d'euros. Promouvoir la citoyenneté européenne : 32 millions, dont 21 millions pour « l'Europe pour les citoyens ». PE : organisation de visites et accueil de groupes de visiteurs, programme Euroscola et invitations adressées aux multiplicateurs d'opinion des pays tiers : 26,6 millions. Organisation de séminaires, de colloques et d'activités culturelles : 1,65 million.

7. COM(2006)35.

Europe propose de mettre en place un sondage délibératif annuel, avec les caractéristiques suivantes :

- un processus de recrutement aléatoire conçu avec rigueur ;
- une attention particulière à l'équilibre des arguments politiques et à la création d'un véritable espace d'échange d'arguments ;
- le respect de toutes les opinions représentées, gage de valeur ajoutée dans les informations mises à disposition des décideurs politiques. Le sondage délibératif n'a pas pour vocation de forger un consensus. Ainsi qu'en attestent d'autres événements organisés dans le cadre du Plan D, les recommandations consensuelles émanant de groupes de discussion citoyens n'ont que peu de valeur – si ce n'est symbolique – pour les responsables politiques.

Dans les mois à venir, l'Union européenne devra prendre position sur plusieurs questions en suspens. L'UE ne pourra se contenter d'appuyer les débats menés à l'extérieur si elle entend réellement garantir aux citoyens que leur voix sera entendue comme il se doit. Un tel objectif nécessitera non seulement l'engagement des institutions européennes, mais aussi des méthodologies et des objectifs clairs.

PROBLÈMES EN VUE : L'UE PEUT-ELLE S'ACCORDER SUR UNE MEILLEURE FAÇON DE NÉGOCIER SON BUDGET ?

*Sara Hagemann, chargée de recherche, EPC
Fabian Zuleeg, chargé de recherche senior, EPC*

Les vingt-sept États membres de l'UE, conjointement avec la Commission et un Parlement européen élargi destiné à recevoir plus de pouvoirs budgétaires, vont-ils parvenir à un accord sur le nouveau budget de l'Union? Tout aussi important : un tel accord constituerait-il une base efficace pour répondre aux priorités politiques de l'UE?

Ce sont les questions qui sous-tendent la révision en cours¹ du budget pluriannuel de l'UE². La phase initiale de consultation se terminant avant la fin du premier semestre 2008, le véritable débat concernant les changements qui seront mis en place risque fort d'être une question centrale pour les futures présidences de l'UE à la fin de 2008 et pendant toute l'année 2009.

Il est peu probable que cette révision du budget entraîne des changements radicaux pour le cadre financier 2007-2013. C'est plutôt la nécessité de procéder à une profonde réforme des budgets pluriannuels suivants qui motive ce processus. Il va permettre de vérifier jusqu'où les États membres sont prêts à aller dans les négociations futures. La Commission va devoir maintenir un équilibre précaire entre une réforme majeure du budget et la nécessité d'obtenir l'accord des vingt-sept États.

Face aux nombreux défis que doit relever le budget de l'UE, une réforme profonde est pourtant nécessaire. L'une des principales questions est de savoir si la procédure de négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) peut être réformée. Cela va au-delà de la simple procédure décisionnelle légale. C'est plutôt l'intégralité du processus qui doit être évaluée, y compris les accords informels, les tactiques de négociation, les habitudes et les principes communément admis, ainsi que les procédures légales. Les expériences passées ont montré que, même avec les meilleures intentions au départ, la procédure finit par être dominée par des intérêts sectoriels et nationaux réducteurs, et il est par conséquent difficile d'aboutir à un budget défini en fonction des véritables priorités.

NÉGOCIATIONS DIFFICILES, RÉSULTATS INEFFICACES

Lors des dernières négociations en date pour l'accord budgétaire du CFP 2007-2013, beaucoup ont craint qu'on ne puisse parvenir à aucun accord. Les négociations ont demandé un grand talent diplomatique et une certaine propension au compromis,

1. Le document de réflexion de la Commission « Réformer le budget, changer l'Europe » publié en septembre 2007 peut être consulté à cette adresse : http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_fr.pdf.
2. Connu sous le nom de cadre financier pluriannuel (CFP).

notamment de la part de la présidence occupée alors par le Royaume-Uni. Elles se sont terminées sur un accord obtenu *in extremis* à la fin de 2005, mais la plupart de ceux qui y ont participé ont depuis reconnu que cette issue n'a satisfait quasiment personne, en termes à la fois de résultats et de procédure. Ainsi, les réformes nécessaires dans plusieurs domaines ont été suspendues en attendant de parvenir à un accord consensuel.

Il est certain que les futures négociations vont être au moins aussi difficiles. L'Union compte maintenant vingt-sept gouvernements autour de la table, chacun disposant d'un droit de veto et s'engageant pleinement dans les négociations. Il y a une pression croissante pour satisfaire de nouvelles priorités qui ne trouvent pas de réponse dans le budget actuel. En outre, les problèmes laissés de côté lors des négociations précédentes ne peuvent plus être ignorés.

Si presque tous s'accordent à dire que la structure budgétaire en place n'est pas idéale, il est peu probable que l'UE parvienne à un accord budgétaire réellement meilleur pour la période qui viendra après 2013. Les structures décisionnelles actuelles qui encadrent les négociations, et influencent donc de façon significative l'accord qui en résulte, vont très probablement conduire encore une fois à un accord déficient.

On observe une grande tendance au *statu quo* dans la procédure actuelle, influencée principalement par la prédominance, dans les négociations, d'intérêts nationaux réducteurs; de plus, de nombreux gouvernements ont clairement indiqué des « lignes rouges » à ne pas dépasser, au-delà desquelles ils se refusent à tout compromis. La procédure manque également de transparence, et le lien entre les priorités politiques exprimées par l'UE et le résultat final est assez ténu³.

Pour faire en sorte que le budget de l'UE soit cohérent avec ses priorités politiques, il faut donc d'abord entreprendre une profonde réforme du mécanisme décisionnel qui détermine l'accord budgétaire. Dans le présent article, nous mettrons d'abord en évidence les caractéristiques des négociations actuelles, et nous nous intéresserons ensuite à l'impact probable des changements introduits par le traité de Lisbonne – s'il est ratifié. Nous concluons en indiquant les domaines pour lesquels des modifications s'imposent afin de parvenir à de meilleurs accords budgétaires pour l'UE à l'avenir.

IMPLICATIONS DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES ACTUELLES

Les procédures décisionnelles actuelles sont dominées par les États membres, mais ceux-ci sont soumis à des contraintes d'ordre interne avant la présentation de leur position au niveau européen ce, qui limite leur mandat politique pour discuter autour de la table des négociations à Bruxelles. Cela est particulièrement vrai pour les États membres qui ont différents niveaux de gouvernance – chacun ayant une influence considérable sur les négociations budgétaires – ou des systèmes multipartites et des commissions parlementaires fortes.

3. Pour plus de détails, voir Zuleeg F. et Hagemann S., « A bigger bang for our euros: how to reform the EU budget », janvier 2008, http://www.epc.eu/TEWN/pdf/29000018_Bigger%20bang%20for%20our%20euros.pdf.

Dans la configuration actuelle, les négociateurs des États membres sont souvent soumis à de fortes pressions pour prouver leur succès à leurs parlements et à leurs électeurs. La mesure de ce succès se résume souvent au meilleur compromis monétaire possible en termes de contributions nettes (le « juste retour ») et ne prend pas en compte des priorités politiques plus vastes. La situation peut encore s'aggraver si les négociateurs des États membres au niveau de l'UE reçoivent la mission de s'intéresser aux finances publiques plutôt qu'aux priorités politiques de haut niveau. La pression afin d'éviter le compromis peut être extrêmement forte, notamment pour les grands États membres, qui contribuent de façon significative au budget.

L'attention au juste retour et les réticences des États membres à l'idée d'un financement supplémentaire pour les priorités européennes réduisent les probabilités de parvenir à un accord. Cela transforme les négociations en jeu financier à somme nulle, où toute dépense allouée à un pays vient réduire celle d'un autre et où tout financement supplémentaire d'une politique diminue le financement des autres. Avec vingt-sept droits de veto à gérer, il y a une forte tendance au *statu quo*, et le budget existant sert de référence pour évaluer le résultat des négociations.

Les structures décisionnelles existantes font également que l'intérêt commun de l'UE est peu représenté dès le départ, la Commission n'exerçant qu'une influence limitée, et le Parlement n'étant quasiment pas impliqué. Bien entendu, le fait que les négociations du budget de l'UE reposent exclusivement sur des négociations intergouvernementales dépend d'un choix politique, mais il est peu probable que ce choix permette d'identifier réellement quels sont les biens publics et les priorités politiques de l'UE qui doivent être financés et mis en place au niveau européen.

Cette structure de négociation va en outre fausser les tractations, car les États membres ne représentent que certains intérêts ; par exemple, il est peu probable que les intérêts des étudiants souhaitant aller étudier dans d'autres pays de l'UE soient aussi bien représentés que ceux des agriculteurs. Cela mène également à une sous-évaluation générale des biens publics européens, puisque le bien commun européen au sens large n'est pas complètement représenté lors des négociations. Par ailleurs, il existe une forte tendance à s'intéresser uniquement aux domaines pour lesquels l'UE dispose déjà de compétences et a déjà engagé des dépenses, et non pas à des priorités plus vastes. La gestion des nouvelles priorités s'en trouve donc compliquée, problème aggravé par la structure budgétaire actuellement assez rigide, qui fixe les dépenses dans les postes budgétaires.

La synchronisation et l'ordre des négociations budgétaires sont également importants. Le fait de négocier à huis clos dépenses, recettes et priorités stratégiques dans un « accord d'ensemble » garantit pratiquement que l'attention se porte en grande partie sur les contributions nettes. Les États membres sont fortement incités à devancer la négociation en parvenant à un accord *ex ante* sur les principales dépenses, ce qui limite encore la capacité du budget à répondre aux changements de priorités politiques.

La recherche du juste retour a également un impact négatif sur l'efficacité des dépenses. Essayer de déterminer à l'avance combien chaque pays se verra attribuer revient à lier celles-ci à certains domaines de politique, indépendamment des variations de circonstances et de besoins ou de la façon dont les fonds sont dépensés. Si le financement peut

être déterminé par les résultats, cela génère un lourd poids administratif. Dans une économie moderne et interdépendante, allouer des dépenses à des pays ou à des régions est également de moins en moins pertinent, puisque les entreprises et les individus opèrent par-delà les frontières et bénéficient dès lors de dépenses accordées aux autres pays.

Pour finir, il y a peu de connexions entre la procédure budgétaire et les procédures politiques au niveau européen. Avec le rôle limité tant de la Commission que du Parlement européen et l'absence de synchronisation entre le cycle budgétaire et les cycles d'élections ou de nominations, il n'existe aucune responsabilité politique, légitimité ou obligation de rendre des comptes pour ce qui est du budget au niveau européen.

LES CLAUSES BUDGÉTAIRES DU TRAITÉ DE LISBONNE

Le nouveau traité, s'il est ratifié, prévoit que l'accord budgétaire pluriannuel devienne juridiquement contraignant et que son poids formel en tant que mécanisme de planification du budget soit ainsi accru. Une nouvelle clause dispose en outre que : « Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte » (Chapitre 2, article 270 bis)⁴.

Lorsque cette nouvelle base légale entrera en vigueur, elle risque de renforcer la tendance au *statu quo*; on ne sait pas encore précisément quand cela se passera, mais il est fort probable qu'elle s'appliquera déjà au cadre financier actuel plutôt qu'aux perspectives futures. Cela impliquerait le maintien du budget après 2013, si aucun accord n'a été obtenu d'ici à la fin 2013.

Si c'est le cas, cela signifie que le point de référence, pour bon nombre de négociateurs des États membres, sera l'état final des dépenses de 2013, qui sera nettement différent des dépenses actuelles ou des dépenses moyennes sur l'ensemble de la période 2007-2013. L'équilibre des dépenses agricoles entre anciens et nouveaux États membres, notamment, aura beaucoup changé.

Il y a trois autres modifications dans le traité de Lisbonne qui pourraient influencer le débat et les négociations au cours des années à venir.

Premièrement, le traité dispose que le cadre budgétaire doit couvrir une période d'au moins cinq ans, mais n'indique pas sa durée exacte ou l'alignement du cycle budgétaire sur les cycles politiques de l'UE.

Deuxièmement, en lien avec le point précédent, le traité mentionne désormais officiellement les pouvoirs du Parlement européen dans les négociations budgétaires pluriannuelles et dispose que : « Le Conseil [...] statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. » Reste à savoir comment cette clause va être appliquée dans la pratique. Même avec les nouvelles règles du traité de Lisbonne, le Parlement ne dispose que d'une influence limitée,

4. Traité de Lisbonne, *Journal officiel de l'Union européenne*, décembre 2007. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:FR:PDF>.

puisqu'il ne donne son accord qu'avec une simple majorité par rapport à la règle d'unanimité pour le Conseil européen. Il est cependant fort probable qu'à l'avenir le Conseil européen soit davantage tenu de prendre en compte les décisions du Parlement sur le volume et la répartition des dépenses, puisqu'il sera difficile de changer radicalement une proposition du Parlement présentée avant l'accord du Conseil. De plus, les parlementaires européens impliqués dans la procédure budgétaire ne perdront sûrement aucune occasion de se servir de ces pouvoirs supplémentaires.

Troisièmement, un aspect ne figurant *pas* dans le nouveau traité est la question de savoir comment financer les initiatives évoquées dans le cadre du nouveau mécanisme de coopération renforcée. Rien n'est encore sûr quant aux initiatives qui pourraient être introduites en premier sous ce nouveau régime. Toutefois, la décision concernant les moyens de financer ces politiques ne sera pas prise avant l'accord final sur le nouveau budget pluriannuel – ce qui pourrait poser des problèmes à plus long terme pour ce mécanisme.

Dans l'ensemble, il est peu probable que le traité de Lisbonne règle les problèmes sous-jacents aux procédures décisionnelles budgétaires que nous avons évoqués plus haut. Si certaines clauses peuvent permettre de renforcer le rôle du Parlement européen, d'autres ne sont pas encore assez détaillées, et le traité pourrait même accentuer davantage la tendance au *statu quo*.

QUE FAIRE, ALORS ?

La mise en œuvre, le 1^{er} janvier 2009, d'un nouveau traité de l'UE et, peu après, de lignes directrices pour un nouveau budget européen pourrait marquer le début d'une nouvelle phase dans le processus d'intégration européen. Il reste cependant beaucoup de travail avant que ces étapes essentielles puissent trouver une conclusion heureuse.

Le présent article a fait ressortir un certain nombre de questions qui devraient être prises en compte au cours de la procédure de révision du budget, et souligne la nécessité de réformer les procédures décisionnelles budgétaires afin d'élaborer un budget qui corresponde aux priorités politiques de l'UE. Pour que les États membres et l'UE dans son ensemble soient gagnants sur le long terme, il ne faut pas que les gouvernements considèrent le processus de révision actuel comme une responsabilité de la Commission avant la prochaine ronde de négociations du budget pluriannuel, mais plutôt comme une occasion de réformer profondément les procédures décisionnelles actuelles.

Il est essentiel, pour la légitimité et la responsabilité de la négociation et de l'adoption des accords budgétaires, que les cycles budgétaires et les cycles politiques des institutions de l'UE soient synchronisés. Le Parlement européen et la Commission ne devraient pas avoir à élaborer un nouveau CFP dans les premiers jours de leur prise de fonctions ou à la fin de leur mandat. C'est pourtant le cas aujourd'hui, et les conséquences en sont évidentes.

Les « lignes rouges » et les accords négociés par avance ne devraient pas pouvoir déterminer le résultat des futurs accords budgétaires. Cela pourrait être évité au moyen d'une séparation complète entre la formulation des stratégies à long terme et les tractations minutieuses autour de postes spécifiques du budget. Il faudrait même envisager une

dissociation complète entre les négociations portant sur le financement et les négociations portant sur les dépenses. Cela permettrait d'éviter une situation où les gouvernements affichent des positions prédéterminées et se focalisent uniquement sur le juste retour. Il faut également se pencher sur la formulation au niveau national des positions et des propositions de chaque pays afin de parvenir à un résultat plus probant, et cela ne peut être laissé à l'initiative de la Commission.

Les décisions concernant le budget européen ont des conséquences non seulement sur le financement et les dépenses détaillées de chaque rubrique du budget, mais également sur les stratégies politiques et économiques à long terme de l'UE. Elles ont des répercussions sur les politiques actuelles et futures en matière d'affaires sociales, d'économie et d'environnement, qui ne peuvent pas (encore ?) se refléter dans ce cadre budgétaire limité. Il est essentiel que l'UE se dote d'un mécanisme décisionnel qui puisse produire un budget plus rationnel, dicté par les grandes priorités.

Jusqu'ici, les responsables politiques ont fait part d'une certaine volonté de se pencher sur les questions essentielles pour une révision fondamentale du budget. Néanmoins, indépendamment de la volonté que déploient les gouvernements à faire des compromis sur leurs intérêts nationaux en matière de dépenses et de recettes, il n'existe aucun consensus concernant la nécessité de mettre en place un meilleur mécanisme décisionnel. Ce n'est pourtant qu'avec un tel mécanisme que l'UE sera en mesure d'adopter de futurs budgets européens qui correspondent aux priorités politiques.

MODERNISER LE BUDGET DE L'UE : DES STRATÉGIES DE REDÉPLOIEMENT

Daniel Tarschys, membre du directoire, SIEPS

Comment les ressources du budget européen peuvent-elles être réorientées vers de nouvelles priorités ? Et comment dépasser les revendications concernant le « juste retour » pour donner plus de poids aux véritables intérêts communs européens ? Ces enjeux doivent être au centre de toutes les attentions, au moment de l'examen à mi-parcours et de la préparation des prochaines perspectives financières.

Depuis leurs premières missions autour du charbon, de l'acier, de l'énergie nucléaire, de l'agriculture et des prix des matières premières, les Communautés européennes ont progressivement élargi leurs compétences, couvrant un ensemble de domaines politiques toujours plus vaste. Un demi-siècle après le traité de Rome, il n'est plus pertinent de définir l'Union par la simple énumération des domaines dans lesquels elle est active. Bien que son implication soit encore limitée dans certains secteurs, il existe aujourd'hui une certaine forme au moins de coopération, d'harmonisation ou d'intégration européenne dans presque tous les domaines politiques nationaux et locaux. Pour ce qui est des normes et règlements, on observe une interdépendance et une interaction croissantes entre l'action normative de chaque pays et les dispositions et principes inscrits dans les 95 000 pages de la législation européenne.

Or, si l'impact de l'Union s'est ainsi accentué au cours des dernières décennies, il apparaît que les attentes et les exigences en faveur d'une action plus approfondie de l'UE se sont multipliées encore davantage. L'un des indicateurs les plus sûrs de la transformation de l'Union en un système politique à part entière est l'expansion continue des domaines dans lesquels elle est appelée à intervenir. Il faut peu de temps aujourd'hui pour que les inquiétudes qui émergent dans les sociétés européennes se traduisent par des questions au niveau de l'Union. Ou alors, si l'on regarde le revers de la médaille : il y a une nouvelle classe de coupables politiques. Là où, auparavant, les citoyens se plaignaient de leur classe politique et de leurs autorités uniquement au niveau local, régional et national, une part croissante des doléances s'adresse maintenant aux responsables européens, et ces doléances ne proviennent plus seulement des citoyens, mais également des acteurs intermédiaires que nous venons de mentionner.

Cette importante expansion de l'agenda politique ordinaire soulève plusieurs questions quant à la capacité d'adaptation de l'Union européenne. Comment va-t-elle répondre aux nouvelles priorités ? Est-elle capable de relever de nouveaux défis ? Les demandes en faveur d'une plus grande flexibilité sur les différents marchés sont devenues une sorte de litanie dans les messages liés au traité de Lisbonne, mais l'UE elle-même est-elle suffisamment flexible ? Si nous voulons accroître les performances de l'Union et améliorer sa capacité à assumer de nouvelles missions, ces questions méritent une attention toute particulière.

Le traité modificatif a été conçu pour faciliter le processus décisionnel dans certains domaines essentiels et pourrait bien avoir l'effet escompté. Pourtant, il reste un certain nombre de points de veto dans le processus d'élaboration des politiques, mis en place avec l'intention non dissimulée de protéger les États membres de toutes sortes de déconvenues éventuelles. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la procédure budgétaire, et notamment les perspectives financières. Les nombreux garde-fous intégrés à ce système assurent une grande stabilité et une sécurité à moyen terme.

Toutefois, l'arrivée incessante de nouveaux besoins soulève le problème du renouvellement et de la modernisation du budget. La solution la plus simple pour faire face aux nouvelles demandes est toujours de débloquer des financements supplémentaires, mais, si ce n'est pas possible, il n'y a pas d'autre moyen que de réexaminer les priorités précédentes. Les besoins sont-ils toujours les mêmes? Sont-ils toujours aussi importants et urgents qu'autrefois? Ne pourraient-ils être traités de manière plus efficace? De nouveaux fournisseurs ou de nouvelles méthodes sont-ils disponibles sur le marché? Voilà certaines des questions généralement posées au cours du processus budgétaire, avec une répartition bien rôdée des rôles et des arguments entre les différents partenaires dans ce dialogue toujours répété. Ceux qui s'intéressent aux questions budgétaires savent parfaitement faire la différence entre les *demandeurs* et les *défenseurs*, et il n'est pas difficile de déterminer qui joue quel rôle sur la scène européenne.

REDÉPLOIEMENT EXPLICITE CONTRE REDÉPLOIEMENT IMPLICITE

Les procédures budgétaires à tous les niveaux sont bien connues pour leur tendance à l'inertie, à la modestie et au *statu quo*. Les changements radicaux sont rares. Pour illustrer cet état de fait, imaginons trois programmes bien établis (A, B et C) et trois « priorités émergentes » pour lesquelles le financement est insuffisant (D, E et F).

Comment faire pour transférer les ressources des premiers aux secondes? On pourrait estimer qu'il existe en principe deux stratégies de redéploiement différentes.

La première est simple, directe et explicite : une redistribution des moyens disponibles, considérée comme raisonnable et légitime. Les programmes A, B et C sont diminués ou abandonnés, pourquoi pas au travers d'une procédure de suppression progressive et de divers mécanismes de compensation. Les ressources sont alors transférées aux programmes D, E et F.

La seconde stratégie est plus complexe, tortueuse et implicite. Dans ce cas, des éléments des priorités ascendantes sont introduits dans les anciens programmes lors d'un processus de redéfinition. Les politiques en place sont refondues, remaniées, relancées ou réinventées pour faire de la place aux nouveaux éléments. Dans les régions latines de l'Europe, on emploie parfois le terme de *refondation*.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ces deux méthodes? D'un point de vue rationnel, il semble préférable d'appeler les choses par leur nom et d'éviter la notion de faux-semblant inévitablement présente dans la stratégie implicite. Pourtant, de nombreuses raisons font que la seconde méthode est devenue l'option favorite de la classe politique européenne.

La principale raison tient aux coûts élevés des transactions politiques et aux intérêts considérables engagés dans l'élaboration des politiques européennes. Il n'est pas évident d'investir dans le consensus : il a ainsi fallu des années d'un travail intensif et difficile pour élaborer la politique agricole commune, et un grand nombre de barrières institutionnelles et législatives a été mis en place pour la protéger de toutes les interférences ou perturbations possibles. En outre, les cadres financiers sont établis pour des périodes de sept ans, avec parfois des prolongations pour certaines composantes. Les États membres, ainsi que certains secteurs d'activité, sont passés maîtres dans l'art de réclamer et de protéger leur propre part de ce gâteau commun. *Mutatis mutandis*, la situation est à peu près la même pour la politique structurelle.

L'un des principaux avantages du redéploiement implicite est qu'il permet d'éviter de nouvelles disputes autour de la répartition des fonds. Une fois que le partage du gâteau est établi pour tout le septennat, plus besoin de revenir sur ce sujet sensible dès qu'une nouvelle politique est proposée.

Cela permet d'expliquer en partie pourquoi la politique de l'adaptation mesurée est beaucoup plus facile à appliquer que celle du changement brutal. Pour supprimer progressivement certaines subventions malvenues de la PAC, on transfère les fonds au compte-gouttes vers le développement rural. Et pour débarrasser la politique structurelle de simples éléments de redistribution largement inefficaces sans perturber le cadre général, laissons faire le processus de « lisbonnisation » grâce auquel certains des moyens disponibles sont affectés à un usage plus productif.

Le recours à des enveloppes destinées à la politique structurelle pour traiter toutes sortes d'autres besoins n'est en aucun cas un phénomène nouveau. Cette composante bien alimentée du budget a souvent servi de parapluie pour des projets dans différents secteurs qui n'avaient pas reçu, par eux-mêmes, un soutien suffisant dans le cadre du processus budgétaire. C'est ainsi que l'on trouvera probablement plus de dépenses en faveur d'initiatives culturelles dans les différents programmes de la politique structurelle que dans le petit budget alloué à la DG Culture.

En préparant la révision à mi-parcours et les prochaines perspectives financières et en modernisant son agenda, l'Union européenne peut donc obtenir beaucoup en réinventant d'anciennes politiques. Elle a déjà une expérience considérable en la matière, que l'on pourrait appeler politique de *retrofitting* (« rétroadaptation »). Cette notion, issue du monde de l'ingénierie, désigne l'ajout de nouvelles technologies ou caractéristiques à d'anciens systèmes. Dans le contexte de l'UE, elle signifierait une préférence pour les formes implicites de redéploiement.

Mais il y a également des limites au potentiel de cette stratégie : beaucoup de besoins émergents sont difficiles à marier avec de nouvelles formes de la PAC ou de la politique structurelle ; d'autres auraient besoin d'être considérablement détériorés pour se fondre avec les structures existantes. Certains des nouveaux problèmes pourraient également se révéler très coûteux, comme par exemple le changement climatique, la sécurité intérieure et extérieure, et la stabilisation des zones à risque dans le voisinage européen. Les investissements dans ces domaines sont de « biens publics européens » typiques dont les bénéfices sont relativement réduits pour certains États membres.

Ce nouveau panorama d'enjeux peut difficilement être abordé sans des modifications explicites des priorités de l'UE, mais il nécessitera également d'accentuer davantage l'importance des véritables intérêts communs par rapport aux dépenses à vocation purement nationale.

DU « JUSTE RETOUR » AUX VÉRITABLES BIENS PUBLICS

Cui bono? La question des soldes nets est à la source de toutes les disputes sur les finances de l'Union européenne. Hommes politiques, journalistes et universitaires semblent tous obsédés par la distinction entre gagnants et perdants. Dès qu'une nouvelle politique est proposée, tous les efforts se mobilisent pour calculer combien d'argent va être pris à certains pays pour être redistribué à d'autres. Les ministères des Finances examinent avec une grande inquiétude non pas tant leur situation nette dans l'absolu, qui est le résultat de négociations précédentes, mais les modifications de cette situation qui pourraient intervenir avec différentes nouvelles propositions. Malheur au gouvernement qui laisserait son propre pays subir des pertes financières ! Il semble que, lors des négociations au niveau européen, le rôle de beaucoup de représentants des États membres soit celui de gardien de la trésorerie nationale.

Cette attitude pose plusieurs problèmes ; on pourrait rassembler une partie des fausses idées entretenues dans ce domaine sous le drapeau du *nationalisme quantitatif* :

- Premièrement, l'idée que tout euro revenant de Bruxelles dans son propre pays est une bonne nouvelle.

- Deuxièmement, l'idée que tous ces euros sont tout aussi utiles quel que soit l'usage qu'on en fait, les ajustements politiques qu'ils requièrent et leur destination. Même si cela coûte un euro national pour récupérer un euro européen et que les deux sont gaspillés dans un projet à perte, le seul fait de récupérer un peu d'argent de l'UE semble apporter reconfort et fierté. Bien entendu, les optimistes pourraient avancer que, si les décideurs de plusieurs niveaux se mettent d'accord sur un projet, c'est probablement que ce projet est viable. Mais les pessimistes peuvent affirmer le contraire : si aucun des donateurs ne doit supporter l'intégralité des coûts, alors aucun ne fera preuve de toute la prudence nécessaire lorsqu'il évaluera le projet.

- Troisièmement, un élément lié aux précédents et souvent négligé est l'impact national de la redistribution sur l'ensemble de l'opération ; lorsque plus d'informations seront bientôt disponibles sur les paiements directs de la PAC, on pourra s'attendre à voir redoubler l'intérêt pour cet aspect bien particulier.

Une autre conséquence de cette manière de mesurer l'influence et le talent de négociateurs des différents États membres est une tendance, dans les financements de l'UE, à des dépenses aux bénéfices identifiables au niveau national. Il s'ensuit que les véritables intérêts communs, qui ne sont ni indivisibles, ni exclusifs, ni antagonistes, sont négligés ou dévalorisés.

Au niveau rhétorique, on ne manque pas d'insister sur ces besoins collectifs : les discours, déclarations et communications de la Commission, ainsi que les conclusions de

la présidence des Conseils européens, tous appellent sans cesse à plus d'action dans les domaines où l'Europe dans son ensemble tirerait des bénéfices d'une intervention conjointe. Dans les nombreux domaines d'inquiétude liés à la politique étrangère et de sécurité, tous sont souvent d'accord pour dire qu'il serait souhaitable d'élaborer des initiatives européennes plus ambitieuses. Mais, tant que les ressources communes seront aussi limitées pour de tels projets et que la participation à diverses entreprises devra être supportée par les ressources nationales, la marge de manœuvre sera limitée.

Ainsi, les domaines politiques où les bénéfices sont réellement collectifs souffrent d'un manque de financement persistant. En général, la demande en faveur de tels investissements n'est pas assez influente pour surmonter la résistance budgétaire naturelle, à moins que les intérêts des donateurs ne soient eux aussi mobilisés, et qu'un ou deux États membres n'aient décidé d'encourager une action. Toutefois, à en juger par notre expérience récente et par celle d'autres systèmes politiques en évolution, il semble plus que probable que ce type de biens communs gagne de l'importance dans l'agenda politique de l'Union.

CONCLUSION

Dans les débuts de l'Union européenne, la principale mission était de mettre la machine en route et d'assurer un minimum de soutien politique pour les nouvelles institutions et procédures. Les leçons apprises durant cette période nous serviront également dans le futur, et le besoin d'innovation n'a certainement pas disparu. Mais il va nous falloir en plus maîtriser l'art de réformer l'Union en supprimant les politiques et les programmes inefficaces, malgré la résistance farouche des intérêts nationaux, institutionnels et organisationnels, bien établis.

Il est donc impératif de se concentrer non seulement sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, mais également sur les méthodes d'adaptation et de suppression des politiques existantes. Un autre enjeu consiste à construire des alliances en faveur d'initiatives européennes réellement communes, pour lesquelles les « flux nets » nationaux ne pourront être calculés, car les bénéfices seront distribués équitablement entre les États membres.

LES RÉFORMES DU BUDGET DE L'UE : VERS UN PROCESSUS PLUS OU MOINS FORT D'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?

Jaroslav Pietras, chef du projet « Budget européen », DemosEuropa

Le traité de Lisbonne est censé apporter un regain de dynamisme au projet européen. Demeure toutefois la question de savoir dans quelle mesure cela peut s'appliquer au développement des autres instruments d'intégration de l'UE, notamment le budget commun. C'est l'acceptation de financer l'UE et ses politiques qui reste la mesure la plus simple pour évaluer si les intentions politiques des États membres sont vraiment réalistes. Il est clair que la réalisation des objectifs de l'UE, qu'il s'agisse du fonctionnement de l'économie (marché unique) ou de la dimension politique (PESC, politique de voisinage, etc.), peut impliquer l'usage d'instruments nationaux plutôt que communautaires, budgétaires ou non financiers. Toutefois, le potentiel d'intégration européenne, l'efficacité des politiques de l'UE et les progrès pour atteindre les objectifs européens dépendent dans une large mesure de la capacité à mobiliser des ressources communes.

Le budget de l'UE représente actuellement moins de 1% du revenu national brut (RNB) annuel de l'ensemble des États membres. Il a progressé dans le passé grâce au nombre croissant d'États membres, à l'approfondissement de l'intégration européenne et à l'extension de la portée des politiques de l'UE. Le montant du budget de l'UE a un peu plus que doublé au cours des vingt-cinq dernières années, mais en valeur relative la croissance s'est arrêtée au milieu des années 1990, quand le budget représentait environ 1,18% du RNB annuel de l'ensemble des États membres. Le plus important volume du budget a été enregistré l'année où le traité de Maastricht est entré en vigueur, en 1993, avant l'élargissement aux pays de l'AELE. Après 1993, le montant du budget de l'UE, bien qu'en progression nominale, a diminué en valeur relative. En dépit de nouveaux projets d'envergure tels que l'introduction de l'euro comme monnaie commune, l'adoption de la stratégie de Lisbonne ou l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, l'Union européenne n'a pas augmenté la part de dépenses communes, que ce soit en RNB total ou en dépenses publiques cumulées.

La discussion du budget ne tourne pas entièrement autour de questions d'argent. La négociation du budget n'est pas un jeu à somme nulle, bien que le processus d'accord sur les perspectives financières et les déclarations des responsables politiques puissent suggérer que si quelqu'un y gagne, d'autres doivent y avoir perdu. C'est pourquoi le budget de l'UE est souvent analysé dans le cadre de la théorie des jeux et traité comme un problème de « partage du gâteau ». Présenter le budget de l'UE uniquement en termes de volume, de niveau des contributions comparées aux fonds dépensés par l'UE sur le territoire des différents États membres, ou même de montant des fonds européens attribués aux différents programmes ou sections, revient à analyser la partie émergée de l'iceberg – c'est-à-dire à analyser uniquement la partie visible au niveau de l'UE par rapport à l'ensemble du financement nécessaire aux objectifs de l'UE.

La réalisation des objectifs d'intégration européenne ne passe pas uniquement par la dépense budgétaire de l'UE. Les coûts découlant des objectifs communs sont pour une large part couverts par les consommateurs, les entrepreneurs et les contribuables nationaux. Les dépenses consacrées à la réalisation des objectifs de l'UE, qui sont engagées par les États membres, dépassent de loin les fonds disponibles de l'UE. Les budgets nationaux des États membres sont des dizaines de fois supérieurs aux fonds de l'UE. La répartition des coûts de mise en œuvre des politiques de l'UE n'est pas la même que celle des contributions au budget de l'UE. Par conséquent, il est toujours difficile d'apporter des modifications au budget et aux politiques de l'UE car leur rôle dans la progression de l'intégration européenne doit tenir compte de l'impact d'une répartition inégale des bénéfices et des coûts des politiques de l'UE entre les États membres.

LIENS ENTRE LE BUDGET DE L'UE ET LES FINANCES PUBLIQUES NATIONALES

Le budget de l'UE ne peut pas s'analyser indépendamment des finances publiques des États membres. Ce lien n'est pas seulement direct – par exemple comme quand les budgets des États membres financent ou cofinancent les tâches de l'Union –, mais également indirect – comme dans les cas où la législation européenne nécessite un financement plus élevé, ou bien quand la législation de l'UE interdit les dépenses dans certains domaines où cela pourrait avoir un effet négatif sur le fonctionnement du marché unique. Le financement de l'ensemble des dépenses dans l'UE à partir du budget de celle-ci serait peut-être plus efficace qu'une dispersion des dépenses. La politique agricole commune (PAC) en est un bon exemple. Bien qu'elle utilise une part importante du budget de l'UE – sa taille et son contenu font souvent l'objet de critiques –, la réglementation de l'UE limite la liberté des États membres de consacrer des fonds supplémentaires à ce secteur. C'est ce qui rend la PAC qualitativement différente des domaines dans lesquels l'UE formule des objectifs importants mais laisse leur financement au soin des différents États membres.

L'Union apporte à l'ensemble des États membres des avantages tangibles. Ceux-ci compensent très largement leurs contributions au budget de l'UE. Cependant, le processus politique et de prise de décision encourage la réduction des contributions à l'UE, par suite de la comparaison constante des recettes et des dépenses dans le budget de l'Union. Il en résulte que les ressources propres traditionnelles jouent un rôle en diminution, par rapport aux contributions provenant des budgets nationaux des États membres. Ceux-ci, quand ils planifient leurs dépenses budgétaires, tiennent compte du coût de participation au processus de l'UE comme l'une des composantes du budget. Cette ligne apparaît dans le budget national sous forme de contribution à l'UE et atteint normalement de 2% à 2,5% de l'ensemble des dépenses publiques (dans certains États membres, elle atteint même 10%). Étant donné les contraintes budgétaires nationales et la discipline du pacte de stabilité et de croissance, les États membres ne perçoivent pas que, compte tenu de la valeur ajoutée des politiques communautaires, les contributions au budget de l'Union peuvent améliorer l'efficacité de leurs finances publiques (en leur permettant de faire des économies); ils

considèrent plutôt que la situation budgétaire nationale bénéficierait d'une diminution de ces dépenses. On ne peut donc pas être surpris de voir que lors de la préparation du budget, chaque État membre s'efforce de réduire ses propres dépenses. Cela vient renforcer les différends intergouvernementaux concernant le volume des contributions au budget de l'UE et l'ampleur des fonds de l'UE alloués à chaque État membre.

Les avantages économiques que procure l'appartenance à l'Union sont indépendants des contributions au budget commun. Ils concernent non seulement les États membres, mais aussi les régions, les secteurs économiques et les groupes sociaux. D'une façon générale, les bénéfices provenant de l'intégration européenne n'apparaissent pas immédiatement ni directement dans les finances publiques des États membres. Par contre, les coûts de financement de l'Union apparaissent comme une dépense explicite et normalement significative dans les budgets nationaux des États membres.

La situation se complique encore avec l'extension progressive du vote à la majorité qualifiée (le traité de Lisbonne non seulement en étend l'application mais il en modifie également le mode de calcul, en vue de faciliter l'obtention de la majorité requise). Cela multiplie les cas où des États membres peuvent se trouver en minorité lors de l'adoption de nouvelles dispositions communautaires. Dans de telles situations, ces États membres se trouvent de toute façon dans l'obligation d'appliquer ou de mettre en œuvre des dispositions contraires à leurs préférences nationales; en même temps, ils doivent apporter des financements publics nationaux pour la réalisation d'objectifs qui ne faisaient pas nécessairement partie de leurs priorités.

QUELLE PISTE ADOPTER POUR L'AVENIR ?

Le budget de l'UE doit être en phase avec les buts de l'Union, les politiques adoptées d'un commun accord et les instruments choisis pour assurer la réalisation de ses objectifs, ainsi que la mise en œuvre de ses politiques. La cohérence est un facteur important de l'ensemble du processus d'intégration européenne. La plupart du temps, cependant, la cohérence est comprise comme étant la relation entre l'étendue des politiques et le processus de gouvernance qui met en place les instruments politiques. Dans un rapport rédigé par le groupe d'experts présidé par André Sapir¹, la cohérence est analysée selon trois niveaux : cohérence au niveau des instruments et des objectifs, cohérence au niveau des décideurs et des compétences, et cohérence dans le temps pour un décideur et une compétence en particulier. Il faut ajouter à cette approche horizontale, les relations verticales entre les instruments utilisés et les objectifs qui sont atteints à différents niveaux de l'UE.

Le budget de l'UE est un facteur important de cohésion au sein de l'Union européenne, indispensable pour mettre en œuvre ses politiques et rendre opérationnels les instruments nécessaires aux objectifs définis en commun. En règle générale, une mise en œuvre efficace et cohérente de la politique de l'UE est impossible sans cohésion sur le plan économique.

1. *An Agenda for a Growing Europe. Making the UE Economic System to Deliver*, Rapport d'un groupe d'étude indépendant de haut niveau, établi à l'initiative du Président de la Commission européenne. Présidé par André Sapir, Bruxelles, juillet 2003, p. 8.

Les dépenses liées à la politique de cohésion ne sont pas uniquement l'expression de la solidarité européenne, mais sont aussi un mécanisme qui favorise la réalisation de la cohérence au niveau des objectifs de l'Union, des politiques et de leur mise en œuvre. Les fonds de cohésion servent, dans une large mesure, à améliorer la capacité des États membres moins prospères de l'UE à mettre en œuvre l'acquis communautaire². Il existe aussi un important aspect d'efficacité dans la cohérence entre les politiques et les instruments utilisés pour réaliser les objectifs de l'UE. Les concepts de valeur ajoutée européenne et de production de biens publics européens devraient donc être pris en considération dans toute réflexion sur le financement de l'UE, de ses objectifs et de ses activités.

On ne prend pas en compte dans le débat public le fait que le budget de l'UE ne finance pas seulement l'administration de Bruxelles, mais qu'il contribue surtout à la production de biens publics en Europe et apporte la valeur ajoutée européenne face au financement dispersé provenant des États membres. Le budget de l'UE est souvent considéré comme un instrument de redistribution entre États membres plus ou moins riches. Même si l'on considère le faible montant du budget de l'UE (1% du RNB), une majorité des États les plus pauvres apporte d'ores et déjà une part plus importante de leur revenu national que les États les plus riches. Même si l'on observe certains éléments de redistribution dans les dépenses du budget de l'UE, les contributions au budget sont dégressives. Indépendamment de la composante de solidarité, le budget de l'UE doit être un mécanisme qui facilite l'adoption par l'Union d'objectifs ambitieux et leur réalisation par les États membres. Les objectifs des politiques de l'UE dépassent fréquemment la capacité des différents États membres. Les faiblesses de certains d'entre eux pourraient conduire à une mise en œuvre inégale des objectifs définis en commun, qui fragiliserait la cohérence de l'Union. Pour remplir cette fonction, le budget de l'UE doit être considéré comme un outil de renforcement des efforts entrepris à tous les niveaux de mise en œuvre des politiques européennes : local, régional, national et à celui de l'Union.

Il y a une évidente contradiction entre une plus grande simplicité de la contribution nationale directe au budget de l'UE (définie, par exemple, comme une fraction du RNB de chaque État membre) et la complexité accrue due à un nouveau et meilleur système basé sur les ressources propres.

Si l'on appliquait la première approche mentionnée ci-dessus, le système deviendrait simple et facile à gérer, n'exigerait pas d'engagement de ressources humaines importantes dans la Commission européenne, et ne susciterait pas de désaccords tels que ceux qui existent actuellement concernant différents arriérés – des différends qui nécessitent plusieurs années pour être réglés par la Cour des comptes ou par la Cour de justice européennes. Le système pourrait également devenir plus transparent, une fois les rabais éliminés, exceptions et autres, au moins en ce qui concerne les contributions. Un système de ce type limiterait l'autonomie des institutions de l'UE dans le domaine budgétaire, mais favoriserait le processus de négociation intergouvernemental et la comparaison directe entre les montants versés et les montants reçus par chaque État membre. Cela alimenterait, au sein des parlements nationaux, le débat sur les contributions au budget de l'UE, tandis

2. En français dans le texte.

que le Parlement européen ne pourrait que conserver son influence dans le domaine des dépenses.

Une deuxième approche consisterait à accroître la part des recettes du budget européen fondées sur une ressource propre appliquée de façon large et universelle. Cette solution éliminerait le problème des négociations politiques sur les contributions ; elle rendrait difficile le calcul des positions nettes et conduirait à conforter la légitimité des finances de l'UE. Elle pourrait être basée sur une extension des capacités décisionnelles du Parlement européen, qui pourrait acquérir le droit de décider des recettes du budget de l'UE. Cela pourrait contribuer à atténuer les désaccords entre États membres au sujet des budgets nationaux et des contributions au budget de l'Union. Toutefois, le manque de clarté dans la répartition de la charge budgétaire et les disparités de situation entre les États intensifieraient les différends et la pression pour faire des concessions ou introduire des mécanismes correctifs. La création d'un système par lequel le budget de l'UE reposerait essentiellement sur ses ressources propres réelles pourrait considérablement modifier la perception de l'intégration européenne. Si le budget de l'UE était fondamentalement – plutôt que modestement – financé à partir de ses ressources propres, le problème du « juste retour³ » disparaîtrait naturellement, ainsi que le besoin de « corrections » généralisées. Il faut toutefois considérer que l'UE n'a pas et ne doit sans doute pas avoir d'administrations fiscales parallèles à celles des États membres. Dans une telle situation, ceux-ci seraient capables d'évaluer la taille de leurs transferts vers et à partir de l'UE. Afin d'éviter cela, une partie au moins des ressources propres devrait être versée directement au budget de l'UE sans passer par l'intermédiaire des ministres des Finances, et ainsi sans être attribuée à un pays en particulier. Un compromis possible serait d'établir une répartition à 50-50 entre les ressources propres du budget de l'UE – qui ne sont pas facilement attribuables aux États membres et ne figurent par conséquent pas dans les budgets nationaux – et les ressources provenant de paiements effectués par les États membres.

Il faudrait rechercher un lien plus étroit entre les effets de l'intégration et les coûts engagés pour la réaliser. Les contributions au budget de l'UE devraient être apportées non seulement par les États membres, mais aussi par ceux qui bénéficient le plus de la coopération avec l'UE. On devrait appliquer un principe selon lequel les États ou les opérateurs économiques qui tirent profit d'un instrument de l'Union doivent partager ces bénéfices avec le budget commun. Par ailleurs, ceux qui rendent plus difficile le fonctionnement du marché unique (et privent donc d'autres acteurs d'avantages potentiels) devraient être obligés de contribuer au budget de l'UE. Ce principe comporte également un aspect de légitimité. Actuellement, chaque contribuable contribue indirectement au budget de l'UE sans faire de lien avec les avantages que lui procure l'intégration européenne. L'établissement d'un lien entre les contributions au budget de l'UE et les avantages faciliterait la résolution de ce problème.

3. En français dans le texte

LE BUDGET EUROPÉEN : DES MOYENS ADÉQUATS POUR LE PROJET EUROPÉEN DE DEMAIN ?

Eulalia Rubio, chargée d'étude, Notre Europe

Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, la Commission européenne procède actuellement à un vaste réexamen du budget communautaire. Ce réexamen occupera une place de choix dans les priorités des trois prochaines présidences du Conseil. Il ne fait aucun doute que cet exercice est remarquable à plus d'un titre : non seulement la Commission peut pour la première fois compter sur un mandat particulièrement vaste pour y procéder, mais elle dispose également pour ce faire d'un laps de temps considérable avant les prochaines négociations financières pluriannuelles. Cette situation exceptionnelle a incité plus d'un analyste à s'interroger sur l'issue du processus : le réexamen servira-t-il de catalyseur à une réforme en profondeur du système budgétaire communautaire qui fournira les moyens de poursuivre un projet européen ambitieux ou ne mènera-t-il qu'à quelques changements superficiels ?

La présente note prend pour point de départ la communication de la Commission intitulée « Réformer le budget, changer l'Europe », qui dresse un aperçu des enjeux dans le cadre de la consultation publique qui a précédé le réexamen budgétaire. Le paragraphe 2 aborde des considérations liées au document en général (ou plus précisément, il porte sur l'approche de la Commission dans ses préparatifs en vue du réexamen), tandis que les paragraphes 3 à 5 présentent les recommandations de Notre Europe concernant la réforme du budget européen (en opérant une distinction entre les dépenses, les ressources et la procédure).

LE RÉEXAMEN BUDGÉTAIRE

Notre Europe salue la décision de la Commission d'établir des objectifs ambitieux dans le cadre de cet exercice – saisir l'occasion du réexamen 2008-2009 pour encourager une réforme en profondeur des finances de l'Union. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il importe de garder certains éléments à l'esprit afin de garantir le bon déroulement de l'exercice.

D'abord, le réexamen budgétaire doit être « complet » tant dans la forme que dans la pratique. Même si le mandat du Conseil décrit la révision comme une évaluation complète des dépenses et des recettes, tout porte à croire que la Commission entend se concentrer sur les premières. Notre Europe estime que cette stratégie n'est pas la plus à même de donner lieu à une vaste réforme du système budgétaire européen. Si la finalité de l'exercice est de garantir le bon fonctionnement du budget communautaire dans les décennies à venir, il est nécessaire de trouver une réponse aux problèmes qui caractérisent le volet « recettes » et de réfléchir à la structure et au fonctionnement du système budgétaire.

Ensuite, les discussions relatives aux dépenses doivent clairement s'inscrire dans un horizon à moyen terme, soit les prochaines perspectives financières (2013-2020). La Commission a fixé des objectifs relativement ambitieux en termes de calendrier. La communication de la Commission précise que le réexamen fera office d'exercice de réflexion budgétaire « pour les prochaines décennies et au-delà ». Il est toutefois difficile de déterminer si cette réflexion portera sur les prochaines perspectives financières (2013-2020), ou sur la période post-2020, ou encore sur les deux. Selon nous, les débats relatifs aux dépenses communautaires doivent se concentrer sur l'avenir proche (soit la prochaine période de perspectives financières), faute de quoi l'exercice pourrait fort bien n'aboutir qu'à de vagues recommandations sur l'orientation future des dépenses. En particulier, le réexamen budgétaire doit permettre de dégager un compromis sur la « vision politique » qui doit présider aux dépenses communautaires pour les prochaines perspectives financières.

Les discussions relatives aux recettes doivent au contraire s'inscrire clairement dans un horizon à long terme (après 2020). Selon nous, le système de financement européen tel qu'il existe aujourd'hui (principalement alimenté par les contributions des États membres) souffre de nombreux dysfonctionnements. Nous sommes conscients de la difficulté que représente une transition vers un système basé sur des ressources propres et de l'absence de volonté politique en faveur de cette transition à l'heure actuelle, mais nous pensons que la question est trop importante pour ne pas être abordée. Le réexamen doit permettre de mener un débat sérieux sur les avantages et les inconvénients d'un système basé sur des ressources propres et sur la voie à suivre pour changer de cap (discuter des moyens possibles pour rendre cette transition acceptable sur le plan politique et d'un calendrier de mise en œuvre réaliste).

Enfin, les problèmes liés au processus décisionnel budgétaire doivent trouver une réponse. Par le passé, les négociations relatives aux perspectives financières ont en effet illustré à l'envi les lacunes d'un système dans lequel les grandes décisions en matière de dépenses sont régies par un processus intergouvernemental et soumis à l'unanimité. Ce système est totalement inadapté à une Europe à 27 membres ; il transforme les négociations budgétaires en un jeu de concessions purement politique entre des États membres privilégiant leurs intérêts nationaux. Si le but est de permettre l'émergence d'un budget capable de répondre aux défis de l'avenir immédiat mais aussi des décennies à venir, il est impératif d'envisager une réforme de la procédure décisionnelle (même si cela nécessite d'apporter des amendements au traité).

LES DÉPENSES

Premièrement, les chefs d'État et de gouvernement doivent trouver un objectif politique à long terme convaincant sur lequel s'articulent les prochaines perspectives financières. Les accords financiers pluriannuels les plus aboutis ont toujours trouvé leur légitimité dans un projet politique unificateur (le marché intérieur en 1988-1992, l'union économique et monétaire en 1993-1999 et l'élargissement en 2000-2006). Lors des dernières

négociations financières, l'objectif proposé par la Commission (la stratégie de Lisbonne) était moins rassembleur, ce qui explique peut-être la prédominance des intérêts nationaux à court terme dans les négociations budgétaires. Les prochaines négociations pourraient fort bien subir le même sort si nous ne réfléchissons pas dès maintenant à une vision commune pour l'Europe. Cette quête est plus importante que jamais dans une Europe à 27 particulièrement hétérogène, que ce soit en termes de situations socio-économiques ou de préférences politiques.

Ensuite, la distinction actuelle entre « anciennes » et « nouvelles » dépenses n'est pas sans risques. La communication de la Commission établit en effet de manière implicite une dichotomie entre un budget axé sur les politiques actuelles et un budget axé sur la préparation de l'Europe aux défis à venir. Nous sommes d'avis que cette façon de cadrer les discussions présente un vice de construction. Nous n'avons pas besoin d'un « budget pour l'avenir » (dixit la Commission) qui s'oppose de manière implicite à un « budget pour le présent », mais bien d'un « budget pour le présent orienté vers l'avenir ». En d'autres termes, les discussions relatives aux dépenses communautaires ne doivent pas être menées en termes de mode de répartition des finances entre « anciennes » et « nouvelles » catégories de dépenses, mais bien en termes de réflexion sur la logique qui préside à l'ensemble des dépenses communautaires compte tenu des nouveaux défis (environnement, immigration, démographie, ordre économique mondial, transformation en une économie basée sur la connaissance et les services, évolution de la sécurité mondiale, etc.) et dans la perspective de la réalisation d'un projet politique européen à long terme.

En ce qui concerne les négociations budgétaires, il est nécessaire de mettre un terme à l'approche descendante qui les caractérise à l'heure actuelle. Ces négociations suivent en effet le schéma suivant : fixation d'un plafond de dépenses – actuellement 1,24 % du revenu national brut de l'UE – et répartition consécutive des fonds en fonction des domaines politiques, une logique descendante qui devrait être abandonnée au profit d'une approche ascendante accordant la priorité aux politiques (les négociations commenceraient par la détermination des priorités politiques avant de passer à la répartition des ressources en fonction des priorités). Comme corollaire, la taille du budget ne doit pas être fixée à l'avance et le plafond des dépenses actuel devrait être supprimé.

Il est aussi nécessaire d'encourager la tenue de débats plus rationnels et mieux informés sur les dépenses communautaires tout en reconnaissant la nature éminemment politique des décisions en matière de dépenses. Pour contrer la prédominance des intérêts nationaux dans les décisions relatives aux dépenses communautaires, il serait utile de contraindre les acteurs à justifier par des facteurs objectifs et rationnels toutes les demandes liées aux dépenses. À cet égard, nous accueillons favorablement la proposition de la Commission visant à soumettre toutes les dépenses communautaires au « test de la valeur ajoutée ». Cependant, nous estimons que l'examen de la valeur ajoutée :

- ne devrait pas servir d'instrument d'évaluation et de hiérarchisation des objectifs communautaires, mais bien d'outil d'évaluation des meilleurs moyens d'utiliser les dépenses communautaires pour réaliser ces objectifs ;

- nécessite une analyse empirique consciencieuse et ne prendra donc tout son sens que s'il est mené à l'échelon sectoriel par des experts des secteurs concernés ;

■ devrait permettre d'évaluer les bénéfices économiques et non économiques de l'action menée au niveau communautaire, et en particulier des avantages sur le plan de la cohésion et de la solidarité dans l'UE;

■ devrait prendre en considération les bénéfices de l'action menée au niveau communautaire en termes de produit (résultats politiques) et de contribution (améliorer les systèmes de gouvernance, s'assurer que les décisions communautaires sont considérées comme démocratiques et politiquement responsables). Pour cette raison, les dépenses communautaires concernant des domaines « citoyens » comme l'éducation, la culture ou le soutien en faveur de la société civile ne doivent pas être passées sous silence en se retranchant derrière une conception trop simpliste de la subsidiarité. Bien que ces questions relèvent essentiellement de la compétence des États membres, l'action complémentaire de l'UE est unique et nécessaire, et doit être maintenue et renforcée.

De plus, il est nécessaire d'améliorer la coordination entre dépenses communautaires, nationales et infranationales, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Une refonte des dépenses communautaires nécessite en effet non seulement de revoir les niveaux auxquels les actions devraient être menées, mais aussi de réfléchir à la meilleure manière de coordonner les initiatives des différents acteurs gouvernementaux (et donc imputables à différents budgets publics) qui se chevauchent parfois alors qu'elles poursuivent des objectifs communs. Si ce constat vaut en règle générale, il s'applique plus spécifiquement aux dépenses communautaires directement liées à la réalisation des objectifs de Lisbonne (recherche & développement, réseaux de transport, éducation). Les dépenses consenties par l'Union dans ces domaines doivent non seulement permettre de financer des programmes spécifiques caractérisés par des économies d'échelle ou des externalités transfrontalières importantes, mais elles doivent aussi servir de catalyseurs et/ou d'instruments de réorientation des dépenses nationales et infranationales dans les domaines concernés.

Quand aux décisions concernant les dépenses de la PAC, elles doivent être prises après un vaste débat informé sur l'orientation future de l'action communautaire en matière d'agriculture et de développement rural. Aujourd'hui, les dépenses agricoles sont sous le feu des critiques et doivent assurément faire l'objet d'une révision. Cependant, nous sommes d'avis que la refonte des dépenses de la PAC ne doit pas répondre au seul besoin de « libérer » des ressources en faveur d'autres priorités politiques. Il est vital de mener au préalable un débat approfondi sur les objectifs qui présideront à l'action communautaire dans les domaines de l'agriculture et du développement rural dans les décennies à venir et sur les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs. Dans le cadre de ce débat, Notre Europe :

■ rappelle l'importance de préserver le modèle agricole européen, qui combine le souci de la performance économique et de la compétitivité avec la préservation d'un modèle de production durable sur le plan social et respectueux de l'environnement;

■ souligne la nécessité de poursuivre et de renforcer l'action communautaire dans le domaine du développement rural afin de garantir la viabilité des communautés des régions rurales, dans le cadre des mesures adoptées pour donner forme au nouvel objectif de promotion de la cohésion territoriale prévu par le traité de Lisbonne;

■ reconnaît les limites de l'action commune dans le domaine de l'agriculture et du développement rural en raison des spécificités du monde agricole et rural dans les différentes régions d'Europe mais aussi des préférences politiques nationales en la matière; et accepte par conséquent l'introduction éventuelle d'un partage partiel des responsabilités avec les gouvernements nationaux et infranationaux en matière de financement et de conception des politiques communautaires.

Enfin, les dépenses de cohésion sont bien plus qu'un simple vecteur favorisant la réalisation des objectifs de Lisbonne. Notre Europe constate avec inquiétude une tendance récente à justifier les dépenses européennes de cohésion par leur contribution à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Nous estimons que les dépenses de cohésion ne doivent pas être jaugées à l'aune de leur seule capacité à consolider le niveau global de croissance économique et d'emploi dans l'UE (soit les objectifs de Lisbonne). Même si ces dépenses influencent positivement la croissance économique et l'emploi sur l'ensemble du territoire de l'Union, le principal objectif reste de favoriser la convergence économique et sociale entre les différentes régions européennes. C'est donc à la lumière de cet objectif que la « valeur ajoutée » des dépenses de cohésion devrait être évaluée. Par ailleurs, les dépenses de cohésion contribuent à deux objectifs qui, par essence, ne peuvent trouver de réponse au niveau national :

■ La coopération territoriale (promouvoir la coopération entre territoires faisant partie de différents États)

■ La cohésion territoriale (garantir à tous les citoyens d'Europe, quel que soit leur lieu de résidence, un accès égalitaire aux opportunités qu'offre l'existence et aux services de base)

LES RESSOURCES

Il faut en premier lieu assurer la transition vers un système basé sur des ressources propres. Ainsi que cela a déjà été mentionné, le système de financement communautaire sous sa forme actuelle (dominé par les contributions nationales basées sur le PIB) ne va pas sans poser différents problèmes. Ce système est non seulement en porte-à-faux avec l'article 269 du TCE (maintenu dans le traité de Lisbonne), qui stipule que « Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres. », mais il alimente également la propension des États membres à calculer leur solde net et, partant, à rechercher la maximisation de ce solde lors des négociations budgétaires. De surcroît, nous pensons qu'un budget financé par des contributions nationales ne reflète pas comme il se doit le statut de l'Union européenne (que les traités définissent comme une communauté d'États membres et de citoyens) et nuit aux efforts déployés pour rendre l'Union plus démocratique et pour la rapprocher de ses citoyens. Pour toutes ces raisons, Notre Europe considère que l'heure est venue de mener un débat approfondi, réaliste et constructif sur la transition vers un système communautaire de financement basé sur des ressources propres. Notre Europe a déjà apporté une contribution à la question (voir Jacques Le Cacheux, *Financer l'Union européenne avec une véritable ressource propre : le point*

sur l'impôt européen) et salue les autres initiatives favorables à ce changement d'orientation, à l'image de la récente contribution du Parlement européen (le rapport Lamassoure¹).

À court/moyen terme, il faut aussi supprimer toutes les compensations et les rabais : il est essentiel d'en finir avec la logique de réduction des contributions nationales basées sur le PIB en fonction d'arguments liés au caractère excessif des soldes nets. D'un point de vue plus général, nous pensons que les décisions relatives aux dépenses et aux recettes doivent être prises séparément et obéir à différents principes et à différentes logiques.

LA PROCÉDURE DÉCISIONNELLE

Comme mentionné au chapitre premier, nous regrettons que la Commission ait omis d'inclure la question de la procédure au programme du réexamen 2008-2009. Notre Europe estime que la réforme de la procédure décisionnelle constitue une condition préalable *sine qua non* pour favoriser l'émergence d'un budget capable de s'adapter en permanence aux besoins et aux demandes en constante évolution de l'Union européenne. En particulier, nous pensons qu'il faudra impérativement apporter certaines modifications au mécanisme décisionnel dans les prochaines décennies :

- Renforcer le rôle du Parlement européen dans le cadre des négociations relatives aux perspectives financières. Même si, officiellement, il existe deux autorités budgétaires (le Conseil et le Parlement européen), dans la pratique, le budget pluriannuel (les perspectives financières) est adopté par le Conseil qui statue à l'unanimité. Le seul moyen efficace dont dispose le Parlement pour influencer l'issue finale des négociations est de rejeter la décision du Conseil (ce qui provoque des retards et constitue en quelque sorte un « dernier recours »). Si nous voulons faire en sorte que le budget demeure en permanence sensible aux besoins et aux demandes en évolution de l'Europe, nous devons donner plus de poids à la seule institution qui représente les intérêts des citoyens européens – le Parlement européen. Plusieurs propositions ont été avancées en ce sens, comme la proposition faite par Gros et Micossi (2005)² visant à confier au Conseil le soin de décider du montant global des dépenses et au Parlement la tâche de déterminer les priorités en matière de dépenses, ou encore la récente suggestion de Nuñez Ferrer (2007)³ d'obliger le Parlement européen à donner son assentiment à la proposition financière de la Commission avant de laisser le Conseil en discuter. Nous sommes d'avis que ces différentes propositions méritent que l'on s'y attarde et doivent faire l'objet d'une analyse et d'une discussion poussées.

- Garantir la synchronisation entre les périodes politiques et budgétaires tout en assurant une certaine stabilité et la continuité des investissements. Il est nécessaire de faire correspondre la période de référence des perspectives financières avec le mandat du

1. Parlement européen, commission des budgets, « Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne » (« Rapport Lamassoure »), final A6-0066/2007, 13 mars 2007.

2. Gros, Daniel and Micossi, Stefano (2005) *A Better Budget for the European Union : More Value for Money, More Money for Value*, CEPS policy brief, n° 66/février 2005.

3. Nuñez Ferrer (2007) *The EU Budget : The UK Rebate and the CAP : Phasing them both out?* CEPS Task Force Report, novembre 2008.

Parlement européen de manière à faire en sorte que les décisions budgétaires soient en phase avec les résultats des élections européennes. Nonobstant, nous estimons également qu'il ne faut pas négliger les avantages que présente un cadre financier pluriannuel étalé sur sept années. En particulier, une période de programmation aussi longue est cruciale pour certains types d'investissements, comme les financements de nature structurelle qui nécessitent un temps de programmation et de mise en œuvre considérable. Dès lors, Notre Europe préconise une réforme de la période de programmation de manière à satisfaire au double objectif de synchronisation et de stabilité des investissements. À cet égard, le Comité des Régions a avancé une proposition digne d'intérêt dans son rapport à venir sur la réforme du budget de l'UE : étendre la période de programmation à dix ans en la scindant en deux périodes de cinq années, avec un réexamen à mi-parcours permettant de modifier l'affectation d'une partie des fonds pour la seconde période.

UN BUDGET POUR L'AVENIR DE L'UE

Jorge Núñez Ferrer, chercheur associé, CEPS

L'Union européenne aborde un tournant de son histoire. Au cours des 50 dernières années, elle s'est principalement concentrée sur la reconstruction d'après-guerre et la création d'un marché unique européen, intégré et solide. Au cours de vingt dernières années, elle a également dû s'adapter à une nouvelle réalité européenne en intégrant les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale. Les 50 dernières années ont été des années complexes d'adaptation interne de la politique aux nouveaux défis internes de l'Europe.

Bien que le marché unique ne soit pas parfait et que le processus d'élargissement ne soit pas complètement terminé, l'UE a réussi à consolider sa position et à assurer la presque irréversible intégration économique de ses États membres. Entre-temps, toutefois, le contexte mondial a changé : la concurrence commerciale mondiale a augmenté ; de nouvelles puissances économiques et militaires globales ont émergé ; les questions de migration et de sécurité se sont aggravées ; le changement climatique se présente comme un formidable nouveau défi et les menaces visant le monde en développement (par exemple, la pénurie d'eau potable et l'insécurité alimentaire croissante) ont augmenté.

Les institutions et les États membres de l'UE sont conscients que les plus grands défis pour l'UE sont maintenant externes. Au cours des prochaines décennies, le défi de l'UE est de développer une capacité à s'engager dans les problèmes mentionnés précédemment, en tant que puissance politique internationale, d'améliorer sa position d'acteur économique concurrentiel majeur et de conserver sa place de centre d'innovation. Le monde est également en train de devenir de plus en plus multipolaire avec de nouveaux géants économiques et politiques.

Ces conditions exigeront de l'UE qu'elle ne se concentre plus sur l'élaboration des politiques internes et des structures politiques. En ce qui concerne les changements institutionnels, les leaders nationaux se sont déjà mis d'accord sur le Traité de Lisbonne qui est en cours de ratification par les États membres. Ce traité ne résout pas tous les problèmes institutionnels de l'UE mais il l'aidera à mieux fonctionner. Il lui donnera également un cadre qui permettra à ses institutions de se transformer en structures plus démocratiquement représentatives, en ouvrant la perspective d'un véritable espace politique pour l'UE.

L'Union européenne a besoin de s'adapter et de s'assurer que toutes ses ressources sont utilisées efficacement pour affronter les défis à venir. Ceci nécessitera un vaste processus de réglage subtil visant à atteindre une *cohérence politique* à tous les niveaux du gouvernement. Un des outils qui sont actuellement à l'étude est le budget de l'UE qui est largement considéré comme ne correspondant pas du tout aux besoins de l'Union.

Étant donné les ressources financières limitées du budget, il est extrêmement important d'éviter tout gaspillage de ressources si l'UE veut vraiment faire la différence par

ses dépenses. Elle doit cibler les secteurs dans lesquels ses moyens budgétaires peuvent apporter le plus de valeur ajoutée pour atteindre les objectifs de l'Union.

QUELS SONT LES FUTURS DÉFIS QUI ORIENTENT LE BUDGET ?

En ce qui concerne les secteurs, nous avons déjà un tableau clair de ceux dans lesquels le budget de l'UE peut jouer un rôle. Les défis mondiaux auxquels l'UE doit s'attaquer sont :

- la compétitivité de l'Union
- le changement climatique et la durabilité environnementale
- la sécurité et les affaires intérieures
- les actions externes.

Mis à part ces défis mondiaux, il est possible de soutenir certains objectifs internes dans l'ensemble de l'UE avec le budget – par exemple :

- soutenir le développement d'États membres et des régions plus pauvres.
- protéger certains intérêts communs européens définis.

COMMENT ABORDER LA RÉVISION BUDGÉTAIRE ?

Pour faire face aux défis à venir, le budget de l'UE doit être radicalement réformé pour assurer une beaucoup plus grande concentration sur les objectifs qu'elle a besoin d'atteindre. Les principes budgétaires doivent être appliqués de façon beaucoup plus rigoureuse et, notamment la proportionnalité, c'est-à-dire que *l'UE ne peut agir qu'exactly dans la mesure nécessaire pour atteindre ses objectifs et pas au-delà*. En conséquence, il est nécessaire de :

- revoir le rôle des politiques et leurs mesures. Ciblent-elles des biens collectifs européens et créent-elles une valeur ajoutée qui n'aurait pas pu être obtenue sans l'intervention de l'UE ?

- revoir radicalement la part de la politique agricole dans le budget en reconsidérant les responsabilités financières nationales. Même si certains aspects restent financés par le budget de l'UE, il est nécessaire de réduire significativement les inefficiences des instruments et le gaspillage financier qui en découle.

- les fonds de l'UE pour la cohésion doivent être concentrés dans les régions les plus pauvres de l'UE qui manquent d'infrastructures élémentaires pour permettre un développement endogène. Les critères d'éligibilité doivent être basés sur un plus grand nombre de paramètres que le PNB par habitant à parité de pouvoir d'achat étant donné que la situation actuelle permet que des régions ayant des niveaux de vie et de ressources très différents soient aidées de la même manière. L'éligibilité doit également dépendre des performances et le niveau du soutien doit être revu de façon régulière.

- une action sur le changement climatique doit être financée de façon plus significative ; les fonds doivent être fléchés vers les objectifs de l'UE – par exemple, les investissements pour s'attaquer au problème.

- les fonds de l'UE affectés à la recherche et au développement doivent être basés sur l'excellence et non attribués d'avance par pays.
- les fonds pour la Justice et les Affaires intérieures et les actions externes doivent être considérablement augmentés.

Le principal défi à venir pour les états membres de l'UE est de faire preuve de courage politique et de leadership. Il est maintenant temps de comprendre que le niveau de prospérité de l'UE n'est pas garanti à long terme mais que l'Union a la possibilité d'influencer les tendances négatives mondiales dans un sens positif par une action coordonnée.

La cohérence politique entre l'UE et les actions nationales au plan interne comme externe sera d'une importance capitale. La qualité de la politique aux niveaux national et européen sera la clé d'un redressement économique pour l'Europe tout en s'attaquant simultanément aux menaces telles que le changement climatique. La réforme du budget de l'UE pour s'assurer qu'il reflète les vrais défis à venir est une étape clé dans la bonne direction. Plus que n'importe quelle autre structure de l'UE, le budget indique le niveau d'engagement et de bonne volonté des États membres à coopérer de manière à relever les défis communs de façon efficace.

PARTIE II

CROISSANCE

PARTIE II – CROISSANCE

STRATÉGIE DE LISBONNE, MARCHÉ INTÉRIEUR ET UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE

La stratégie de Lisbonne arrivera à son terme en 2010. Dans cette perspective, le Conseil européen de mars 2008 a invité la Commission, le Conseil et les coordinateurs nationaux de Lisbonne à amorcer une réflexion sur l'avenir de cette stratégie. Dans une économie globalisée, marquée par l'émergence de la Chine et de l'Inde, l'ambition européenne n'est plus seulement de rattraper le fossé de croissance séparant l'Europe de ses partenaires commerciaux. Les Européens doivent pouvoir tirer parti de la mondialisation pour promouvoir leurs intérêts, leurs valeurs et leurs principes.

Reste à définir les conditions sous lesquelles la stratégie de Lisbonne pourrait après 2010 dépasser les blocages rencontrés par la stratégie adoptée en 2000. Le peu de progrès obtenus sur le plan économique, social et environnemental avait déjà conduit les chefs d'État et de gouvernement à la réviser en 2005.

Le maintien d'une forte hétérogénéité économique entre les États membres, malgré la création de l'union économique et monétaire, tend à justifier les réactions nationales dans la conduite des politiques économiques, au détriment de réflexes européens, et sans que les mécanismes de coordination rassemblés dans la stratégie réussissent à infléchir cette tendance. Critiquée, cette défaillance de la gouvernance économique n'a pas été réduite par le traité de Lisbonne.

Cependant, les possibilités d'amélioration existent. L'adoption de multiples objectifs économiques, sociaux, environnementaux à poursuivre par la nouvelle stratégie de Lisbonne doit aller de pair avec la définition de priorités d'action claires (SWP). Cet exercice politique suppose un accord préalable au sein de la *troïka* (Europeum). Les efforts devraient en particulier se concentrer sur le marché intérieur, compte tenu de l'effet d'entraînement que les réformes engagées peuvent produire dans des domaines connexes (Eliamep, SWP) et du rôle moteur que la Commission y exerce (Eliamep, Europeum). L'orientation de la stratégie de Lisbonne sur l'innovation et la compétitivité impliquerait tout spécifiquement de prendre les mesures internes à la reconnaissance et à l'établissement d'une cinquième liberté : la liberté de la connaissance (EPC). Une différenciation des objectifs pourrait être envisagée selon les pays, afin de tenir compte de l'hétérogénéité persistante des situations économiques (SWP).

Surtout, il importe de donner une cohérence d'ensemble entre les volets économiques, sociaux, environnementaux, etc. de la stratégie de Lisbonne, ainsi qu'entre ses dimensions interne et externe (Europeum, Fondation pour l'innovation politique, EPC, SWP). Une première action significative consisterait à définir les modalités pratiques de représentation externe de l'UEM dans les forums internationaux de discussion économiques et monétaires, au FMI, au G7 et au G8, à la Banque mondiale et auprès de partenaires commerciaux importants comme les États-Unis ou la Chine (SWP, Fondation pour l'innovation politique).

Par ailleurs, les résistances rencontrées dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne sur la période 2000-2010 rendent nécessaire l'adoption d'incitations financières

et politiques complémentaires de celles strictement institutionnelles (Fondation pour l'innovation politique). Les États membres devraient être récompensés pour les efforts politiques réellement engagés (Eliamep, Fondation pour l'innovation politique). Le budget communautaire pourrait être sollicité pour appuyer des actions de relance en période de récession (Fondation pour l'innovation politique) ou des programmes dans les secteurs de l'innovation et de la connaissance (EPC).

Sur le terrain institutionnel, l'échec des quatre dernières conférences intergouvernementales pour améliorer substantiellement la gouvernance économique invite à considérer des solutions pragmatiques s'inscrivant à la marge du système institutionnel actuel et insistant sur les aspects politiques plutôt que juridiques. La politisation de la stratégie de Lisbonne nécessiterait ainsi l'organisation d'un sommet des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro en marge du Conseil européen (SWP) ou « Eurogroupe + » (Fondation pour l'innovation politique). La société civile devrait être également plus étroitement associée à l'élaboration et au suivi de la stratégie de Lisbonne (Eliamep, Fondation pour l'innovation politique). Chaque présidence de l'Union devrait être l'occasion d'un grand débat sur les sujets de la stratégie qu'elle entend mener (Europeum).

LA VISION SOCIALE EUROPÉENNE

Voulue ou non par certains États membres, la dimension sociale de la construction européenne reste une donnée importante qui devrait mobiliser le trio des présidences pendant les prochains mois.

En effet, si l'instauration d'un modèle social européen unique n'est pas à l'ordre du jour, les conséquences négatives des autres politiques sectorielles, les contraintes liées à la mondialisation, les tendances démographiques et les transformations des sociétés créent de nouvelles demandes en direction de l'UE.

les trois présidences ont une vision différente de l'enjeu ; elles devront cependant tenir compte de faits incontournables :

- l'acquis communautaire a sa propre vie, et il faudra bien trouver le moyen de débloquer les réformes nécessaires (DemosEuropa, Notre Europe) ;

- face aux nouveaux défis, les régions, les secteurs et les individus ne sont pas placés sur un pied d'égalité, et il faudra établir des mesures de compensation ou d'anticipation (DemosEuropa) ;

- en dépit de leurs diversités, les systèmes nationaux partagent des fondements communs (DemosEuropa) qui déterminent une conception propre du progrès social (Notre Europe) et dans lesquels de nouveaux acteurs, les collectivités locales et les organisations de la société civile, jouent un rôle croissant (Notre Europe).

L'Agenda social renouvelé (Notre Europe), la stratégie de Lisbonne post-2010, la révision budgétaire et la politique d'immigration européenne (DemosEuropa) constitueront autant de tests grandeur nature pour le trio.

LA TROÏKA ET LA STRATÉGIE DE LISBONNE : UNE CAUSE DÉSESPÉRÉE ?

Peter Becker, chargé de recherche, SWP

Suite à la relance de la stratégie de Lisbonne en 2005, quelques avancées ont eu lieu. Selon les conclusions de la Commission de décembre 2007, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi commence à porter ses fruits. L'Union européenne doit cependant accélérer le rythme des réformes afin de s'adapter à l'ère de la globalisation. Les principaux indicateurs économiques sont encourageants même si la Commission reconnaît le caractère cyclique de la reprise. Les prévisions de croissance économique pour les prochaines années se situent autour de 2% en moyenne, le nombre d'emplois créés au sein de l'UE augmente progressivement et la consolidation budgétaire est engagée dans la plupart des États membres. Sous la présidence slovène, l'UE entamera en mars 2008 le second cycle triennal de la stratégie de Lisbonne « révisée » qui s'étendra de 2008 à 2010. Les chefs d'État et de gouvernement, tout comme la Commission européenne, s'accorderont pour dire que la stratégie de Lisbonne ne devrait pas connaître de changements radicaux et que son orientation devrait rester sensiblement inchangée.

Le trio présidentiel composé de la France, la République tchèque et la Suède, ne devrait donc pas avoir à affronter de grands débats ni prendre de décisions fondamentales. La tâche principale pour ces trois présidences sera d'appliquer les lignes directrices intégrées qui ont été révisées en mars 2008. La présidence suédoise devra toutefois lancer, au second semestre 2009, un débat portant sur les promesses, les points faibles et les réussites des 10 années de la stratégie de Lisbonne. Ce grand débat public et ouvert devra aboutir à la formulation de nouvelles lignes directrices adaptées et menant au cycle suivant de 2010-2013. La Commission européenne publiera un bilan complet comparant les objectifs fixés à Lisbonne et les réalisations. Le Parlement européen et les parlements nationaux auront alors la charge d'organiser des débats publics (et le Comité économique et social européen (CESE), le Comité des Régions (COR) ainsi que les ONG seront appelés à remettre leurs propres rapports).

CARACTÉRISTIQUES

À Lisbonne en mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne se sont fixés pour objectif de faire de l'Europe, d'ici à 2010, l'économie de connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. L'idée du Conseil européen est d'initier un ambitieux programme pour stimuler le processus mutuel de réformes sur les marchés de l'emploi, des finances, des biens et des services. Les chefs d'États européens se sont engagés essentiellement à mettre en œuvre une stratégie de modernisation et à rattraper

les États-Unis et le Japon sur le plan économique. Cette stratégie consiste à transformer les pays industrialisés pour faire de l'Union européenne une économie moderne et compétitive, basée sur la connaissance afin de répondre aux enjeux de la mondialisation économique. Cet effort implique avant tout d'aider les entreprises et les particuliers à évoluer dans un environnement mondial de plus en plus concurrentiel.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie de Lisbonne a déterminé quatre domaines clés : croissance et dynamisme économique, augmentation de la création d'emplois, cohésion sociale et environnement durable. La stratégie couvre un programme large et parfois même confus concernant initialement les ajustements macroéconomiques structurels, comme la politique budgétaire durable et la restructuration des finances de l'État. La stratégie détermine également des mesures pour une croissance économique plus forte, un environnement de travail plus efficace, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, la création de meilleurs emplois, une cohésion sociale améliorée et durable, une plus grande compatibilité entre travail et vie de famille, la lutte contre l'exclusion sociale, l'incitation à l'innovation, la recherche et la technologie, etc. De nouveaux débats sont apparus aujourd'hui comme la définition d'une politique européenne sur l'énergie et l'environnement et une approche de réglementation plus efficace.

L'idée fondamentale sous-jacente à la stratégie de Lisbonne a été de concevoir la mondialisation comme une chance de changement. Créer un type de gouvernement résolument nouveau : tel est le principe directeur sur lequel repose cette volonté pour de nouveaux modes de gouvernance et une méthode ouverte de coordination, deux instruments clés de la stratégie. La stratégie de Lisbonne est un outil politique qui, en mettant l'accent sur la stabilité fiscale, en ouvrant les marchés et en les rendant plus compétitifs dans un environnement économique plus attractif, en créant davantage d'emplois et en réformant plus efficacement les domaines de l'innovation, de la recherche et du développement, se centre davantage sur la politique économique de l'offre plutôt que sur la politique classique keynésienne basée sur la demande. Le « blairisme » est l'autre ligne politique qui sous-tend la stratégie de Lisbonne : l'idée qu'il existe une troisième voie entre le néolibéralisme d'une part et la politique de réglementation et de redistribution d'autre part.

L'une des caractéristiques principales de la stratégie de Lisbonne, avant et après sa révision de 2005, est la trop grande dispersion des objectifs. Les politiques des dirigeants européens doivent nécessairement converger afin d'atteindre les objectifs de compétitivité, d'emploi et de croissance économique. Cette convergence est toutefois difficile à atteindre étant donné que la stratégie de Lisbonne touche à certains domaines ne relevant plus de la compétence de l'UE et qui révèlent un long passé de conflits politiques et de lutte entre les compétences de l'UE et de ses États membres. De plus, par la multiplicité des buts qu'elle s'est fixés – compétitivité, croissance économique, plein emploi, avancées sociales et développement durable – la stratégie de Lisbonne génère forcément des conflits liés à ces objectifs. Sa politique « touche à tout » engendre nécessairement des compromis.

Une autre de ses caractéristiques est la nature particulière du processus de mise en œuvre politique et la complexité des procédures. Le cycle de trois ans donne l'orientation à mi-parcours des programmes de mise en œuvre nationaux et européens ; les rapports annuels de mise en œuvre – des États membres et de la Commission – sont contrôlés et

suivent les traces des rapports équivalents des années précédentes. Ceci mène forcément à une grande continuité, que ce soit dans le fond ou dans la forme.

La stratégie de Lisbonne ne se limite pas au contenu et aux objectifs ; elle détermine également les processus de mise en œuvre politique. Ces processus incluent les trois éléments suivants :

■ Le sommet de printemps du Conseil de l'Europe : tous les ans depuis la réunion initiale de Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement se retrouvent lors du sommet de mars pour débattre des questions économiques et sociales inscrites dans la stratégie de Lisbonne. Le Conseil européen dirige et coordonne la stratégie et définit les mesures prioritaires à prendre afin d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie.

■ L'accord sur les indicateurs structurels de référence et les améliorations techniques supplémentaires : afin de mesurer les progrès réalisés et de comparer les rapports nationaux respectifs, les États membres et la Commission ont fixé des indicateurs dans des domaines clés identifiés à Lisbonne (réforme économique, emploi, innovation et recherche, cohésion sociale, développement durable et environnement). La stratégie de Lisbonne révisée a subi des changements bénéfiques en termes de mise en œuvre des processus, avec notamment l'introduction de lignes directrices intégrées et la création d'un Programme national de réforme (PNR) détaillé. Le rôle de la Commission européenne de contrôler les processus nationaux et de fournir des recommandations spécifiques aux États membres a également été accru et clarifié. Afin d'améliorer la convergence des mesures de réformes nationales, les dirigeants européens ont décidé de faire du programme de Lisbonne un cadre directeur et un complément aux programmes politiques nationaux. De plus, les différents processus de mise en œuvre politique sont aujourd'hui davantage coordonnés comme le montrent les exemples des processus de Cardiff, de Cologne et de Luxembourg.

■ La méthode ouverte de coordination (MOC) : la méthode ouverte de coordination est au cœur de la stratégie de Lisbonne. Créée initialement dans le cadre de la politique européenne de l'emploi, elle s'applique désormais à tout un ensemble de domaines politiques. Cette méthode de coordination inclut de nouveaux modes de gouvernance et fournit un nouveau cadre de coopération sans contrainte légale. Cette méthode créée pour coordonner et mettre en place les différents processus utilise de nouveaux instruments de mesure comme les rapports annuels (rapports stratégiques et d'exécution), le procédé de « peer-review » (examen par les pairs), l'élaboration des bonnes pratiques, l'identification d'instruments de mesure définis en commun, etc. Au lieu d'adopter une législation européenne commune ou d'harmoniser les différentes législations nationales, cette méthode se concentre sur de nouvelles formes de coopération, la mise en avant d'objectifs communs par rapport à une législation unique.

RÉALISATIONS

En adoptant la stratégie de Lisbonne, un processus de coordination a été lancé dans lequel les 27 États membres de l'Union s'efforcent de forger une approche commune

autour de la croissance économique, de l'emploi et de la politique sociale. Ces domaines relevaient jusqu'alors de la compétence des États. Les deux plus grandes réalisations de la stratégie de Lisbonne sont sans aucun doute a) les incitations fortes et communes de réforme structurelle au sein de tous les États membres, et b) la transparence dans l'application de plusieurs politiques permettant de comparer les approches nationales là où l'Europe n'a pas de compétence (l'éducation, l'emploi, la politique sociale, etc.). Cette possibilité de comparaison n'implique pas de « nommer et faire honte » ; les rapports annuels permettent cependant de « classer » des mesures du programme de Lisbonne et peuvent mettre une certaine pression sur les retardataires.

Toutefois, cette méthode implique que le succès de la stratégie repose avant tout sur : a) la reconnaissance, partagée par tous les États membres, du bon sens et de l'orientation de la stratégie de Lisbonne ; b) l'adaptabilité des moyens et outils de mesure mis à la disposition des États en fonction des exigences nationales ; et, c) la volonté et la capacité des différentes administrations nationales à appliquer les objectifs de politique stratégique.

Malgré l'acceptation de tous les États membres de la nécessité de mettre en place des réformes structurelles concernant la compétitivité, la société de connaissance, la croissance durable et l'emploi, les approches pour atteindre ces objectifs sont variées. En effet les points de départ fixés sont différents, ainsi que les enjeux et, bien sûr, les structures sociales et cultures politiques de chaque pays. L'engagement de chacun des États membres quant aux efforts à fournir et aux réformes structurelles à mettre en place présente également de grandes différences. La plus frappante reste la divergence entre les anciens et les nouveaux États membres de l'Europe à 27. Certains des anciens États membres sont sceptiques et craignent l'élargissement des marchés nationaux alors que les nouveaux États membres sont hésitants face aux efforts à fournir concernant l'harmonisation des mesures. Une plus grande harmonisation des politiques fiscales et une évolution de l'échelle sociale impliquent pour les nouveaux États membres une perte de compétitivité. La plupart des difficultés de mise en œuvre découlent de ces différences en termes de performances économiques et sociales entre les États membres.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Il est bien sûr trop tôt aujourd'hui pour avancer des suggestions concernant les mesures de politique commune à mettre en place au cours du troisième cycle, mais on peut d'ores et déjà exprimer deux recommandations générales relatives à la méthodologie employée :

- La stratégie de Lisbonne doit porter davantage son attention sur le fossé qui sépare les anciens et les nouveaux États membres de l'UE en termes de richesses. On peut imaginer par exemple d'assouplir la sphère des objectifs à réaliser ou bien d'augmenter graduellement les taux de croissance de l'emploi, de l'économie ou bien les provisions du budget de l'État alloué à la recherche et au développement. Les objectifs de Lisbonne pour les États de l'Est (classés en bas de la liste des performances) peuvent être différents de ceux fixés pour les États post-industrialisés de l'Ouest.

■ Comme en 1988 avec la création du Marché commun, la Commission doit recentrer ses efforts sur la législation relative au marché interne. Ce programme doit reposer sur une législation basée sur l'harmonisation des mesures et présenter un calendrier précis des différentes étapes de mise en œuvre.

La boîte à outils de la stratégie de Lisbonne comprend une variété de procédures bureaucratiques pour conduire, mettre en place et contrôler le processus. Cependant, si chacun accepte la réponse donnée par Lisbonne aux grands enjeux de la mondialisation, alors la modernisation de l'économie européenne et l'amélioration de la compétitivité passent par un plus grand dynamisme, une plus grande réactivité et une flexibilité accrue de la part des entreprises, des salariés et des administrations. Les buts et les moyens de la stratégie de Lisbonne sont alors contradictoires. Une définition commune et partagée par les 27 membres de l'UE des trois concepts suivants n'est toujours pas en vue :

■ la conception politique qui sous-tend la stratégie de Lisbonne : politique de l'offre ou politique de la demande ?

■ la dimension interne de la stratégie, c'est-à-dire la concurrence entre anciens et nouveaux États membres ;

■ la dimension externe de la stratégie : faut-il faire face à l'arrivée de nouveaux concurrents comme la Chine et l'Inde en protégeant les marchés européens ou au contraire en encourageant une plus grande libéralisation des marchés et en assurant des conditions égalitaires ?

Les compromis politiques vont continuer à caractériser la stratégie. Tout critique argumentant que la stratégie doit faire preuve d'une plus grande convergence devra s'interroger sur la manière de résoudre ces conflits inhérents. Cette question ne doit cependant pas mener à une impasse ; elle doit permettre au contraire d'améliorer la flexibilité et d'harmoniser les politiques grâce à des mesures subtilement accordées les unes aux autres. La « lisbonnisation » de la politique de cohésion de l'Union européenne fournit une étude de cas de cette approche. La convergence des politiques et l'utilisation des fonds européens pour mettre en œuvre les mesures de la stratégie de Lisbonne devront, cependant, s'accompagner d'une approche similaire au niveau national.

La mise en place de la stratégie ainsi que son harmonisation seront au cœur du programme du trio présidentiel.

LA STRATÉGIE DE LISBONNE AU-DELÀ DE 2010

Lukáš Pachta, chargé de recherche, Europeum

Les circonstances placeront la présidence tchèque de l'Union européenne¹ du premier semestre 2009 dans l'obligation de gérer simultanément trois grands dossiers : 1) les négociations relatives au pourvoi des nouveaux postes permanents créés par le traité de Lisbonne ; 2) la stratégie de Lisbonne au-delà de 2010 ; 3) la réforme du budget communautaire après 2013. Ces enjeux pourraient prendre une telle ampleur et s'avérer tellement complexes qu'ils risquent fort bien d'éclipser les autres questions politiquement soulevées par le gouvernement tchèque. La présente contribution s'attarde sur le deuxième dossier cité, avec quelques considérations portées sur le troisième compte tenu de ce que la politique de compétitivité ne peut en effet être envisagée séparément de la réforme des dépenses budgétaires communautaires. Nous nous pencherons sur la position du gouvernement tchèque², en tenant compte des points de vue français et suédois (qui composeront la troïka en 2008-2009). L'analyse conclut que la position tchèque est de loin plus incohérente que ce qu'affirme le gouvernement tchèque. Nous sommes d'avis que les contradictions tchèques s'expliquent en grande partie par le manque d'implication des acteurs autres que les décideurs politiques du gouvernement et que les parties prenantes dans l'élaboration des positions.

CONTEXTE GLOBAL

La stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est de faire de l'Union européenne l'économie la plus dynamique et la plus compétitive au monde d'ici 2010, s'achèvera très certainement sans avoir pu réaliser son ambition. La révision de la stratégie menée en 2005 a permis de procéder à quelques adaptations afin de la rendre plus réaliste. Une révision assez similaire devrait avoir lieu en 2009 compte tenu de la probable prolongation de la stratégie (peut-être rebaptisée) au-delà de 2010. Le premier semestre de l'année 2009 correspondra à la fin de mandat de l'actuelle Commission dirigée par José Manuel Barroso, lequel a joué un rôle central dans l'adoption de la stratégie lorsqu'il était Premier ministre du Portugal en 2000. L'actuelle Commission a choisi de faire de « la croissance et l'emploi » sa principale priorité. Le lancement de discussions sur le suivi de la stratégie de Lisbonne au-delà

1. Formellement intitulée « la présidence du Conseil de l'Union européenne » ; les modalités de fonctionnement de la présidence du Conseil à compter du 1er janvier 2009 dépendra de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

2. Selon la Constitution tchèque (et la coutume), la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère relèvent de la compétence du gouvernement. Le rôle du Parlement, du Président et des autres parties prenantes, dont les *think tanks*, est très limité, ce qui explique pourquoi le présent document se penche exclusivement sur les positions gouvernementales.

de 2010 devrait donc vraisemblablement figurer parmi les dernières initiatives prises par la Commission Barroso au cours de son mandat couvrant la période 2004-2009. Le gouvernement tchèque, en collaboration avec la Commission, placera donc probablement la stratégie de Lisbonne à l'ordre du jour du Conseil européen de printemps, qui traite généralement des questions liées à la croissance et l'emploi.

En ce qui concerne la révision budgétaire, la Commission a lancé il y a peu une consultation politique³ consacrée au nouveau budget communautaire (englobant les deux volets – dépenses et recettes) en vue des perspectives financières couvrant la période post 2007-2013. Cette consultation trouvera son point d'orgue dans la présentation du livre blanc de la Commission à la fin de l'année 2008 ou au début de l'année 2009. Il semble par conséquent inéluctable que la réforme budgétaire occupera une place de choix dans les thèmes et les priorités de la présidence tchèque.

LES POSITIONS DU GOUVERNEMENT TCHÈQUE⁴

La République tchèque est à juste titre considérée comme une économie libérale. La plupart des pays de l'ancien bloc communiste, qu'ils soient membres de l'Union ou non, ont mis en place des réformes libérales comme le taux d'imposition unique ou la flexibilité des horaires de travail. Bien que le taux d'imposition tchèque soit plus élevé que dans la plupart des autres pays postcommunistes, l'économie tchèque est bien plus ouverte et dépendante vis-à-vis des exportations (plus de 60% du PIB dépend des exportations, essentiellement à destination de l'UE). La République tchèque a attiré un grand nombre d'investissements étrangers directs, pour l'essentiel concentrés dans le secteur de l'ingénierie (construction automobile). Ce flux d'IDE s'explique en grande partie par les faibles coûts de main-d'œuvre et le niveau de qualification des travailleurs. Toutefois, le gouvernement tchèque est conscient de l'exposition extrême du secteur de l'ingénierie à la concurrence mondiale, en particulier de la part des économies émergentes asiatiques. De nombreux experts estiment que les pays dotés d'une structure économique similaire sont en général plus vulnérables face à la concurrence mondiale. La valeur ajoutée des investissements consentis en République tchèque devrait progressivement diminuer à mesure que les économies asiatiques rattraperont leur retard en termes de coûts, de qualification de la main-d'œuvre et de normes technologiques. Pour cette raison, la présidence tchèque s'efforcera de favoriser une politique orientée sur le renforcement de la compétitivité européenne et la croissance durable et accordera la priorité à l'éducation ainsi qu'à la recherche et au développement. Enfin, la République tchèque est le plus gros pollueur par habitant d'Europe et est fermement opposée aux plans de réduction des émissions de

3. La consultation a été baptisée « Réformer le budget, changer l'Europe ». Tous les acteurs européens sont invités à soumettre leur contribution à la Commission — http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm

4. Pour un aperçu détaillé des points de vue et priorités du gouvernement tchèque dans le cadre de la présidence, veuillez vous référer au document officiel « *Priority Areas of the Presidency of the Czech Republic in the Council of the European Union in the first half of 2009* », octobre 2007 — http://www.vlada.cz/assets/cs/eu/dokumenty/PRIORITN_OBLASTI_P_EDSEDNICTV__R_v_Rad__EU.pdf

carbone lancés par la Commission – soulignant que de telles restrictions entraveraient la compétitivité et la croissance tchèque et européenne.

Compte tenu du slogan choisi en vue de la présidence tchèque (« L'Europe sans barrières »), les observateurs s'attendent à ce que Prague accorde la priorité (de manière hautement symbolique) à la libre circulation des personnes et des services. Si les services ne représentent que 5 % des échanges intra-communautaires, ils constituent pourtant pas moins de 50 % du PIB des économies industrialisées. La suppression des obstacles à la libre circulation des services devrait donc avoir un impact positif sur la croissance du PIB européen. Toutefois, l'impact d'une telle mesure sur la compétitivité dépendra en grande partie de la mesure dans laquelle la libre circulation des services favorisera la réduction des coûts de la main-d'œuvre, de la bureaucratie et de la réglementation. Un autre facteur jouera un rôle important à cet égard : la volonté d'autres États membres de l'OMC, moins développés, de laisser les fournisseurs de services européens accéder à leurs marchés. En ce qui concerne la liberté de circulation des personnes, certains économistes estiment qu'une mobilité du facteur travail reste le seul moyen efficace pour lutter contre les chocs asymétriques dans la zone euro. Le gouvernement tchèque préconise de mettre un terme dans les plus brefs délais à la période de transition appliquée à la libre circulation des personnes (prévue dans le traité d'adhésion de 2003), susceptible d'être prolongée jusqu'en 2011. Cette approche est motivée par des facteurs avant tout politiques. L'opinion publique tchèque considère en effet cette période de transition comme le reflet d'une inégalité de traitement au sein de l'Union.

Sur le plan de la réforme budgétaire, le gouvernement tchèque estime qu'une réforme est une nécessité absolue, tant pour le volet « dépenses » que pour le volet « recettes ». Côté dépenses, la position officielle privilégie une réorientation des dépenses agricoles vers des programmes plus porteurs de croissance, comme la compétitivité, l'innovation, la recherche (l'instauration d'un véritable espace européen de la recherche), l'éducation, etc. Côté recettes, le gouvernement tchèque plaide en faveur de la réduction, voire de l'abandon, des revenus basés sur la TVA (un mécanisme jugé trop opaque) et s'oppose catégoriquement à l'idée d'instaurer un impôt européen.

Les positions décrites ci-dessus font l'objet d'un vaste consensus entre les différents partis (à l'exception du parti communiste). Il ne fait donc aucun doute qu'un éventuel changement de gouvernement d'ici 2009 – au demeurant fort improbable – n'entraînera pas de modification des positions évoquées.

LES ÉCUEILS DES POSITIONS TCHÈQUES

La position du gouvernement tchèque à l'égard de la stratégie de Lisbonne et du réexamen budgétaire peut être qualifiée de claire, cohérente et peu sujette à la controverse. Le discours politique tchèque se fonde sur l'idée que plus la position du pays et la définition des intérêts nationaux seront claires, plus il sera facile pour le gouvernement de « réussir » sa présidence. Nous estimons toutefois que ce postulat pourrait fort bien être erroné. Les positions du gouvernement tchèque recèlent certains problèmes, notamment

parce qu'elles sont parfois en porte-à-faux avec les positions de divers acteurs à l'échelon national.

L'approche libérale du gouvernement à l'égard de la réforme du secteur énergétique semble plus fragile lorsque l'on connaît l'appréhension qu'a suscitée chez la société tchèque ČEZ le découplage de la propriété dans le secteur de la production/distribution d'énergie récemment approuvé au niveau communautaire. ČEZ est un acteur influent qui est en mesure de peser de tous son poids sur le gouvernement pour que ce dernier modifie ses positions, en partie ou totalement.

Par ailleurs, la réouverture de la question des services à l'occasion de l'entrée en vigueur de la dernière directive sur le sujet est une priorité absolue pour l'ensemble des acteurs économiques tchèques (à l'exception partielle des syndicats). Bien que les positions tchèques ne présentent aucune incohérence en soi dans ce domaine, des problèmes pourraient néanmoins voir le jour au sein de la *troïka* – en particulier avec la présidence française. Le gouvernement français est fermement opposé à l'idée de rouvrir le sujet. L'Ambassadeur français en République tchèque, M. Fries, a ouvertement mis en garde l'exécutif tchèque contre une telle initiative.⁵ L'idée de mettre en place un programme conjoint aux trois présidences dans ce domaine spécifique paraît utopique, tant sur le plan symbolique que pratique (le slogan de la présidence tchèque est « L'Europe sans barrières » tandis que Paris a choisi « L'Europe qui protège » – une initiative qui a pour but d'apaiser les craintes exprimées vis-à-vis de « L'Europe libérale » lors du référendum sur la Constitution européenne de mai 2005).

La légitimité des positions tchèques pourrait également être remise en cause dans le cadre du domaine prioritaire de la recherche et l'éducation, étroitement lié à la stratégie de Lisbonne. Bien que ce domaine soit considéré comme le plus important défi et la préoccupation première pour l'avenir de l'économie tchèque, les dépenses publiques dans ces deux secteurs sont loin d'être suffisantes. Le pourcentage du PIB consacré aux dépenses de R & D (publiques et privées cumulées – 1,42% en 2005)⁶ est inférieur à la moyenne européenne (1,9%). La situation est encore pire dans le domaine de l'éducation où les dépenses ne représentent que 4% du PIB⁷, soit l'un des ratios les plus faibles d'Europe (derrière l'ancienne République yougoslave de Macédoine ou l'Ukraine). En outre, la réforme du système éducatif, dans la perspective de préparer la population à affronter les défis de demain, ne se résume pas à une question de dépenses, mais touche également aux programmes de cours, à la structure et aux approches mises en œuvre. Le système éducatif tchèque et les lignes directrices appliquées aux programmes de cours sont en effet jugés dépassés.

Mais la plus importante contradiction réside probablement dans la position du gouvernement à l'égard de la réforme de la PAC et du réexamen budgétaire. Officiellement, le gouvernement tchèque estime que les dépenses agricoles doivent être réorientées vers des secteurs plus prometteurs sur le plan économique. À cet égard, il faut garder à l'esprit

5. Notamment à l'occasion d'une conférence consacrée à la présidence de l'UE et organisée par *Ano pro Evropu* en octobre 2007.

6. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

7. <http://www.unece.org>

que cette position s'inscrit dans le contexte du mécanisme de paiements actuel de la PAC. Lorsque les agriculteurs tchèques atteindront le plafond des 100 % de subventions après 2013, il se peut que leur position évolue, à l'image de la position du ministère de l'agriculture (un changement de position similaire devrait s'observer en Pologne, en Roumanie et dans d'autres pays). Aujourd'hui, le ministère tchèque de l'agriculture est une pépinière d'euroseptiques déçus par les réformes proposées ou en cours (comme celle du sucre), considérées comme taillées sur mesure pour répondre aux besoins des anciens États membres. Une importante contradiction se dessine lorsque l'on prend acte de l'avis négatif du gouvernement tchèque vis-à-vis de la dernière proposition de la Commission⁸ favorable à une réduction des subventions. La Commission proposait de diminuer les subventions octroyées aux grandes exploitations et de les réorienter vers le développement rural et les mesures agri-environnementales. Cette proposition – défendue par des « réformistes » et des opposants à la PAC et cohérente avec les objectifs à long terme de réforme de la PAC – a été rejetée par le gouvernement tchèque parce qu'elle allait à l'encontre des intérêts nationaux (les exploitations agricoles tchèques sont généralement plus grandes que dans d'autres pays, un héritage des « exploitations agricoles collectives » de l'ère communiste). Si cette attitude négative est bien compréhensible, elle n'en crée pas moins une contradiction flagrante entre le programme de la présidence et la position réelle de certains acteurs du pays. Néanmoins, la véritable position tchèque telle que représentée par ses parties prenantes – moins enclins que le gouvernement à réduire la PAC – pourrait de manière fort surprenante faire écho à la position française. Mais pour le moment, les approches officielles des exécutifs tchèque et français sont en totale contradiction (Prague est favorable à une réforme à la baisse et à la libéralisation, tandis que Paris privilégie le maintien de la PAC sous sa forme actuelle).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les controverses et les contradictions décrites ci-dessus pourraient fort bien être le fruit d'un manque de débat démocratique et de consultation gouvernementale avec les parties intéressées de la société civile ou des parlementaires. Les intérêts économiques (ou nationaux) s'opposent parfois à l'idéologie (et inversement) et tous ces éléments doivent trouver leur équilibre. Le bon compromis ne peut naître que d'une réflexion menée avec l'ensemble des acteurs concernés. S'il est indéniable que ces contradictions et ces revers peuvent nuire à l'image du « libéralisme économique » tchèque, ils pourraient néanmoins faciliter le rôle de négociateur et de créateur de consensus du gouvernement tchèque lors de sa présidence et, partant, contribuer à la recherche d'un terrain d'entente avec les gouvernements français et suédois. Si les positions tchèques s'avèrent trop inflexibles (et si tel est le cas, elles s'expliquent par des intérêts nationaux manifestes), la présidence tchèque pourrait se voir accusée de ne favoriser que ses propres intérêts nationaux, ce qui ne manquerait pas de porter préjudice à sa légitimité dans sa fonction de négociateur. D'autre

8. Automne 2007

part, les contradictions et les problèmes qui caractérisent ces positions obligeront le gouvernement à tenir compte des divers aspects des problèmes abordés, et à équilibrer les points de vue et positions contradictoires. Cette « révélation » pourrait aider le gouvernement tchèque à mener à bien sa mission dans le cadre de la présidence en 2009, lorsqu'il devra trouver un juste équilibre entre les positions conflictuelles des 27 États membres, de la Commission, du Parlement et d'un grand nombre d'acteurs et de parties prenantes au niveau européen.

La troïka devrait ainsi :

- inscrire tous les grands thèmes présidentiels (réforme budgétaire, libre circulation des personnes, R & D, éducation, énergie, etc.) dans le cadre de la stratégie de Lisbonne révisée au-delà de 2010, en donnant à la compétitivité un rôle de dénominateur commun et de stimulant;

- coopérer avec la Commission dans le cadre du lancement du processus de révision de la stratégie de Lisbonne;

- s'efforcer de définir des éléments de position communs, même dans les domaines délicats que sont la réforme de la PAC et du budget.

Le gouvernement tchèque devrait pour sa part :

- impliquer tous les acteurs concernés et le Parlement tchèque dans les délibérations sur les thèmes présidentiels afin de définir des positions qui intégreraient tous les points de vue des parties intéressées;

- privilégier des positions de confiance sans tomber dans l'excès de simplicité et de clarté en ce qui concerne le point de vue ou l'intérêt « national »;

- réfléchir à son propre bilan national (réforme et hausse des dépenses) lorsqu'il fait de la recherche et de l'éducation une priorité de sa présidence;

- davantage refléter le contexte politique général de l'Union en concentrant ses efforts sur des questions particulièrement importantes pour les 27 États membres (ce que les circonstances le contraindront à faire quoi qu'il arrive) et en tenant compte des positions de la troïka (relance de la directive sur les services, réforme de la PAC);

- définir une stratégie de création de consensus plus efficace sur les questions importantes qui devront trouver une réponse au lieu d'inventer de nouvelles priorités nationales.

CROISSANCE, EMPLOI ET JUSTICE SOCIALE, EN DÉPIT DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE

Nikos Koutsiaras, chargé de recherche senior, Eliamep

DEUX PERCEPTIONS RÉCONCILIABLES DE L'EUROPE

Comme l'a avancé Barry Eichengreen¹, non sans de solides arguments, l'Europe est communément perçue soit comme un phénix économique, soit comme un panier percé. La métaphore du phénix procède de l'augmentation spectaculaire enregistrée par la productivité européenne du travail (horaire) depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui est passée de 50% à près de 95% des niveaux américains, en moyenne, et a même largement dépassé les niveaux américains dans certains pays européens. En outre, depuis le début du *xx*^e siècle, la croissance de l'emploi en Europe montre des signes de résilience améliorée, avec des taux d'emploi en hausse – bien qu'ils soient encore loin derrière les taux américains, en moyenne. Par ailleurs, les inégalités en termes de revenus sont historiquement moins fortes en Europe qu'aux États-Unis et les citoyens européens jouissent globalement d'un accès universel à des services sociaux et publics plus nombreux et de meilleure qualité que les citoyens américains. Les Européens se montrent également plus intéressés par la vie politique, ainsi que cela se reflète dans leur participation aux élections plus élevée et enthousiaste que celles des Américains.

Pour ce qui est de la métaphore du panier percé, celle-ci tient au fait que la production et la productivité ont progressé en Europe à des taux inférieurs à ceux des États-Unis depuis le milieu des années 1990, mettant un terme à vingt-cinq années de stabilité relative de la production par tête et suscitant une nouvelle tendance inégalitaire en termes de niveaux de vie. Avec une hausse de la productivité inférieure à celle des États-Unis, l'Europe n'est pas parvenue, depuis le milieu des années 1990, à corriger son déséquilibre en matière de main-d'œuvre, généré par la baisse des taux d'emploi et par la réduction des horaires de travail. Les récentes hausses des taux d'emploi européens sont fortement corrélées à la création d'emplois à faible productivité. Les rigidités du marché du travail, les lacunes réglementaires sur le marché des produits, les manques à gagner sur le marché financier, les maigres dépenses en recherche et développement, les incohérences des dépenses publiques et les hauts niveaux d'imposition sont autant de facteurs qui ont entaché la croissance de l'emploi et de la productivité en Europe. Qui plus est, ces défaillances politiques et institutionnelles ont toutes les caractéristiques requises pour renforcer l'incidence négative que peut avoir l'évolution démographique sur les perspectives

1. *The European Economy Since 1945*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2007.

de croissance économique. Ainsi, ce n'est pas seulement la valeur du modèle économique et social européen qui est pointée du doigt, mais aussi sa viabilité à long terme.

Ces perceptions apparemment opposées de l'Europe ne sont toutefois pas irréconciliables, que ce soit sur un plan analytique ou sur un plan normatif. Au cours de la seconde moitié du ^{xx}^e siècle, la performance économique européenne a été assurément remarquable, tant en termes absolus qu'en termes relatifs, par rapport aux États-Unis – ce qui ne fait qu'étayer la métaphore du phénix. Cependant, ces dernières années, cette performance s'est considérablement affaiblie, suscitant moult inquiétudes quant à l'avenir économique de l'Europe – ce qui va dans le sens de la métaphore du panier percé. De plus, la réussite économique européenne observée tout au long de la seconde moitié du ^{xx}^e siècle – essentiellement les vingt ou trente années suivant la reconstruction d'après-guerre – a en grande partie reposé sur les importations technologiques en provenance des États-Unis. Cette dépendance a eu pour conséquences d'accroître les investissements et de doter l'industrie de main-d'œuvre, essentiellement sous l'effet d'un exode rural et, parfois même, d'une migration internationale. L'ouverture économique et le développement d'institutions autour du principe d'« État providence », sans oublier un certain interventionnisme sur le marché, ont indéniablement facilité les choses. L'État providence a joué un rôle capital à cet égard, ne serait-ce que par sa fonction « assurance-cum-redistribution », qui a compensé les effets intérieurs néfastes de l'ouverture.

Quoi qu'il en soit, l'Europe a désormais comblé le fossé qui la séparait de la frontière technologique : sa productivité et sa croissance de production ne dépendent plus des importations technologiques et de l'accumulation de capital. Au contraire, la productivité et la croissance de production de l'Europe reposent de plus en plus sur les nouvelles technologies et sur l'innovation et s'enracinent désormais plus profondément dans l'entrepreneuriat, la création de savoir et la mise en commun de talents. En conséquence, l'État providence européen – incarné notamment par l'interventionnisme politique sur le marché du travail, par des institutions traditionnellement apôtres de la sécurité de l'emploi, de l'égalitarisme salarial et de la formation professionnelle et par des systèmes financiers et des modèles de gouvernance d'entreprise axés sur un relationnel à long terme – apparaît de plus en plus en décalage par rapport à la croissance économique. Or, étant entendu que le commerce mondial et l'intégration du capital sont vivement souhaités pour leurs effets positifs sur la productivité et la croissance et que tous deux remettent en cause les traditionnelles industries européennes d'exportation, les raisons d'être politico-économiques d'un État providence tout entier dévoué à la redistribution demeurent solides.

Satisfaire les conditions d'une croissance économique moderne nécessiterait sans doute réformer de fond en comble les institutions économiques et sociales. Mais il ne semble guère judicieux de démanteler le modèle économique et social européen et aucun effort n'a d'ailleurs été déployé en ce sens. La réforme de l'État providence et la réglementation économique devraient viser à régler les dysfonctionnements de la stimulation économique, induits par les politiques, et ainsi empêcher les choix supposant un coût d'opportunité sociale élevé, par exemple une offre de travail effective réduite. En d'autres termes, une réforme des institutions économiques et sociales devrait permettre aux sociétés européennes de trouver le meilleur équilibre qui soit entre efficacité et équité, de manière

à optimiser leurs fonctions de prévoyance sociale à forte connotation éthique. Cependant, la réforme du modèle économique et social européen ne devrait pas conduire à ce que les salariés européens optent pour un temps de loisir ou un nombre d'heures travaillées égal à celui des salariés américains. De même, elle peut ne pas conduire à une convergence, entre Européens et Américains, des préférences en termes de redistribution. Ce sont là des questions de goûts, de cultures sociales et d'histoires institutionnelles. Pareillement, il se peut que les réformes de l'État providence européen ne permettent pas de faire converger les niveaux de vie moyens entre l'Europe et les États-Unis – heureusement, pourraient dire les étudiants de l'économie du bonheur.

LES RÉFORMES STRUCTURELLES ET LE RÔLE REVISITÉ DE L'UE

Une réforme poussée du modèle économique et social européen peut, en principe induire une révision radicale du cadre réglementaire et institutionnel du marché des produits, du marché financier et du marché du travail, ainsi qu'une restructuration des finances publiques en vue d'assurer leur solvabilité et leur viabilité. Ces réformes structurelles pourraient se révéler intimidantes pour des gouvernements démocratiques (et électoralement non suicidaires) et des appareils politiques nationaux, ne serait-ce que parce que les avantages et les coûts de ces réformes sont inégalement distribués parmi les individus, les groupes socio-économiques, les régions géographiques – ainsi que dans le temps, bien que ces effets temporels varient selon les domaines politiques concernés. Pourtant, il a souvent été affirmé que ces réformes structurelles devraient être à la fois réalisables et viables. Les partisans d'une vue systémique du modèle économique et social européen, qui jugent fonctionnellement indispensables et politiquement essentielles les diverses complémentarités entre sphères politiques, peuvent donc imaginer que les gouvernements réformistes vont seulement devoir s'attaquer avec force aux lacunes réglementaires et aux rigidités institutionnelles dans un domaine politique particulier afin de faciliter les réformes structurelles dans d'autres sphères. De fait, il a pu être possible de mettre en place – en toute sagesse et, peut-être, dans un consensus unanime – une séquence presque idéale de réformes structurelles après l'instauration du marché interne, laquelle a été associée à une déréglementation du marché des produits et du marché financier. Il a ainsi été argué que, avec des loyers inférieurs – grâce à la déréglementation du marché des produits – et une plus forte élasticité de la demande de travail (fruit de la libéralisation du marché financier et de la grande mobilité des capitaux), la réforme des institutions du marché du travail pouvait presque inévitablement s'ensuivre, car les syndicats européens s'adaptent aux changements de leur environnement. L'Union économique et monétaire a peut-être également amoindri encore un peu plus la résistance opposée par les syndicats à la réforme du marché du travail, d'abord en développant à la fois la concurrence sur le marché et l'élasticité de l'offre de travail, puis en supprimant un instrument politique conçu pour supporter des perturbations économiques externes propres à chaque pays – privilégiant ainsi l'ajustement au marché évolutif. Qui plus est, la déréglementation du marché des produits et du marché financier et les réformes institutionnelles en ce domaine

ont souvent été directement mises en œuvre et/ou dictées par Bruxelles, ce qui a permis aux gouvernements nationaux d'employer leur capital politique au service des réformes du marché du travail et des politiques sociales.

De fait, la stratégie de Lisbonne s'est largement inspirée de cette logique sous-jacente, voyant les réformes structurelles comme une obligation par « manque d'alternatives » – une vue qui illustre en soi une certaine perception de la dynamique de l'intégration économique européenne, conjointement avec la vue systématique susmentionnée du modèle économique et social européen. En effet, que ce soit au début par sa volonté de diffusion des bonnes pratiques et d'apprentissage politique ou à la suite de sa révision et relance à mi-parcours – ce qui a donné lieu à un affinement des orientations des politiques, la rationalisation des processus de coordination ouverte et la résolution des problèmes d'appropriation nationale –, la stratégie de Lisbonne s'est principalement intéressée aux aspects techniques et procéduraux des réformes structurelles. Le postulat implicite était que plus les gouvernements nationaux auraient conscience de la nécessité de ces réformes, plus ils marqueraient leur engagement en ce sens.

Quoi qu'il en soit, il y a eu peu de preuves empiriques pour valider l'approche pour engager des réformes structurelles telle que préconisée dans la stratégie de Lisbonne. Par exemple, il a été observé que la cadence et l'intensité des réformes – et l'implication des gouvernements – variaient considérablement d'un État membre à l'autre ; de même, les progrès apparaissaient très hétérogènes parmi les différents domaines politiques. En outre, la mise en œuvre des processus de Lisbonne a à peine modifié les attitudes nationales envers les réformes et n'a guère eu d'incidence sur la qualité relative des politiques – sans parler de la performance économique relative. Il est intéressant de noter, aussi, qu'une certaine lassitude des réformes a affecté le rythme et le contenu des politiques communautaires concernant l'achèvement du marché des services et la suppression des obstacles à la mobilité professionnelle. Ce qui est moins vrai pour les initiatives communautaires lancées pour simplifier la déréglementation et alléger le poids du fardeau pesant sur les entreprises.

Depuis le début de notre décennie, la performance du marché européen du travail est allée s'améliorant : les taux de chômage ont considérablement diminué, tandis que les taux d'emploi ont fortement augmenté. Le compromis entre l'emploi et la croissance de productivité est toutefois devenu patent, particulièrement prononcé dans les États membres connaissant la plus forte hausse de l'emploi et plus fréquemment observé dans la « vieille Europe » à faible croissance que dans la « nouvelle Europe » à croissance rapide. Ces développements se doivent au modèle des réformes déjà mises en œuvre sur les marchés européens du travail, qui ont souvent induit un certain relâchement de la réglementation du travail – avec pour résultat des institutions de réglementation du marché du travail à deux niveaux, ainsi qu'une modification des politiques de contrôle actif, des prestations de chômage et de la fiscalité du travail ; les régimes de départ à la retraite anticipé, de protection du travail régulier et relatifs à la fixation des salaires ont pour leur part été relativement épargnés. Le faible niveau de productivité et de création d'emploi – associé au recours accru aux contrats de travail dit flexible – a de toute évidence été favorisé par ces réformes, essentiellement marginales, et a considérablement contribué à la croissance de l'emploi européen.

De fait, les réformes structurelles peuvent à peine se conformer à un processus d'apprentissage auto-alimenté, qui se répand inexorablement dans tous les domaines politiques, comme l'ont implicitement présumé les stratégies de Lisbonne. Les réformes du marché du travail, en particulier, ont été largement façonnées par des considérations d'ordre politique – suscitées au départ par la distribution inégale des avantages et des coûts issus de ces réformes et, par la suite, influencées par des perceptions communes d'équité et de justice distributive et, souvent aussi, par le jeu politique des groupes d'intérêts; les perceptions d'équité servent occasionnellement à insuffler une légitimité idéologique aux exigences des groupes d'intérêt. La prolifération des contrats de travail flexible, souvent associée à des emplois précaires, peut ne rien avoir à faire avec les notions d'intégration, de sécurité et d'équité sur le marché du travail. Au contraire, en décuplant l'incidence de l'emploi à bas salaires, elle peut atténuer les pressions compétitives sur les principaux acteurs du marché du travail.

La mise en œuvre complète et exhaustive de réformes du marché du travail peut donc être subordonnée à l'amélioration de leurs effets distributifs – notamment en accroissant et en exploitant leurs avantages, tout en réduisant leurs coûts et en rémunérant correctement ceux qui en portent le poids. La réforme complète du marché du travail peut toutefois mettre un terme à la prolifération de l'emploi flexible, ce qui dissociera la croissance de l'emploi de la faible productivité et des emplois à bas salaires et réduira l'influence des individus en situation de rente et des groupes d'intérêt. Dans ce contexte, les réformes du marché des produits, visant à réduire les situations de rente et à améliorer la productivité, pourraient alors devenir envisageables. Tout cela ouvrirait à l'Europe la voie d'une plus forte croissance de l'emploi et de la productivité.

Dès lors, le problème essentiel consiste à garantir une meilleure distribution, plus équitable et politiquement plus viable, des avantages et des coûts engendrés par les réformes structurelles, notamment les réformes des institutions du marché du travail. La politique fiscale peut provisoirement amortir les différences accrues de production engendrées par les réformes structurelles, évitant ainsi toute hausse à court terme, politiquement indésirable, du chômage. Le budget peut couvrir les compensations versées aux grands perdants de la réforme afin qu'ils cessent de résister au changement politique et/ou financer des politiques en faveur de l'emploi. Quoique le Pacte de stabilité et de croissance puisse, dans sa version révisée, autoriser en principe de conditionner de façon temporaire l'effort de consolidation fiscale à la réalisation de réformes structurelles, une telle possibilité est en grande partie affaire de pratique. Une mise en œuvre inorganisée du Pacte pourrait jeter le doute sur la crédibilité de ses règles fiscales, ce qui détériorerait sa contribution à des finances publiques stables. Par ailleurs, une politique monétaire conciliante pourrait, en principe, préparer le terrain aux réformes structurelles en autorisant une distribution mieux équilibrée et plus tolérable des pertes et profits sur le temps et parmi les participants du marché. Mais, dans la pratique, la stimulation monétaire des réformes structurelles ne peut être que d'une portée limitée, car elle exigerait une forte dose de détente monétaire (potentiellement inflationniste) pour niveler les divergences du marché du travail à court terme et asseoir l'équilibre macroéconomique.

Des arguments convaincants ont été avancés pour expliquer que la politique macroéconomique européenne – et en particulier la politique monétaire – devait être plus flexible,

c'est-à-dire prendre davantage en compte la production et l'emploi, notamment en raison des rigidités du marché du travail qui n'ont d'autre effet que de faire persister le chômage. Tout aussi souhaitable qu'elle soit, une politique macroéconomique et monétaire plus expansionniste (tout en demeurant réaliste) ne pourrait que légèrement compenser la faiblesse fondamentale du système de gouvernance économique de l'UE, c'est-à-dire son incapacité à stimuler efficacement la réforme complète des marchés des produits et (surtout) du travail – que ce soit sous la forme du « bâton » ou, essentiellement, sous celle de la « carotte ». Cela étant, la stimulation des réformes structurelles aurait plus de chances d'aboutir par le biais d'un système d'incitation financière, consistant en transferts de fonds européens destinés à récompenser les efforts politiques et à atténuer les contraintes politico-économiques pesant sur les réformes structurelles. En particulier, l'UE pourrait mettre des ressources financières à profit pour appuyer les politiques gouvernementales nationales et compléter les ressources budgétaires nationales, de manière à obtenir une distribution socialement tolérable et politiquement acceptable des profits et pertes issus des réformes structurelles. Par exemple, l'UE pourrait soutenir – et récompenser – les politiques d'aide de retour au travail ou à simplifier les dispositions législatives applicables à la protection de l'emploi. Partant, les ressources de l'UE pourraient servir à réduire les dépenses nationales et/ou les hausses d'impôt – inévitables sans ces financements – ou aussi permettre de (co)financer des mesures compensatoires, après les réformes, en faveur des laissés-pour-compte.

Quoique inspirée de l'expérience du Fonds d'ajustement à la mondialisation récemment mis sur pied par l'UE, la proposition formulée ci-avant va bien plus loin et pénètre même le domaine (sacré) de la redistribution, sous certaines conditions toutefois. La stratégie de Lisbonne peut ainsi être considérablement renforcée et son appropriation par les autorités politiques nationales peut être grandement améliorée, ce qui favorisera la réalisation des réformes structurelles et renforcera la volonté de performances économiques améliorées. Après tout, la stratégie de Lisbonne ne concerne pas seulement l'apprentissage politique : des processus informels d'apprentissage politique peuvent être tout autant efficaces, si ce n'est plus. Pareillement, l'Europe ne doit pas s'intéresser exclusivement à la croissance : bien que ce soit une lapalissade, il n'est pas inutile de rappeler que l'équité et la redistribution y ont rarement été ignorées.

PENSER « LISBONNE III » AU-DELÀ DES CONTRADICTIONS ACTUELLES

Yann Echinard, maître de conférences, Grenoble Universités
Damien Tresallet, chargé de recherche, Fondation pour l'innovation politique

Durant les années 1990, les différences entre une croissance économique molle en Europe et les investissements massifs réalisés par les États-Unis dans le domaine des technologies de l'information et de la communication ont poussé l'Union européenne (UE) à créer, en 2000, la stratégie de Lisbonne.

Sa formulation, parfois qualifiée de quasi liturgique¹, proposait de faire de l'UE « l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande cohésion sociale ». Après huit ans d'activité, il est maintenant clair que les objectifs affichés ne seront pas atteints en 2010. Néanmoins, une stratégie commune dans la mondialisation apparaît pour le moins essentielle au sein d'une Union à vingt-sept pays. En conséquence, les trois prochaines présidences devront tirer les leçons des dix années précédentes et préparer la nouvelle version de la stratégie, qui accompagnera les économies européennes jusqu'en 2020.

Après un court résumé des résultats des huit premières années de Lisbonne I et II, nous évoquerons les principales raisons d'un échec relatif, puis nous présenterons les solutions pour améliorer la stratégie actuelle et pour lancer Lisbonne III.

UNE ÉVALUATION DÉCEVANTE DE LISBONNE I ET II

Loin des espoirs suscités et des effets d'annonce prometteurs, la stratégie européenne qui visait à rattraper l'économie américaine a rapidement déçu. Dès 2004, le rapport Kok, commandé par les chefs d'État et de gouvernement européens, lui reprochait son programme trop chargé et surtout le manque de volonté politique de ces derniers.

Ce rapport a aussi suscité beaucoup de critiques. Pour certains, il n'avait pris en compte ni l'incohérence entre les différents objectifs ni celle entre les instruments et les objectifs de Lisbonne². D'autres incriminaient les rigidités économiques qui pesaient sur les États membres autant que les mauvais résultats conjoncturels qui empêchaient les réformes³.

1. Creel J., Laurent E., Le Cacheux J., « La stratégie de Lisbonne toujours engluée dans la tactique de Bruxelles », in *Rapport sur l'état de l'Union 2007*, Paris, Fayard, p. 71-90, 2007.

2. Pisani-Ferry J., Sapir A., « Last Exit To Lisbon », *Bruegel Policy Brief*, n° 2, mars 2006; Creel J., Laurent E., Le Cacheux J., « La stratégie de Lisbonne engluée dans la tactique de Bruxelles », *op. cit.*, 2005.

3. Cette G., Fabry E., « L'Europe se donne-t-elle les moyens de ses ambitions? », *Futuribles*, n° 310, juillet-août 2005, p. 32-39.

En dépit de ces nombreuses attaques, la Commission a choisi de ne pas remettre en question le contenu initial de la stratégie, mais uniquement de le clarifier

Aujourd'hui, force est de constater que Lisbonne II (2005-2010) n'a toujours pas donné satisfaction. Les rapports récents ont d'ailleurs dévoilé des résultats relativement éloignés des objectifs affichés⁴. Le taux de croissance moyen de l'Union européenne sur la période 2002-2006 n'est que de 1,9%, et les perspectives pour les prochaines années sont plutôt mauvaises. L'objectif initial de progression du produit intérieur brut de 3% par an ne sera donc pas atteint. En matière d'emploi, autre thème central de la stratégie de Lisbonne, les résultats sont contrastés, oscillant entre performances satisfaisantes pour le taux d'emploi des femmes et celui des travailleurs âgés, et celles moins reluisantes en ce qui concerne l'évolution du taux d'emploi global et du taux de chômage des jeunes.

En définitive, seuls les résultats liés à la finalisation du marché intérieur et, à un degré moindre, ceux qui concernent les niveaux des finances publiques nationales (déficit public et dette publique) sont résolument proches des objectifs fixés par le Conseil européen en 2000. Pour le reste, les résultats demeurent très différents selon les pays, indiquant l'hétérogénéité des situations économiques des États européens.

Au vu de ces résultats, on peut parler d'un bilan très contrasté de la stratégie de Lisbonne, alors même que le jeu économique mondial, créateur de nouvelles évolutions, demanderait une stratégie communautaire plus volontariste. Ce résultat décevant tient pour l'essentiel à la conjonction de mauvais instruments dans un cadre économique trop rigide à court terme. Le choix théorique de la stratégie de Lisbonne et l'architecture économique-institutionnelle qui l'accompagne se sont révélés porteurs de stratégies trop individuelles de la part de certains États membres, nuisibles à la croissance économique globale de l'Union et, *in fine*, n'incitant pas à la conduite de réformes concertées.

UNE ARCHITECTURE ECONOMICO-INSTITUTIONNELLE DÉFAILLANTE

Au sein d'un espace économique aussi intégré que l'Union européenne, la politique économique d'un État membre produit des externalités positives ou négatives sur ses partenaires, en fonction des liens commerciaux et financiers qui les unissent. Ces externalités économiques sont plus fortes chaque année et se développent à mesure que s'approfondit le processus d'intégration européenne⁵. Elles sont d'autant plus significatives dans la zone euro que les États membres ne peuvent user de leur politique monétaire pour s'ajuster aux diverses perturbations économiques. En conséquence, la présence de mécanismes qui coordonnent les politiques économiques nationales est indispensable.

Les chefs de gouvernement ont déjà créé les instruments permettant cette coordination. La stratégie de Lisbonne, avec ses objectifs divers et variés, s'appuie sur la méthode

4. Bertoincini Y., Wisnia-Weill V., « La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation », Conseil d'analyse stratégique-Fondation Robert Schuman, septembre 2007 ; Cohen-Tanugi L., « Une stratégie européenne pour la mondialisation », mission L'Europe dans la mondialisation, rapport d'étape, 15 janvier 2008.

5. Baldwin R., « The Euro's trade effects », document de travail pour le séminaire de la BCE « What effects is emu having on the euro area and its member countries », Banque Centrale Européenne, 2005.

ouverte de coordination (MOC) dans le but de diffuser les meilleures pratiques au niveau européen et pour inciter les pays à les adopter. Lisbonne est également intégrée à l'architecture économique européenne gravée dans les traités de Maastricht et d'Amsterdam : le Pacte de stabilité et de croissance et les grandes orientations de politiques économiques. Ces deux instruments sont supposés favoriser la coordination des politiques économiques et permettre de surmonter l'hétérogénéité des économies européennes. Le problème est que ni la MOC ni les deux derniers instruments n'ont atteint leurs buts.

Après les dix premières années de l'Union économique et monétaire (UEM), les avantages de la stratégie adoptée en 2000 sont loin d'être évidents. Au contraire, les faits démontrent qu'une coordination renforcée est loin d'être atteinte.

L'Allemagne, confrontée aux nombreuses conséquences économiques et sociales de sa réunification, a engagé une politique très restrictive, avec le consentement des syndicats. Cette politique, basée à court terme sur un gel salarial, freine dangereusement la consommation outre-Rhin. Elle diminue donc logiquement la demande accordée aux produits des principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne, à savoir la France et l'Italie. On pourrait considérer cela comme une incitation allemande envers ses voisins à mener une stratégie idoine de réformes structurelles⁶. Le problème réside dans le fait que la croissance économique française est fondée sur la demande interne. Dans ce contexte, conduire une politique restrictive, comme le fait l'Allemagne, pourrait être risqué (à court terme au moins) pour les performances économiques françaises et pourrait même l'empêcher d'adopter la stratégie de Lisbonne, orientée, elle, sur le long terme.

Une stratégie différente est appliquée en Espagne. Depuis son accession à la zone euro, cet État membre profite de l'architecture économique et institutionnelle inefficace de cette zone monétaire. Du fait d'un différentiel d'inflation positif, l'économie espagnole a bénéficié de taux d'intérêt faibles, voire nuls. Cette situation a permis au pays d'enregistrer une croissance économique robuste, ce qui a certainement contribué à entraîner un cycle d'inflation continue. Ce schéma, impossible à imaginer pour un pays conservant sa souveraineté monétaire, provient de la taille relativement faible de l'économie espagnole (la taille est définie ici par les dimensions démographiques et économiques d'une économie, en comparaison de ses partenaires européens). Son faible poids dans les fondamentaux de la zone euro a une influence peu significative sur la conduite de la politique monétaire européenne. Cet exemple révèle l'interaction entre la taille d'un pays et le processus d'ajustement aux perturbations économiques en vigueur au sein de l'UEM. Alors que les petites économies, plus ouvertes au commerce international, sont plus flexibles en cas de politique restrictive, les plus grandes économies montrent plus de difficultés quant à l'ajustement macroéconomique. On peut donc parler d'une relative force d'inertie pour les grands pays au sein de l'UEM⁷.

6. Nous pouvons considérer la politique économique allemande comme une nouvelle politique de « désinflation compétitive », comme le suggèrent Creel J., Laurent E., Le Cacheux J., « La nouvelle désinflation compétitive européenne », *Revue de l'OFCE*, vol. 98, 2006, p. 9-36.

7. Pour une présentation approfondie des théories sur la taille des pays et de leur application dans le contexte UE-UEM, voir par exemple Archer C., Nugent N., « Does the Size of Member States Matter in the European Union? », *Journal of European Integration*, vol. 28, n° 1, 2006, p. 3-6.

Pour résumer, l'hétérogénéité a principalement pris deux formes au sein de l'UEM : l'asymétrie entre (relativement) petites et grandes économies, et les préférences économiques et politiques structurellement différentes.

Dix ans après la naissance de l'UEM, l'hétérogénéité entre pays européens semble s'être renforcée, alors même que le but affiché par la stratégie de Lisbonne et les traités européens était l'homogénéité des performances économiques nationales !

Ce n'est pas un échec des institutions européennes, mais bien plutôt des instruments européens, qui n'ont pas permis l'homogénéité et ont entraîné une coordination insuffisante, voire inexistante⁸. La stratégie de Lisbonne reflète la photo des choix politiques faits depuis Maastricht : oui à une Union monétaire, non à une réelle Union économique. L'Europe ne manque pas d'ambitions en termes d'objectifs à atteindre. La stratégie de Lisbonne comme l'initiative d'Édimbourg de 1992 étaient pleinement justifiées. Mais l'Europe, c'est-à-dire les chefs d'État et de gouvernement, manque cruellement d'imagination institutionnelle et de générosité collective pour atteindre des objectifs si ambitieux. Ils n'ont pas donné au projet européen les moyens de leurs ambitions.⁹ Le règlement des perspectives financières 2007-2013 illustre parfaitement la donne européenne actuelle.

Cette situation est évidemment source de frustration et de défiance des populations envers l'Europe. Le rejet du Traité constitutionnel en 2005 s'explique sans doute par cette Europe des promesses trop souvent non tenues.

Si les objectifs de long terme (horizon 2010) permettent une lisibilité de la stratégie de Lisbonne, les évolutions économiques de court terme doivent également être prises en compte.

Cela s'impose d'autant plus que les mécanismes de coordination ne remplissent pas leurs rôles et que quinze pays font désormais partie de l'Union monétaire européenne. L'Allemagne a su profiter de son système de négociations salariales décentralisées et de l'esprit « de sacrifice » dont ont fait preuve les syndicats, qui espéraient récolter assez rapidement les fruits d'une politique salariale restrictive. Pourtant, les hausses de salaires outre-Rhin, promises en contrepartie de sacrifices salariaux, se font attendre. Dès lors, les contraintes européennes qui pèsent sur les économies nationales sont d'autant plus douloureuses : le respect du Pacte de stabilité et de croissance d'un côté, les réformes structurelles demandées par Lisbonne de l'autre. La force d'inertie des grands États les pousse soit à développer une politique de l'offre périlleuse (cas allemand et dans une moindre mesure italien), soit à engager des réformes minimalistes (cas français).

Les objectifs de long terme de la stratégie de Lisbonne sont indispensables, mais il faut garder à l'esprit les contraintes économiques et politiques qui pèsent sur chaque gouvernement au moment d'entreprendre les réformes. Or, le cadre économique-institutionnel ne permet pas une prise en compte des besoins conjoncturels des États membres.

8. Vigna O., « La stratégie de Lisbonne », *Bulletin de la Banque de France*, n° 151, juillet 2006, p. 19-32.

9. Pour mesurer les enjeux institutionnels des réformes structurelles, se référer aux travaux de Guido Tabellini et Charles Wyplosz : Tabellini G., Wyplosz C., *Réformes structurelles et coordination en Europe*, Paris, Conseil d'analyse économique, n° 51, La Documentation française, 2004.

Dans ce contexte, définir un « Lisbonne III » cohérent, et surtout efficace, demande une réflexion collective profonde sur les actions conjoncturelles communes à conduire « en écho » aux réformes structurelles dictées par la stratégie

POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE DE LISBONNE III

La réforme des institutions européennes engagée par la Commission et parachevée par les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe était focalisée sur l'amélioration du fonctionnement des institutions communes. Si l'Union européenne élargie avait indéniablement besoin de tels aménagements, l'Union monétaire aurait également dû faire l'objet d'une attention particulière afin qu'elle ne demeure pas « orpheline » d'une politique macroéconomique paneuropéenne. Cet « abandon » d'une meilleure gouvernance économique européenne peut être durablement et profondément coûteux. Le vide organisationnel tend mécaniquement à rendre comme principal responsable de la conjoncture économique la Banque centrale européenne, seule institution aux compétences européennes facilement repérables par les populations. Les multiples prises de position de la plupart des candidats durant la dernière campagne présidentielle française, critiquant vivement la politique monétaire de la Banque centrale européenne, ne font qu'illustrer le piège dans lequel se trouve installé le projet européen : faire de la Banque centrale un bouc émissaire et *in fine* discréditer l'ensemble du processus d'intégration européenne.

La seconde erreur stratégique de ces dix dernières années fut de ne pas « enrichir » le consensus politique de Francfort-Bruxelles, qui inspira largement la stratégie de Lisbonne. La stratégie de Lisbonne eut le mérite de poser la question de la réforme des politiques de l'offre en cherchant à dépasser les rigidités structurelles, à établir un lien entre flexibilité des marchés du travail et sécurisation des parcours professionnels – ce qui a débouché sur la « flexisécurité » –, à mettre au cœur des politiques de croissance l'éducation, l'innovation, la recherche et le développement... Cette dynamique réformatrice s'est appuyée sur les travaux des années 1980 portant sur les déterminants endogènes de la croissance. Mais cette stratégie ne prit absolument pas en compte la grande transformation européenne, le passage à l'euro et l'impérieuse nécessité de développer une politique macroéconomique européenne. Comme le rappelle l'économiste français Christian de Boissieu, « aborder séparément les politiques macroéconomiques et les réformes structurelles ne tient pas la route¹⁰ ».

La croissance économique est autant définie par ses caractéristiques de long terme que par les politiques économiques de court terme.

Cela ne signifie pas que la politique monétaire menée par la BCE doive être critiquée, car nous considérons que, depuis 1999, la Banque centrale européenne a commis bien moins d'erreurs de pilotage que les gouvernements nationaux dans leurs politiques économiques. Cependant, l'heure est aujourd'hui à la « redécouverte » du rôle de la politique

10. De Boissieu C., « Politique économique et croissance en Europe », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2006, p. 5.

budgétaire et du *policy-mix*. Cela doit être complété par une réflexion d'ensemble sur le fédéralisme budgétaire et les perspectives de développement d'un fonds de stabilisation conjoncturelle (FSC).

En réalité, il existe déjà un fonds européen, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Sa mise en place en 2007 indique un léger changement dans la compréhension qu'a Bruxelles de la mondialisation. Ce nouvel instrument permet aux victimes des délocalisations d'entreprendre une nouvelle formation professionnelle, en lien avec les objectifs de formation « tout au long de la vie ». Le chômage n'est plus complètement interprété comme une cause inaltérable de la mondialisation, contre lequel les institutions communautaires ne peuvent rien.

Le fait que l'équivalent du FEM a été créé quarante ans plus tôt aux États-Unis souligne toutefois la vision naïve de la mondialisation qui prévalait jusque-là en Europe. De même, le FEM est doté d'un montant encore trop faible aujourd'hui pour pouvoir pallier les difficultés des grands pays de la zone euro que nous avons évoqués ci-dessus. C'est la raison pour laquelle un fonds de stabilisation conjoncturelle est essentiel. Cette première proposition se focalise sur la zone euro, car nous pensons que cette dernière est « orpheline » d'une politique macroéconomique, et aussi que la zone euro doit constituer un poste avancé de l'intégration économique européenne.

Néanmoins, nous considérons de manière réaliste la création d'un fonds global de stabilisation pour la zone euro comme une initiative politique difficile – voire même impossible à court terme. Même si plusieurs hommes politiques et économistes français plaident actuellement pour une vraie politique macroéconomique dans la zone euro, la décision appartient au final à l'indispensable « compromis européen » façonné à Bruxelles. Les négociations politiques peuvent être longues avant un accord européen, ce qui impose de considérer une autre solution de court terme pour l'amélioration de la stratégie de Lisbonne.

Ni Lisbonne I ni Lisbonne II ne sont véritablement connues ni comprises par les élus politiques locaux (c'est-à-dire régionaux) ou nationaux. Nous avons essayé de montrer dans ce texte le besoin d'une compréhension nationale de la coordination économique européenne, dans le contexte d'une architecture économique et institutionnelle défailante. Nous avons également indiqué le problème d'inertie relative des grandes économies européennes. En conséquence, un lien renforcé entre les politiques locales et le Comité européen des régions est essentiel pour améliorer la décentralisation dans les grands pays et pour exercer une force de changement. Une Europe plus proche de ses habitants est aussi importante qu'un cadre économique et institutionnel plus souple pour la stratégie économique européenne dans la mondialisation.

LE FUTUR MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN : UNE ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE SANS FRONTIÈRES ?

Hans Martens, directeur général, EPC
Fabian Zuleeg, chargé de recherche senior, EPC

Le marché intérieur est au cœur de l'intégration économique européenne. Il s'agit du principal moteur de l'accroissement de la compétitivité européenne, qui permet ainsi à l'Union de continuer à générer la croissance économique nécessaire au maintien de la qualité de vie des Européens. C'est en même temps un projet politique de grande importance qui bénéficie d'un vaste soutien, à un niveau rarement atteint pour les autres domaines d'intervention de l'UE.

Les principes du marché intérieur et ses quatre libertés – concernant les biens, les services, les capitaux et les personnes – ont été édictés dans la version originale du Traité de Rome. Ces libertés sont toujours au centre du marché intérieur tel que nous le connaissons aujourd'hui. Toutefois, la mise en place du marché intérieur a été un processus très long ; il reste d'ailleurs incomplet dans certains domaines.

Dans ce document, nous nous proposons d'examiner le statut actuel du marché intérieur et les progrès qui ont été réalisés ces dernières années. Nous imaginerons ensuite quelles pourront être les principales caractéristiques du futur Marché unique et, sur cette base, nous formulerons des recommandations sur les points centraux de la politique de l'UE et sur l'agenda qui attend les présidences française, tchèque et suédoise.

LE MARCHÉ INTÉRIEUR AUJOURD'HUI

La principale avancée du marché intérieur a été réalisée avec la libre circulation des biens, encouragée à la fois par des décisions politiques et par la jurisprudence de la Cour européenne de justice (CJCE). Les grandes étapes de sa mise en place ont été l'abolition des barrières tarifaires intérieures, obtenue en 1968, et l'affaire du Cassis de Dijon en 1979 qui a établi le principe de reconnaissance mutuelle des normes de produits circulant entre les États membres.

Les barrières non tarifaires, qui empêchaient la création d'un marché intérieur intégré, n'ont été réellement abordées que dans le cadre du projet « Europe 1992 » qui a débuté avec l'Acte unique européen en 1986, et qui a conduit à la création en 1992 d'un marché intérieur dont le contrôle et la mise en application sont revenus à la Commission et à la CJCE.

En plus de la libre circulation des biens, le marché intérieur couvre également la libre circulation des personnes. Malgré certaines exceptions pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), la plupart des obstacles à la libre circulation des citoyens européens ont été supprimés.

Une fois que les barrières les plus manifestes ont été supprimées, l'attention s'est tournée vers le cadre plus général qui peut encourager la mobilité. Par exemple, il existe toujours des désavantages en termes de retraites ou de services de santé pour les personnes qui circulent au sein de l'UE. De même, la reconnaissance incomplète des compétences dans l'Union peut encore être un frein à la mobilité.

La libre circulation des capitaux est, elle aussi, largement réalisée. Cependant, pour les consommateurs individuels, l'abolition des barrières n'est pas suffisante : il faut là aussi créer un cadre de fonctionnement adapté. Les efforts entrepris récemment pour ouvrir le marché du crédit à la consommation et pour faciliter les paiements à travers l'Europe font partie de ce processus.

Les entreprises et les consommateurs ont également besoin de savoir, lorsqu'ils commercent au sein de l'UE, que leurs droits sont protégés, et la Commission essaie actuellement de renforcer largement le cadre de protection des consommateurs. Parallèlement, elle s'efforce d'améliorer l'environnement des affaires, par exemple dans des domaines tels que le droit des sociétés et la gouvernance d'entreprise.

Les services ont représenté un défi particulier dans l'intégration économique européenne. Bien que le programme initial du marché intérieur contienne certains principes concernant la prestation de services, la croissance de l'économie des services depuis 1992 requiert que l'on adopte une nouvelle approche.

La Commission a proposé en 2004 une Directive sur les services qui prévoyait la libre circulation des services au sein de l'Union. Les implications de cette directive ont déclenché un débat houleux, notamment en France et en Allemagne. Ce débat a rappelé, par beaucoup d'aspects, celui qui avait accompagné la mise en place du marché intérieur en 1992, bien que ce dernier ait concerné la libre circulation des personnes et non celle des biens, soulignant la place importante des personnes dans l'économie des services.

La directive sur les services s'est finalement vu supprimer bon nombre de services de son champ d'action et le principe du pays d'origine (qui aurait nettement facilité les échanges au sein de l'UE) a été au final écarté. La directive rassemble un certain nombre de raisons possibles qui pourraient être invoquées par les États membres pour limiter la libre circulation des services.

Finalement, c'est une directive sur les services modifiée qui est passée en 2006, et qui devra être transposée dans le droit national d'ici 2009. Elle est bien moins ambitieuse que ce qui avait été envisagé et, dans bien des domaines, la libre circulation des services tient encore davantage de l'ambition que de la réalité, si l'on tient compte notamment du nombre d'exceptions dans les services publics, les entreprises de réseau et le secteur des services financiers.

Le marché intérieur a également une dimension extérieure. L'Europe bénéficie de flux mondiaux d'échanges et d'investissements, et doit en même temps faire face aux défis posés par la mondialisation. L'interaction du marché intérieur avec l'économie mondiale est une considération de poids pour la future politique à adopter.

MISE EN ŒUVRE : TRANSPOSITION ET TRANSGRESSIONS

Le marché intérieur se fonde sur une vaste législation. Dans quelle mesure cette législation est-elle transposée dans le droit national et combien y a-t-il de procédures d'infraction engagées contre des États membres? Ces questions font figures d'indicateurs utiles pour juger de l'efficacité de la mise en œuvre des dispositions du marché intérieur¹. Les recherches effectuées par la Commission ont indiqué que la lenteur et le caractère parfois incomplet de la transposition ont été les principaux obstacles au marché intérieur dans un passé récent².

La législation associée au programme initial du marché intérieur a été plus ou moins appliquée, bien qu'avec des retards et des difficultés. Le principal défi a été la mise en œuvre de cet ensemble de lois dans les nouveaux États membres. L'UE a connu trois vagues d'adhésions depuis 1992, dont la majorité sont des PECO. Malgré la mise en place de certains arrangements transitoires, ces pays ont dû supporter l'immense tâche de devoir transposer quantité de lois européennes dans leur droit national.

Les États membres ont désormais transposé la grande majorité des lois européennes en lien avec le marché intérieur. Le déficit de transposition des 27 membres (c'est-à-dire le pourcentage de lois qui n'ont pas encore été transposées dans le droit national) est de 1,2%. Seuls cinq États membres n'atteignent pas l'objectif de 1,5% : la République tchèque, le Luxembourg et le Portugal sont loin derrière, tandis que la Pologne et la Grèce sont proches du but.

La transposition des directives du marché intérieur est un problème; la qualité de leur application en est un autre. Il est clair que la mission de la Commission européenne, consistant à vérifier la qualité de la transposition, a été rendue plus difficile par le passage de 12 à 27 États membres, ainsi que par la diversification de langues et des cultures juridiques et administratives.

L'un des moyens de juger de la qualité de la transposition est de s'intéresser au nombre de cas d'infraction soulevés par la Commission européenne. En moyenne, parmi les 27 États membres, chaque pays compte 49 cas d'infraction. Les plus mauvais élèves sont l'Italie (134), l'Espagne (113), la France (98), l'Allemagne (89) et la Grèce (88). Aucun des nouveaux États membres n'apparaît en haut de cette liste, mais cela s'explique peut-être par leur adhésion récente à l'UE.

Il est clair qu'une vigilance soutenue est nécessaire pour que toutes les dispositions du marché intérieur soient mises en œuvre. Des progrès supplémentaires doivent être faits dans certains domaines et certains pays, et l'application de la législation doit être contrôlée et orchestrée de manière proactive. Si cette mise en œuvre n'est pas cohérente entre les États membres, avec des variations selon les domaines politiques, le marché intérieur sera incomplet et les entreprises seront toujours confrontées à une grande incertitude

1. Les données de cette section proviennent du Tableau d'affichage du marché intérieur n° 16, décembre 2007 http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score16bis/score16bis_en.pdf

2. 'Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the 21st century' (« Des mesures pour une meilleure intégration économique : le marché intérieur au XXI^e siècle »), Ilzkovitz, Dierx, Kovacs et Sousa, European Commission Economic Papers n° 271, janvier 2007.

juridique au-delà de leurs frontières. Cette situation pourrait encore être aggravée par les délais que réclame le traitement de chaque cas au travers du système judiciaire de l'UE.

Les politiques actuelles, telles que la procédure SOLVIT³, sont destinées à régler les problèmes d'application plus vite et de manière simplifiée. De plus, l'initiative intersectorielle « Mieux légiférer » vise également à améliorer l'élaboration et l'application des lois européennes. Ce sont là des points de départ positifs, et il s'agit d'aller encore plus avant afin d'assurer une mise en œuvre cohérente et une résolution rapide des différences entre les États membres.

Dans l'ensemble, les données sur la transposition et les infractions laissent entendre que l'application de la législation européenne est en progrès. Reste à savoir si les dispositions les plus récentes, sur les services et les capitaux ainsi que sur le cadre plus général du marché intérieur (dans des domaines tels que la protection des consommateurs), seront transposées rapidement et appliquées de manière cohérente.

LES PROCHAINES ÉTAPES DU MARCHÉ INTÉRIEUR

L'évaluation du marché unique⁴ publiée par la Commission en novembre 2007 propose un changement de perspective sensible : délaissier l'idée de faire tomber les barrières pour promouvoir, de façon proactive, le fonctionnement du marché intérieur. Son objectif est de donner le pouvoir aux consommateurs, par exemple au travers de droits contractuels et de recours collectifs. Chacun des marchés sera par ailleurs examiné de plus près et le tableau d'affichage des consommateurs montrera dans quels domaines le marché intérieur fonctionne bien et où il doit encore progresser.

La Commission veut encourager la croissance dans les petites entreprises et soutenir la connaissance et l'innovation, par exemple au moyen d'un passeport pour la mobilité destiné aux chercheurs. Il est également reconnu que le marché intérieur doit avoir une dimension sociale et environnementale et que les citoyens européens doivent bénéficier des résultats concrets de la mondialisation.

Pour ce qui est de l'application des lois, l'attention va se porter sur une meilleure gestion du marché intérieur au jour le jour, et la Commission propose de clarifier la mise en œuvre des réglementations communautaires en matière de services d'intérêt général, comme par exemple les services publics.

Le programme de travail actuel de la Commission est-il suffisamment ambitieux pour préparer le Marché unique pour le futur ?

3. SOLVIT est un réseau en ligne de résolution de problèmes dans lequel les États membres collaborent pour résoudre, sans recours judiciaire, les problèmes posés par la mauvaise application des lois du marché intérieur par les autorités publiques. Pour plus de détails, voir http://ec.europa.eu/solvit/site/index_fr.htm

4. « Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle », COM(2007) 724 final : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0724:FIN:FR:PDF>

LES GRANDS DÉFIS À VENIR

Il reste un certain nombre d'obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur. Parmi eux, les différences de langue et de culture, les variations entre les systèmes nationaux d'imposition et de protection sociale (retraites, santé, chômage, etc.) et les réticences des consommateurs à l'idée d'utiliser le commerce électronique au-delà de leurs frontières. En outre, le marché intérieur est encore divisé entre les pays qui fonctionnent avec la Monnaie unique et les pays extérieurs à la zone euro.

Tous ces problèmes ne peuvent être traités par l'UE – certains ne sont même pas de son ressort – mais, dans deux domaines au moins, l'Union dispose des compétences nécessaires et d'un ensemble d'instruments politiques ; il s'agit des services et de la cinquième liberté : celle de la connaissance.

Dans ses propres recherches, la Commission reconnaît que persistent encore quelques obstacles au commerce transfrontalier et aux investissements dans les services, et que le marché intérieur de la connaissance doit se développer davantage⁵.

La directive sur les services montre que, dans une certaine mesure, le marché intérieur s'est adapté au développement économique de l'Europe : une moindre importance économique de l'industrie manufacturière et un accroissement du poids économique du secteur des services.

Le secteur des services génère aujourd'hui près de 70% du PIB européen. Les services couvrent plusieurs activités très différentes, de la plus faible à la plus grande valeur ajoutée, certaines intégrant une grande part de technologies de l'information et des communications (TIC) et d'innovation, d'autres de la main-d'œuvre. Le terme de « service » inclut les services commerciaux, les transports et la logistique, les services financiers et les services publics, les soins de santé, le commerce de détail, les voyages et les loisirs.

Il faut par conséquent porter un regard différencié au secteur des services, et adopter une approche différenciée pour la réglementation de ses activités au niveau européen. Le marché intérieur doit être appliqué de façon croissante à tous les types de services, et les exceptions actuelles doivent être supprimées.

En plus de compléter le marché intérieur pour les services, il faut reconnaître que les obstacles à la libre circulation changent avec le temps et qu'il est essentiel d'adapter et de recentrer le processus. Il est temps désormais de considérer le marché intérieur dans la perspective de l'émergence d'une société de la connaissance, et de revoir les dispositions liées à la liberté de circulation à l'aune de ces changements.

Il convient d'établir une « cinquième liberté » – la libre circulation des connaissances, qui aille au-delà des ambitions actuelles visant à permettre aux chercheurs de se déplacer plus librement, aidés en cela par la création d'un Espace européen de la recherche. La cinquième liberté doit s'attaquer aux nouveaux défis qui émergent avec le passage du monde réel au monde virtuel où circulent sans arrêt des biens immatériels.

5. 'Stepstowardsadeepereconomicintegration:theinternalmarketinthe21stcentury' (« Des mesures pour une meilleure intégration économique : le marché intérieur au XXIe siècle »), Ilzkovitz, Dierx, Kovacs et Sousa, European Commission Economic Papers n° 271, janvier 2007 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf

Par exemple, les méthodes de protection des droits de propriété intellectuelle vont devoir changer radicalement, à une époque où des produits sont développés en *open source* ou alors que des produits électroniques ou de divertissement peuvent facilement être téléchargés de n'importe où sur la planète.

La question de la libre circulation des personnes acquiert elle aussi une toute autre dimension lorsqu'un travail basé sur des connaissances peut être effectué dans le cyberspace plutôt qu'au travers d'une présence physique sur un territoire donné. Cela soulève un ensemble de problèmes pour la prestation de services publics et les finances publiques, ne serait-ce que pour ce qui concerne l'imposition directe et indirecte.

Et la liste des problèmes à régler est encore longue : il va falloir adapter le droit de la concurrence et son application, notamment lorsqu'il s'agira de déterminer quel territoire est concerné lorsqu'une prestation de service s'effectue dans le cyberspace. Le développement d'infrastructures adaptées (partiellement financées par les fonds structurels) doit se concentrer davantage sur les infrastructures destinées au monde virtuel qu'aux infrastructures physiques. La protection des consommateurs va devoir trouver une réponse efficace aux cybercriminels. Les gouvernements vont proposer un grand nombre de services en ligne. Nous pourrions poursuivre cette énumération encore longtemps, mais l'examen complet de tout ce qu'impliquerait la cinquième liberté va au-delà du présent document.

À tout le moins, il est temps, au niveau européen, de commencer à réfléchir à la meilleure façon d'adapter le marché intérieur à ces évolutions. Si elle n'anticipe pas davantage sur la mise en place de cette cinquième liberté, l'UE pourrait bien être à la traîne lorsqu'il s'agira de tirer profit des nouveaux développements qui alimenteront l'économie de la connaissance.

Si l'UE a récemment reconnu l'importance de la cinquième liberté⁶, il faut qu'elle aille largement au-delà de ses ambitions actuelles. Permettre aux chercheurs de se déplacer plus librement dans les États membres et créer l'Espace européen de la recherche n'est certes qu'une première étape, mais il va falloir en faire davantage, au cours des prochaines présidences, et formuler des propositions concrètes afin de faire de cette cinquième liberté une réalité.

LA CINQUIÈME LIBERTÉ – UNE PRIORITÉ POUR LES PRÉSIDENCES FRANÇAISE, TCHÈQUE ET SUÉDOISE

Beaucoup reste encore à faire au niveau européen, afin de préparer le marché intérieur pour le futur. Un nouveau report des prochaines étapes à franchir pourrait avoir de sérieuses conséquences sur la compétitivité de l'Europe au cours de la prochaine décennie.

Il y a notamment toute une série d'actions à entreprendre dès maintenant afin de préparer le terrain pour les priorités de la prochaine Commission qui sera nommée à

6. Conseil européen de Bruxelles, 13/14 mars 2008, Conclusions de la Présidence : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/99410.pdf

l'automne 2009. Parallèlement, le changement de perspectives à long terme de la politique économique européenne doit intervenir le plus tôt possible afin de pouvoir agir à temps.

Concrètement, on dénombre dix priorités spécifiques qui devraient figurer à l'ordre du jour de l'UE dans un avenir proche. Chacune d'elles engendrerait des bénéfices économiques réels pour les citoyens européens :

- La mise en œuvre performante et cohérente des dispositions existantes du marché intérieur, notamment de la Directive sur les services, doit rester une priorité.

- De nouveaux efforts, par exemple en termes de protection des consommateurs et des droits de propriété intellectuelle, sont nécessaires pour établir un cadre global qui permette aux consommateurs comme aux entreprises d'échanger sans crainte par-delà les frontières nationales.

- Le secteur des services doit être perçu différemment en Europe. Nous devons opérer une distinction plus claire entre les branches d'activité afin de déterminer comment la réglementation et les autres instruments politiques peuvent favoriser la concurrence au sein du marché intérieur dans toutes les branches des services.

- Il faut donner la priorité au marché intérieur dans le domaine des services financiers et de la libre circulation des capitaux, afin notamment de garantir aux consommateurs un choix plus vaste et une plus grande sécurité.

- La liberté de mouvement des individus doit s'accompagner d'un cadre adapté afin de donner le choix aux citoyens de s'installer et de travailler à l'étranger. Il est notamment nécessaire d'adopter une approche paneuropéenne en matière de prestations sociales pour les Européens qui se déplacent.

- L'UE doit commencer à se pencher sur l'avenir du marché intérieur et sur la cinquième liberté : la connaissance. Le point de départ doit être un examen des dispositions existantes à l'aune des exigences de la société de la connaissance, ainsi que la poursuite du développement des TIC en tant qu'outil commercial. Cela pourrait entraîner la création de nouvelles initiatives facilitant la mise en place d'un marché intérieur de la connaissance.

- Il convient également de se pencher sur la dimension externe du marché intérieur, notamment en lien avec la société mondiale de la connaissance. L'ouverture aux échanges, aux investissements et aux talents doit aller au-delà des frontières intérieures de l'UE.

- L'UE et les États membres doivent consacrer les dépenses publiques à encourager la compétitivité au sein d'un marché intérieur porté par la connaissance. Ils doivent en particulier se concentrer sur l'éducation et les compétences, ainsi que sur l'innovation et les infrastructures d'une société de la connaissance.

- De même, il faut réexaminer les allocations du budget de l'UE à la lumière de l'émergence annoncée d'une société de la connaissance.

- Les citoyens, les entreprises, la société civile, les régions, les États membres et les institutions et acteurs européens, tous doivent participer au débat pour savoir comment préparer le marché intérieur pour le futur afin de construire une force capable de générer les changements nécessaires.

Une nouvelle impulsion est nécessaire pour faire avancer le marché intérieur actuel, en n'oubliant aucune des quatre libertés. Et la révision des politiques de l'UE dans le contexte

de l'économie de la connaissance doit débiter dès que possible, afin que la Commission puisse commencer à mettre en œuvre des propositions concrètes pour parvenir à l'instauration de la cinquième liberté.

Si ces recommandations étaient appliquées au niveau européen, cela ouvrirait la voie à une nouvelle ère d'intégration économique européenne et du projet européen en général. Un marché intérieur préparé pour le futur serait un outil précieux pour promouvoir la compétitivité de l'Europe et pour faire en sorte que l'économie européenne continue de générer de la croissance et des emplois pour les citoyens de l'UE.

Personne n'a intérêt à un marché intérieur qui soit en déphasage avec les évolutions économiques. Le défi qui se pose à l'Europe est de reconnaître que même sa politique économique la plus efficace doit être adaptée pour pouvoir apporter des bénéfices aux citoyens européens dans le futur.

LE BILAN DE DIX ANS D'UEM ET L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE EUROPÉENNE

Daniela Schwarzer, chargée de recherche, SWP

Vraisemblablement, aucune des trois Présidences de l'Union européenne (UE) à venir n'accordera une place prépondérante à l'Union économique et monétaire (UEM). En effet, la République tchèque et la Suède ne sont pas membres de l'UEM : la première ne satisfait pas encore aux critères de convergence, tandis que la deuxième a décidé, pour des raisons politiques, de rester de facto hors de la zone euro en refusant de satisfaire certains des critères nécessaires à l'adoption de la monnaie unique. Cependant, tout pays qui occupe la Présidence européenne se trouve confronté au problème d'asymétrie entre les membres de l'UE et ceux de l'UEM, et au fait que l'Eurogroupe ait son propre président. Le pays à la tête de l'UE – qu'il soit membre de l'UEM ou non – doit prendre des initiatives concernant l'UEM en étroite collaboration avec la Présidence de l'Eurogroupe.

Contrairement à la République tchèque et à la Suède, la France semblerait, à première vue, davantage susceptible d'inclure dans son mandat présidentiel les questions relatives à la gouvernance de l'UEM. Plusieurs annonces ont d'ailleurs été faites dans ce sens. Début 2008, le Premier ministre François Fillon a annoncé l'intention française d'organiser un « sommet de la zone euro », avant ou au cours de la Présidence française de l'UE. Du temps où il n'était encore que candidat à l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy avait lancé de multiples appels en faveur d'un sommet de l'UEM. Lorsque les membres du gouvernement ont abordé les priorités de la Présidence française de l'UE, il a été question à plusieurs reprises d'ajouter, aux quatre domaines de politiques prioritaires, des mesures destinées à renforcer la croissance et l'emploi au sein de l'UE. Toutefois, la dispute ouverte entre la France et l'Allemagne au sujet de l'UEM, le manque de soutien politique parmi les membres de la zone euro ainsi que les autres priorités fixées par la France pour sa Présidence expliquent sans doute pourquoi Paris n'a pris aucune nouvelle initiative à ce jour.

POSITION DES ÉTATS MEMBRES

Changer ou non les mécanismes de gouvernance de l'UEM est une question qui divise aujourd'hui les États membres. Depuis sa création, les règles de fonctionnement de l'UEM n'ont été modifiées explicitement qu'une seule fois : à l'occasion de la réforme du Pacte de croissance et de stabilité, en 2005. La coalition – largement critiquée – qui avait encouragé ce changement à l'époque, n'est aujourd'hui plus de mise. Des divisions profondes entre Berlin et Paris ont rendu toute autre initiative de réforme improbable dans un futur immédiat, étant donné qu'aucune autre coalition assez puissante ne semble se constituer

en faveur d'une réforme. Le tableau suivant recense les principales positions exprimées au cours de ces dernières années vis-à-vis de la gouvernance de l'UEM :

Sujet	Pays	Évaluation
Réforme du Pacte de stabilité et de croissance	Un assouplissement a été proposé par la France et l'Allemagne (avec le soutien du Portugal), qui violaient les règles du Pacte. Ils ont été ralliés par l'Italie et l'Espagne, qui risquaient d'entrer en violation avec le Pacte. Les Pays-Bas souhaitent un durcissement du Pacte.	La réforme des deux actes législatifs sur lesquels est fondé le Pacte a permis d'élargir son interprétation pour que soient prises en compte les évolutions conjoncturelles des pays membres, et de renforcer son « volet préventif ». Début 2008, le ministre des Finances néerlandais a suggéré que le pouvoir préventif du Pacte soit davantage renforcé (à cette même occasion, l'Eurogroupe a critiqué la France pour avoir repoussé son objectif de consolidation budgétaire de 2010 à 2012).
Renforcement de l'Eurogroupe	Décidé lors d'une réunion informelle des ministres des Finances en septembre 2004.	Institution d'un mandat de deux ans pour la Présidence. Structuration des méthodes de travail internes. Attention recentrée sur les questions de politique budgétaire. Objectif : discuter de la dimension politique de l'UME (ce qui n'a abouti à aucun résultat jusqu'ici).
Politique de taux de change/ Représentation extérieure	Le problème de l'euro fort, principale préoccupation, à l'origine, des pays dont la compétitivité des prix est faible (France, Italie, etc.), est à présent soulevé par le Président de l'Eurogroupe, qui représente l'ensemble des membres de l'UEM. La question des initiatives politiques en matière de taux de change préoccupe la Banque centrale européenne (BCE), qui redoute que son indépendance s'en trouve affectée.	Le premier voyage de la troïka (le Président de la BCE, le Président de l'Eurogroupe et la Commission) en Chine à l'automne 2008 était le premier pas longtemps préparé d'une présentation extérieure plus cohérente de l'UEM.
« Gouvernement économique »	Suggéré à plusieurs reprises par la France (pendant les négociations de Maastricht, par le parti socialiste au cours de la campagne électorale de 1997 et par Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal pendant la campagne de 2007).	L'existence d'un Eurogroupe et la référence d'un Eurogroupe dans le protocole du traité de Lisbonne sont, en partie, le résultat de la pression exercée par la France en faveur d'un « contre-poids politique » à la BCE. À ce jour, la France n'a pas clairement expliqué ce qu'elle entendait précisément par la notion de « gouvernement économique ».
Les « États-Unis d'Europe »	La construction d'une Union davantage intégrée sur le plan politique autour des États membres de l'UME avait été suggérée en 2005 par le Premier ministre belge de l'époque, Guy Verhofstadt.	Cette initiative n'a pas été soutenue par les autres pays membres, bien que l'UEM soit souvent évoquée comme l'un des « noyaux » possibles de l'Europe.

ÉVALUATION POLITIQUE : TENSIONS RÉCURRENTES AUTOUR DE LA GOUVERNANCE DE L'UEM

Les différends concernant la gouvernance de l'UEM, particulièrement entre la France et l'Allemagne, ne devraient pas être pris pour de simples marques de populisme. Ils révèlent des compréhensions divergentes de ce que devrait être une « bonne » structure institutionnelle et une « bonne » politique économique pour l'UEM. Des intérêts économiques nationaux, résultant des évolutions propres à chaque pays, ainsi que des hypothèses normatives distinctes concernant la « bonne gouvernance économique », sous-tendent ces divergences en matière de préférences institutionnelles et politiques.

Dans la plupart des pays, la conception de la politique économique demeure essentiellement nationale. Pourtant, les décisions politiques nationales peuvent s'avérer sous-optimales pour l'UEM dans son ensemble, et susciter la critique des partenaires. Par exemple, en Allemagne, dans les années 2003-2004, la politique de contrainte salariale, doublée de l'augmentation de la productivité, avait entraîné une forte chute des coûts salariaux unitaires. De même, en 2007, l'augmentation de la TVA a permis de réduire les charges sociales (ce qu'on appelle la « TVA sociale »). Ces deux mesures ont certes consolidé la compétitivité allemande, mais non sans faire pression sur les autres États membres de l'UEM. Ce type de politique, à l'égard de l'ensemble de l'UEM, est un jeu à somme nulle dans lequel les autres pays voient leur taux d'emploi chuter, tandis que l'Allemagne rafle la mise, aux dépens de ses partenaires – une politique du « chacun pour soi », en quelque sorte. En définitive, elle peut engendrer, dans certaines régions de l'UEM, la permanence d'une croissance faible qui, à son tour, peut nourrir le ressentiment des citoyens envers l'intégration européenne. L'Italie, par exemple, a été le premier État membre à connaître, en 2005, un débat au plus haut niveau politique sur l'éventualité de quitter la zone euro, bien que ce pays ne soit pas traditionnellement sceptique vis-à-vis de l'UE ou de l'UEM. L'Espagne, qui se trouvera confrontée, dans les années 2009-2010, aux retombées douloureuses de la débâcle du secteur immobilier sur la consommation des ménages et la stabilité du secteur bancaire, pourrait connaître des débats similaires visant la réintroduction de sa monnaie nationale – des appels en faveur d'une baisse des taux d'intérêts ou d'une dévaluation de la monnaie ne pouvant trouver de réponse dans le cadre de l'UEM.

L'évolution du leadership politique et de la représentation extérieure de la zone euro présente une image contrastée. À présent, le président de l'Eurogroupe bénéficie d'un mandat de deux ans renouvelable, et le fonctionnement interne de l'Eurogroupe semble avoir tiré profit de cette continuité. Toutefois, aucun leadership politique n'a pu émerger vis-à-vis des problèmes de gouvernance de l'UEM. En 2007, le premier voyage effectué en Chine par la troïka de l'Eurogroupe, en vue de discuter des questions liées au taux de change, est un signe encourageant qui peut être perçu comme la première tentative d'amélioration de la représentation extérieure de la zone euro. Cependant, la réunion du G3 (Allemagne, France et Royaume Uni) et du Président de la Commission José Manuel Barroso, en janvier 2008, afin de débattre des questions ayant trait à la surveillance réglementaire et bancaire, était une initiative qui négligeait l'Eurogroupe en tant que véritable acteur. Cette réunion intergouvernementale trilatérale pourrait conduire à une action conjointe au sein du G7 ou de

l'UE, sans tenir compte du fait que la coopération accrue en matière de surveillance et de réglementation des marchés financiers est également du ressort du l'UEM.

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE : DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS, MAIS DES DIVERGENCES EN ARRIÈRE-PLAN

Dans l'ensemble, le niveau de croissance, d'emploi et d'inflation au sein de la zone euro s'est avéré satisfaisant, malgré une baisse dans les années 2001-2003, en partie imputable à des difficultés survenues dans les plus grandes économies de l'UE, notamment en Allemagne (où la croissance et l'inflation étaient faibles) et en Italie (où la croissance était faible et l'inflation forte). Aujourd'hui, en 2008, la pression inflationniste s'accroît.

Dans le même temps, les divergences structurelles au sein de la zone euro se sont amplifiées, et la durée des cycles économiques dans les pays membres semble être plus longue aujourd'hui qu'avant leur intégration à l'UEM. Ce phénomène a des effets négatifs à long terme sur le marché du travail (le chômage conjoncturel pourrait devenir structurel), et sur les décisions d'investissement des entreprises (avec le risque d'un impact négatif sur les capacités d'innovation, et donc sur la productivité). De plus, il soulève des questions concernant la gouvernance de l'UEM : si certains voient là l'occasion de renforcer l'ordre du jour de Lisbonne et d'améliorer ainsi le fonctionnement transfrontalier des marchés, d'autres plaident pour une révision des règles et des mécanismes budgétaires.

En effet, dans certains pays, les résultats de la politique budgétaire ont été procycliques et ont aggravé les divergences conjoncturelles. Le rôle de stabilisateur automatique de la politique budgétaire reste relativement restreint dans le cadre de l'UEM. Le Pacte de stabilité et de croissance a été réformé après une première expérience, dans le but de consolider son volet préventif et d'étendre sa portée pour que, en cas d'éventuelles sanctions, les évolutions conjoncturelles soient prises en compte. L'engagement des pays de l'UEM de consolider leurs budgets d'ici à 2010 montre qu'il existe une volonté politique d'améliorer encore davantage la viabilité des finances publiques. Néanmoins, les limites de cette méthode de coordination « en douceur » sont évidentes, comme en témoigne la décision de la France de repousser cette échéance à 2012. Les différends portant sur cette question sont révélateurs de problèmes d'exécution, mais également d'adéquation et de légitimité quant aux cibles déterminées.

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

La gouvernance de l'UEM est un problème crucial auquel il faut s'attaquer sans plus de délai. La première série de questions qu'il faudrait soumettre à débat porte sur *la forme que pourrait prendre une révision éventuelle des structures de gouvernance et de la représentation extérieure de l'UEM*.

■ Comme il l'a été décidé en septembre 2004, l'Eurogroupe devrait s'attacher à discuter de la situation politique de la gouvernance de l'UEM, et de la nécessité d'apporter

des réponses politiques à des problèmes structureaux devenus patents, dix ans après la création de l'UEM. Cette réflexion devrait être étroitement liée aux travaux entrepris par la Commission européenne sur la révision du fonctionnement de l'UEM.

■ À un moment donné, ce débat devrait se concrétiser par un sommet de la zone euro, qui rassemblerait les chefs d'États et de gouvernements des pays membres de l'UEM. Cette première réunion serait l'occasion d'aborder le débat qui s'impose sur le futur de la représentation extérieure de la zone euro, une fois que la Commission européenne aura rendu son rapport courant 2008.

■ Le sommet de l'UEM pourrait alors devenir une réunion annuelle d'une demi-journée, dans le cadre du Conseil européen de printemps, consacrée à des questions liées au développement et à la compétitivité économiques. Ainsi, cette réunion porterait sur des sujets particulièrement pertinents pour les pays de l'UEM, qui partagent une monnaie commune et dont les économies sont hautement intégrées et interdépendantes. Ce sommet devrait se tenir avant celui des 27, et favoriser la confidentialité ainsi qu'une attitude constructive, en répondant au même format restreint que les réunions de l'Eurogroupe (en limitant le nombre de participants à deux pour chaque pays, soit le chef de l'État ou du gouvernement et le ministre des Finances).

De telles propositions pourraient être source de conflits avec les pays qui ne sont pas membres de l'UEM (en particulier les pays bénéficiant d'une clause d'exemption à long terme, tels que le Royaume Uni, la Suède, et éventuellement le Danemark), qui cherchent à éviter toute institutionnalisation approfondie de l'UEM. Tandis qu'une coopération étroite devrait bien entendu être maintenue entre les pays membres de l'UEM et les non-membres (et les futurs membres) autour des questions économiques communes à l'ensemble de l'UE, il apparaît légitime que les pays membres ayant adopté l'euro débattent entre eux de l'avenir des structures de gouvernance de l'UEM. Les candidats à l'adoption de l'euro devraient être associés de près à ces débats, et les pays bénéficiant de clauses d'exemption devraient être tenus régulièrement informés. La situation a changé depuis l'élaboration du traité de Maastricht : à l'époque, l'asymétrie entre l'UEM et l'UE était perçue comme une situation transitoire qui ne nécessitait pas la création de structures de gouvernance propres à la zone euro. On pensait qu'avec le temps, tous les pays de l'UE rempliraient les critères de convergence et intégreraient l'UEM. Mais depuis que le Royaume Uni, le Danemark et la Suède ont choisi de ne pas prendre part à l'UEM, une fracture divise les membres de l'UEM et les non-membres, et il est peu probable qu'elle se résorbe. De fait, il est nécessaire que cette entité se dote de ses propres structures de gouvernance – nécessité déjà matérialisée par la création de l'Eurogroupe.

Au regard des débats sur la réforme de l'UEM, les recommandations suivantes méritent attention :

■ Toute tentative qui aurait des conséquences sur l'indépendance de la BCE serait vouée à l'échec, en raison de la position ferme de certains pays vis-à-vis de cet *acquis* consigné dans le traité de Maastricht.

■ Quand le débat sur la réforme de l'UEM sera lancé, le succès qu'a remporté l'UEM en apportant de la stabilité aux pays membres devrait être clairement mis en avant, car tout débat de réforme risquant d'être interprété comme une remise en question de

l'UEM elle-même. Dans l'ensemble, l'UEM a apporté en Europe un haut niveau de stabilité monétaire, ce qui n'était pas le cas au cours des décennies précédentes. Elle a stabilisé le marché unique, en mettant fin aux distorsions auparavant causées par les fluctuations du taux de change, tout en réduisant la vulnérabilité des pays membres face aux crises financières internationales.

■ Toutefois, le succès de la première décennie de l'euro ne peut servir de gage à sa réussite sur le long terme. Tout d'abord, une désintégration de l'UEM est un scénario tout à fait probable, bien qu'une telle issue ne soit pas débattue aujourd'hui sur le plan politique, ni prévue d'un point de vue juridique par les traités européens. Dix années d'UEM ont largement mis en évidence, de façon empirique, les types de danger inhérents à la structure de cette politique et qui, dans le pire des cas, peuvent conduire à des tensions économiques et politiques, notamment en raison de divergences économiques (conjoncturelles) entre les différentes régions ou les pays membres. De telles évolutions pourraient rendre la sortie de l'UEM envisageable pour certains pays membres, particulièrement si les marchés se mettent à spéculer contre un pays qui se trouve confronté à des coûts élevés en raison de son appartenance à l'UEM. Mais un scénario plus probable serait que, sans une amélioration de ses mécanismes de gouvernance, l'UEM stagne en deçà de ses possibilités économiques. Même si aucune crise politique ne se produit, il se peut que l'Europe connaisse un déclin de sa prospérité générale, ce qui pourrait affecter les pays à des degrés différents, nuire à la cohésion de l'UE et alimenter les tendances eurosceptiques et populistes.

■ Des réformes sont également nécessaires dans les domaines suivants, sans pour autant affecter la BCE : création d'un sommet de la zone euro ; renforcement de la représentation extérieure de la zone euro ; discussions avec les partenaires internationaux en faveur d'une coopération bilatérale ou globale sur les taux de change ; révision des règles de la politique budgétaire (en particulier afin d'éviter les risques de procyclicalité dans les périodes d'emballement, et d'assurer une viabilité sur le long terme). De plus, le débat à venir sur la réforme du budget de l'UE devrait prendre en compte l'importance macroéconomique que celui-ci pourrait avoir pour l'UEM : il serait possible de mettre en place une stabilisation automatique à travers le budget de l'UE, en créant un impôt sur les sociétés européennes et en rendant les dépenses davantage tributaires de la situation économique des pays bénéficiaires¹.

1. Pour l'intégralité de cette argumentation, voir : S. Dullien et D. Schwarzer, *Bringing a macro-economic dimension into the EU budget debate*, document de travail sur le budget, EU-Consent, juin 2007, <http://www.eu-consent.net/content.asp?ContentId=1455>.

DONNER À L'UNION UNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE GRÂCE À UNE RESPONSABILITÉ POLITIQUE RENOUVELÉE

Frédéric Allemand, chargé de recherche senior, Fondation pour l'innovation politique

L'UEM : UN SUCCÈS INACHEVÉ

Près de dix ans après son lancement réussi, l'Union économique et monétaire (UEM) est loin d'avoir satisfait les nombreuses attentes suscitées par ce projet. Les marchés des biens et de l'emploi manquent de flexibilité, notamment au regard des processus d'ajustement des prix et des salaires. Les libertés de prestation de services et d'établissement se heurtent à diverses barrières administratives et juridiques nationales. Sur le terrain du fédéralisme budgétaire, la création de l'UEM n'a pas conduit à renforcer les fonctions d'affectation et de redistribution au niveau de la Communauté européenne. Le choix opéré par le traité de Maastricht (1992) a été, au contraire, de préserver la responsabilité des États membres dans la conduite des politiques économiques (budgétaires, fiscales, sociales et industrielles), tandis que l'Union est chargée de contribuer à la coordination, d'une part, des politiques économiques nationales, et d'autre part, de celles-ci avec les compétences économiques de la Communauté (concurrence, politique régionale, recherche et développement). Néanmoins, les dispositifs de coordination communautaires tels que le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et la stratégie de Lisbonne ont rapidement pâti de l'incapacité de l'Union à contraindre les États membres à respecter leurs engagements. Ainsi, les grandes orientations de politiques économiques (GOPE) n'ont pas réussi à garantir que les politiques budgétaires nationales soient guidées par la recherche du bien commun plutôt que par le principe du « chacun pour soi » ; la coordination sous la pression des pairs a paru moins contraindre les États membres à se réformer que favoriser la conclusion de « pactes de non-agression budgétaire, notamment entre les grands États membres¹ ».

Sur le terrain de la politique de change, le transfert de la responsabilité juridique du niveau national au niveau communautaire s'est réalisé en préservant la responsabilité politique et économique des États membres. Instance décisionnelle en matière de change, le Conseil des ministres applique une politique de « non-intervention par défaut ». Malgré l'application de la majorité qualifiée dans ce domaine, les représentants des États membres n'ont pas encore réussi à s'entendre : 1) sur la nécessité d'une stratégie de change ; 2) sur l'attitude à adopter vis-à-vis de monnaies manifestement sous-évaluées.

On observe des difficultés similaires à propos de la représentation de l'UEM au niveau international, comme le souligne le très récent rapport de Laurent Cohen-Tanugi sur

1. Jaillot P. et Pfister C., « Quelques questions sur la conduite d'une politique monétaire unique dans une zone économique et financière en voie d'intégration », *Revue d'économie financière*, 1-2002, n° 65, spéc., p. 15.

*L'Europe et la mondialisation*². En novembre 1998, la Commission a présenté une proposition visant à renforcer les positions européennes et à leur donner de la cohérence. Ce texte est toujours en suspens devant le Conseil ! Ainsi que l'observe Lorenzo Bini-Smaghi, membre du directoire de la Banque centrale européenne (BCE) chargé des relations extérieures, « [Europe] has much less influence over international policy issues than would be expected on the basis of its relative economic weight. This is particularly the case in international institutions like the IMF where, as compared to the WTO, Europe is much less influential than the USA. ³ »

Enfin, à l'heure actuelle, douze États membres – dont le Royaume-Uni, première place financière dans l'Union – sur vingt-sept n'ont toujours pas adopté l'euro.

Les raisons de cet effet d'entraînement limité de l'intégration monétaire sur les autres domaines relevant de la politique économique et sociale sont clairement identifiées : le maintien d'une forte hétérogénéité des préférences économiques des États membres et une construction asymétrique de l'UEM. Face à un volet monétaire fortement intégré, il existe vingt-sept centres de décision budgétaires et fiscaux, voire vingt-huit en incluant l'Union elle-même. Dans ces conditions, la gouvernance économique de l'Union n'existe que de nom.

Cette problématique n'a pas échappé aux chefs d'État ou de gouvernement. Le Conseil européen de Laeken (décembre 2001) avait notamment fixé comme objectif à la Convention sur l'avenir de l'Europe le renforcement de la coordination des politiques économiques. La gouvernance économique était le thème de réflexion de l'un des onze groupes de travail constitués au sein de la Convention européenne. Mais il est apparu très vite que les clivages entre les membres du groupe empêcheraient toute évolution substantielle. De fait, le traité de Lisbonne, dans le droit-fil du traité établissant une Constitution pour l'Europe, entérine les solutions existantes et ne procède qu'à des améliorations marginales.

Dans ce contexte, il est aujourd'hui évident que toute amélioration de la gouvernance économique ne peut se faire qu'à traités constants. Quatre conférences intergouvernementales (en 1996, 2000, 2004 et 2007) ont échoué à modifier substantiellement les équilibres arrêtés lors de la négociation du traité de Maastricht en 1990-1991. Toute amélioration de la gouvernance économique ne pourra se faire qu'en exploitant les marges de manœuvre que laissent les traités. Toute préconisation reposant sur un changement substantiel d'ordre constitutionnel est vouée à l'échec.

DES MARGES D'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLEMENT RESTREINTES

La marge de manœuvre existante pour améliorer la gouvernance économique européenne est restreinte à plusieurs égards.

Les États membres demeurent seuls compétents pour mener les réformes structurelles (et budgétaires) sur leur territoire. Cela ne signifie pas que toute liberté leur est laissée dans

2. *Une stratégie européenne pour la mondialisation. Rapport en vue de la présidence française de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, avril 2008. Disponible sur : www.ladocumentationfrancaise.fr.

3. Bini-Smaghi L., « Powerless Europe : Why is the Euro Area Still a Political Dwarf? », *International Finance*, 2006, vol. 9, n° 2, p. 229-248.

la conduite de leur politique économique. D'une part, les États doivent contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, à savoir notamment « promouvoir le progrès économique et social, ainsi qu'un niveau d'emploi élevé » (article 2 du traité établissant l'UE). D'autre part, il existe dans les traités une volonté de contraindre les États membres à poursuivre la convergence de leurs performances économiques, même une fois l'euro adopté : c'est là tout l'objet des articles 98, 99 et 104 du traité établissant la Communauté européenne (ci-après traité CE), complétés par le PSC. Cependant, cette contrainte est toute relative, la sanction à l'égard des États adoptant des comportements non coopératifs demeurant difficile, voire impossible à mettre en œuvre.

La stratégie de Lisbonne a tenté de substituer aux obligations négatives du PSC (« les États membres évitent les déficits publics excessifs », article 104 du traité CE) des obligations positives : faire de l'Union l'espace économique le plus compétitif au monde. Sans plus de succès : la coordination ne favorise que la discussion, pas la décision. Comme l'avait observé Jean Monnet, « [elle] ne permet pas de transformer les rapports entre les hommes et entre les pays dans les circonstances où l'union est nécessaire. Elle est l'expression du pouvoir national, tel qu'il est; elle ne peut pas le changer, elle ne créera jamais l'unité⁴ ».

La BCE est constitutionnellement obligée de maintenir la stabilité des prix, objectif au service duquel un statut d'indépendance lui a été conféré. L'indépendance n'est pas un dogme absolu mais un principe au service de l'objectif de stabilité des prix⁵. Elle n'interdit pas que l'Eurogroupe, le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances ou le Parlement européen discutent de l'évolution de la politique monétaire ou que la BCE commente les réformes structurelles engagées par tel ou tel pays. Elle n'interdit pas plus le dialogue entre la BCE et les autres institutions communautaires (c'est là tout l'objet de l'article 113 du traité CE), les autorités nationales ou la société civile. Un dialogue portant sur les questions monétaires est établi entre les membres du directoire de la BCE et le Parlement européen depuis 1999. De même, les gouverneurs des banques centrales nationales sont régulièrement auditionnés par les commissions compétentes de leur Parlement national. La seule condition posée à ce dialogue est que ni la BCE, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne sollicitent ou n'acceptent des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Parallèlement, aucun de ceux-ci ne doit chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions (article 108 du traité CE).

La prise en compte de ces deux impératifs que sont les primats de la souveraineté nationale dans l'exercice de la politique économique et de l'indépendance de la BCE conduit à écarter toutes les solutions qui recommandent :

■ la constitution d'un « gouvernement économique », compris comme l'organe disposant de la capacité de déterminer les buts politiques, économiques et sociaux de

4. Monnet J., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 35.

5. Sur la nature fonctionnelle du principe d'indépendance, voir CJCE, 10 juillet 2004, *Commission c. BCE* (OLAF), aff. C-11/00. Rec. p. I-7147.

l'État et de diriger celui-ci vers la réalisation de ses buts⁶. La proposition faite mi-janvier 2008 par le Premier ministre français François Fillon d'un Conseil européen de la zone euro n'est pas critiquable en soi si elle ne constitue pas une énième tentative de créer un tel gouvernement économique;

■ la mise sous tutelle de la politique monétaire mise en œuvre par la BCE, par exemple à travers la définition d'une fourchette d'inflation par le Parlement européen et/ou le Conseil. La définition de la politique de change ainsi que les modalités de représentation extérieure de l'UEM ne doivent pas constituer des voies d'influence détournées de l'action de la BCE.

D'une insuffisance de responsabilité juridique commune à une responsabilisation politique individuelle des acteurs de la gouvernance économique

Faut-il alors se contenter de l'existant et, faute pour l'Union de réussir à améliorer seule sa gouvernance économique, attendre qu'elle y soit contrainte sous la pression de forces extérieures? La sous-évaluation entretenue du dollar et du renminbi contre l'euro produit sur ce terrain des effets intéressants : fin novembre 2007, Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Trichet, président de la BCE et Joaquin Almunia, commissaire européen chargé des affaires économiques et monétaires, ont pour la première fois effectué un déplacement commun pour évoquer avec les autorités chinoises l'évolution du taux de change de leur monnaie contre l'euro. Plus récemment, le franchissement de la barre de 1,53 dollar pour 1 euro a conduit les membres de l'Eurogroupe à faire part de leur « préoccupation commune », inquiétude également relayée par le président de la BCE⁷. Cette convergence providentielle de vues conduira-t-elle à la formulation d'orientations générales de politique de change (article 111 du traité CE) à l'égard de l'une ou l'autre de ces deux monnaies étrangères? Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 a fixé les conditions dans lesquelles de telles orientations seraient adoptées : « dans des circonstances exceptionnelles⁸ ». Cette expression vise notamment un désalignement manifeste des taux de change ou une volatilité particulièrement élevée de ceux-ci. Reste au Conseil européen à définir ce qu'il entend par désalignement manifeste...

Si une telle approche a le mérite d'être pragmatique, elle demeure néanmoins en contradiction avec les multiples déclarations adoptées au plus haut niveau en faveur d'une prise en main de son destin par l'Union⁹. En revanche, la création de l'équivalent de l'Eurogroupe au niveau du Conseil européen permettrait la discussion entre les seuls

6. Stark J., membre du directoire de la BCE, a récemment indiqué, non sans ironie, que « *this would potentially involve the transfer to a European institutional of national sovereignty regarding economic policy issues and would require a willingness to subordinate perceived national economic interests to the economic interests of the euro area as a whole. But would those politicians who so eloquently call for an economic government be willing to accept real decisions by such an institution than ran counter to the perceived perceived national interests of their country in order to ensure the smooth functioning in EMU?* » (« Does the euro area need an economic government? », Allocution présentée lors du HEC European Executive Campus, organisé à Bruxelles, le 22 janvier 2008.)

7. « L'Eurogroupe dénonce avec force la flambée de la monnaie unique », *Le Monde*, 4 mars 2008.

8. Conclusions de la présidence du Conseil européen, 12-13 décembre 1997. JO C 35 du 2 février 1998.

9. Voir en dernier lieu la communication de la Commission du 3 octobre 2007, « L'intérêt européen : Réussir le défi de la mondialisation. Contribution de la Commission à la réunion d'octobre des chefs d'État ou de gouvernement », COM(2007)581. JO C 4 du 9 janvier 2008, p. 16 ; voir également « Déclaration de l'UE sur la mondialisation, annexée aux conclusions de la présidence du Conseil européen, réuni à Bruxelles le 14 décembre 2007 », Réf. Conseil : 16616/1/07 REV 1.

États membres concernés sur des sujets tels que la politique de change, la représentation extérieure de la zone euro ou des GOPE spécifiques aux États ayant adopté l'euro. Il est en effet étonnant que des pays tels que le Royaume-Uni ou le Danemark, notamment, aient voix au chapitre pour approuver les conclusions du Conseil européen lorsqu'elles portent sur des sujets ne concernant que les États membres participant à la zone euro. Cependant, la reconnaissance institutionnelle du Conseil européen par le traité de Lisbonne interdit l'établissement d'un Conseil européen limité aux chefs d'État ou de gouvernement ayant adopté la monnaie unique. Par conséquent, ceux-ci pourraient seulement se réunir de façon informelle, en marge du Conseil européen. La présidence de cette instance pourrait être assurée par le président de l'Union... à condition que le président ait la nationalité d'un État participant à la zone euro¹⁰.

Cependant, cette proposition d'un « Eurogroupe + » constitué au niveau des chefs d'État ou de gouvernement ne constitue jamais qu'un aménagement institutionnel informel. Il ne remet pas en cause la répartition des compétences entre les échelons communautaires et nationaux. En tant que tel, il n'améliore pas le processus de coordination des politiques économiques. Par conséquent, faute de pouvoir accroître le niveau de responsabilité juridique pesant sur les États, il faut se concentrer sur les éléments de responsabilisation politique.

Dans cet esprit, il importe de compléter les incitations institutionnelles au renforcement de la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro (à savoir la reconnaissance, dans le traité de Lisbonne, de l'Eurogroupe, ainsi que la possibilité pour les États membres de celui-ci de définir des GOPE qui leur soient propres) par des incitations matérielles. De la même façon que l'article 104, § 11, du traité CE définit un mécanisme de sanctions financières à l'encontre des États membres en déficit excessif, il devrait être possible de « récompenser » les États mettant en œuvre les réformes structurelles convenues dans le cadre des GOPE et des lignes directrices intégrées (adoptées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne). Cette récompense pourrait s'exprimer soit à travers l'attribution par la Banque européenne d'investissement de prêts à taux bonifiés, soit par le biais d'une modulation de la participation communautaire dans le cadre des fonds structurels, comme le protocole n° 28 sur la cohésion économique et sociale l'envisage à l'égard « des États membres les moins prospères ».

Au-delà, la méthode ouverte de coordination retenue notamment par la stratégie de Lisbonne n'est pas suffisante pour constituer une incitation forte. Le principe sous-jacent de la stratégie selon lequel il existe des externalités positives à toute action coordonnée se heurte, en pratique, au fait que les externalités positives sont variables selon les secteurs concernés par l'action collective¹¹.

Un moyen de compenser politiquement l'insuffisance d'externalités positives pourrait être de faire prendre conscience au « citoyen-contribuable-consommateur-salarié »

10. Un tel critère s'agissant du président de l'Union européenne a été évoqué par le secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet ; voir AFP, « Pour Jouyet, le président de l'UE devra être de la zone euro », 12 février 2008.

11. Pisani-Ferry J., « What's wrong with Lisbon? », Contribution présentée lors de la conférence Munich Economic Summit, juin 2005.

européen de l'intérêt qu'il y a pour lui à la mise en œuvre des réformes préconisées par la stratégie de Lisbonne. Ce qui supposerait :

■ une association accrue de la société civile à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Avant que les États membres n'établissent leur programme national de réforme, un débat parlementaire devrait être systématiquement organisé au niveau national ;

■ que tous les trois ans, à l'occasion de la définition des modalités de mise en œuvre des objectifs de la stratégie de Lisbonne (les lignes directrices intégrées, LDI), l'ensemble des acteurs institutionnels (Commission, BCE, représentants des États membres, des Parlements européens et nationaux, Comité économique et social européen, Comité des Régions...) et socio-économiques (partenaires sociaux, représentants de la société civile) en débattent au sein d'une « Convention sociale et économique européenne ». Le Conseil européen de printemps – qui adopte les LDI – devrait s'engager à « prendre dûment en compte » des conclusions adoptées par cette convention ;

■ une identification claire et précise des objectifs poursuivis par la stratégie de Lisbonne, associée à un effort de communication à l'attention des citoyens, des opérateurs économiques, des partenaires sociaux... Dans ce contexte, l'approche « *name and shame* » soutenue notamment par Wim Kok permettrait de sensibiliser l'opinion publique.

Cependant, la stigmatisation des États membres accusant un retard n'a de sens que si elle conduit à une identification des causes des retards, ainsi qu'à une identification des secteurs sur lesquels les États doivent concentrer leurs efforts. La méthodologie *Going for Growth* employée par l'OCDE pourrait être utilement transposée à la stratégie de Lisbonne¹².

12. Les recommandations faites pour chaque pays dans le rapport de l'OCDE reposent sur des indicateurs de politique structurelle dont les liens avec la performance économique sont clairement avérés. Ces indicateurs permettent d'évaluer dans quelle mesure les écarts de PIB sont dus aux politiques publiques plutôt qu'à des différences dans les préférences et les choix de société. À partir de ces indicateurs, et en tirant parti également de l'expertise accumulée par les comités et les experts de l'OCDE, une série de recommandations de politiques publiques sont formulées pour chaque État membre. (Rapport disponible sur le www.oecd.org.)

L'EUROPE SOCIALE : UNE RÉALITÉ OU UNE NÉCESSITÉ ?

Maciej Duszczyk, conseiller en politique sociale, DemosEuropa

La prise en considération des questions sociales dans le processus d'intégration a longtemps été repoussée. À l'exception de la liberté de circulation des travailleurs et des questions d'égalité des genres, le traité de Rome faisait l'impasse sur les enjeux sociaux, également absents des domaines d'action courants des Communautés européennes. Les débats relatifs à l'Acte unique européen ont été l'occasion d'une grande avancée dans ce domaine : Jacques Delors, alors président de la Commission, proposa en effet d'inclure certains éléments de politique sociale dans le projet européen afin d'assurer une certaine protection face au mécontentement social qu'auraient pu provoquer les réformes ambitieuses censées garantir la réalisation du marché unique. Pas moins d'une douzaine de directives ont alors été adoptées dans le domaine du droit du travail et de la santé et la sécurité au travail. Le refus du Royaume-Uni de signer la Charte européenne des droits fondamentaux des travailleurs au début des années 1990 a toutefois empêché l'adoption d'un texte unique détaillant les droits sociaux fondamentaux des citoyens européens, un objectif finalement concrétisé par le Traité d'Amsterdam. Les dispositions relatives aux normes sociales alors introduites dans le corps du texte correspondent aujourd'hui en grande partie aux titres III et IV de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Ce rappel historique succinct montre à quel point la dimension sociale du processus d'intégration européenne a pendant de nombreuses années suscité la controverse. Il est par ailleurs vraisemblable qu'il en ira encore de même à l'avenir. Afin de dresser le nécessaire bilan et d'envisager l'avenir, il convient de procéder à une analyse approfondie de l'évolution de trois dimensions spécifiques :

En premier lieu, il nous faut résumer la discussion sur les modèles sociaux européens et déterminer s'il est possible de créer un modèle social transeuropéen unique dans un avenir proche.

Ensuite, il est vital de se pencher sur les défis liés aux changements démographiques et notamment l'impact du vieillissement de la population.

Enfin, il convient d'examiner les initiatives prises en vue de débloquer les réformes économiques libérales par l'introduction d'instruments de politique sociale.

QUELS PARCOURS POUR LES MODÈLES SOCIAUX EUROPÉENS ?

Soucieuse de réduire les problèmes de nature sociale, l'Union européenne réfléchit depuis le milieu des années 1990 à la manière de donner naissance à un modèle optimal

pour les relations entre politique économique et politique sociale¹. Le traité de Lisbonne ne définit pas explicitement de modèle social européen susceptible d'inspirer les États membres dans leur recherche de solutions systémiques aux questions sociales². L'expression « modèle social européen » apparaît toutefois dans la déclaration de Berlin qui précise encore que le modèle « *concilie réussite économique et solidarité sociale.* »

Les experts et chercheurs dans le domaine de la politique sociale s'accordent pour la plupart à dire que quelques modèles sociaux coexistent au sein de l'Union européenne et que tous partagent des principes fondateurs communs (dialogue social, solidarité entre les différents groupes sociaux et conviction selon laquelle le développement économique doit être au service des objectifs sociaux) qui les différencient des modèles observés dans d'autres régions du globe, en particulier aux États-Unis, au Japon et en Amérique du Sud³. Pour autant, les valeurs fondamentales communes aux sociétés et aux gouvernements de l'ensemble des États membres ne forment pas nécessairement un modèle social unique, comme en témoigne une discussion récente à propos d'un amendement à la directive sur le temps de travail. Les États membres se sont montrés incapables de dégager un compromis sur la question fondamentale du niveau de temps de travail, laissant par conséquent les normes inchangées malgré des modifications mineures apportées par la Cour de justice. Parallèlement, le ton de la discussion et les arguments avancés lors des négociations ne laissent aucun doute sur le fait que les différences sont loin d'avoir été aplanies depuis le début des années 1990.

La Commission européenne a tenu compte de ces divergences dans l'application de la politique sociale au sein de l'Union européenne. Sa communication de juin 2007 sur la mise en œuvre des principes communs de flexicurité insiste notamment sur le fait que la situation varie fortement d'un État membre à l'autre⁴. La communication indique en outre que tous les États membres font face aux mêmes défis liés à la modernisation et à l'adaptation aux changements induits par la mondialisation. Ce constat implique, d'une part, la possibilité de développer des « principes communs pour la mise en œuvre du modèle de flexicurité » et, d'autre part, la possibilité concrète d'échanger des bonnes pratiques et de tirer des enseignements des expériences des autres États membres. Cela ne revient en tout état de cause pas à instituer un modèle type unique qui ferait ses preuves en toutes circonstances, mais bien à mettre en place un processus qui permet de tirer profit de l'expérience d'autres pays mieux armés pour répondre aux défis du marché du travail ou dans le domaine de l'inclusion sociale. Dans sa communication, la Commission européenne propose quatre parcours pour la mise en œuvre du modèle de flexicurité, correspondant à des

1. A. Sapir *Globalisation and the reform of European social model*. Bruegel, document général de présentation lors d'une réunion informelle ECOFIN, Bruxelles 2005, F. W. Sharp *The European Social Model : Coping with the Challenges of Diversity*, Cologne 2002.

2. La seule définition générale disponible provient du Conseil européen de Barcelone de 2002 : « Le modèle social européen est fondé sur une économie performante, un niveau élevé de protection sociale, l'éducation et le dialogue social. »

3. G. Esping Andersen *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge 1990, M. Ferrera, M. *Modernising the European Social Model : sharpening priorities, stepping up reforms*, Progressive governance network, 2003.

4. Commission européenne, *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, Bruxelles, 2007.

groupes d'États caractérisés par des modèles similaires de mise en œuvre de la politique sociale, par une expérience proche sur le plan de la modernisation des systèmes sociaux et confrontés à des problèmes semblables. Cette approche est née d'un constat relativement simple : si tous les États membres poursuivent bel et bien les mêmes objectifs, ils ne disposent pas tous des mêmes instruments de politique socio-économique pour y parvenir.

Une telle approche semble obéir à une logique louable et mérite le plus grand soutien qui soit. En l'état actuel des choses, il serait vain de discuter de la création d'un modèle social européen unique ; il semble au contraire plus judicieux de concentrer les efforts sur la recherche de solutions optimales pour des groupes de pays aux modèles sociaux similaires. Parallèlement, si l'on entend éviter les scissions et la création d'une ligne de partage entre un noyau dur et un groupe d'exclus, il convient de s'assurer que les défis et les objectifs sont les mêmes pour tous.

LES DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES – LE COMPTE À REBOURS A COMMENCÉ !

Le vieillissement des sociétés est inéluctable. Le Livre vert sur les changements démographiques rappelle que d'ici 2030, les pays européens feront face à une pénurie de leur population active équivalente à 20,8 millions de travailleurs⁵. En 2005, l'espérance de vie des citoyens de l'Union dépassait 81 ans pour les femmes et approchait les 75 ans pour les hommes. Selon les prévisions actuelles, ces chiffres devraient passer à 87 et 82 ans respectivement en 2050⁶. Le vieillissement de la population ne doit pas pour autant être envisagé sous un angle négatif, mais bien comme un défi qu'il convient de relever à la fois au niveau national et à l'échelon communautaire. Nous devons être conscients qu'aujourd'hui, certains instruments et certaines activités peuvent être source d'inspiration non négligeable, une fois adaptés comme il se doit aux circonstances propres à un autre pays. À titre d'exemple, si tous les États membres parvenaient à un taux d'emploi de 75% dans la classe d'âge 15-64 ans (le taux actuellement enregistré au Danemark), cela permettrait de donner de l'emploi à 32 millions de personnes dans l'Union, soit une réponse aux pénuries de main-d'œuvre dans les marchés individuels pour de nombreuses années à venir⁷.

Autrement plus négatif, le faible taux de natalité et « l'extinction progressive » des sociétés des États membres qui s'ensuit rongent le potentiel de l'Europe. Si aucune réponse adéquate n'est apportée au défi du vieillissement et au processus d'extinction progressive, la compétitivité économique et la croissance des États membres suivront irrémédiablement une tendance à la baisse, conséquence de la hausse des dépenses encourues pour couvrir les systèmes nationaux de soins de santé. Les dépenses que l'Allemagne devra consentir pour assurer le versement des pensions passeront par exemple de 10,3% du PIB

5. Communication de la CE – Livre vert : Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations, Bruxelles, 16 mars 2005

6. *Demography Monitor 2005*, Observatoire de la situation sociale, La Haye, 2005, p. 10.

7. J. Ciechański „Bomba geriatryczna Europy : Czy polityce rodzinnej uda się ją rozbroić ? (European geriatric bomb. Can pro-family policy defuse it ?) texte photocopié, 2006, p. 1.

en 2004 à 15,4% en 2040. Sur cette même période, les dépenses de soins de santé passeront de 3,8% du PIB à 8,4%⁸.

Jusqu'ici, l'Union européenne ne s'est pas impliquée directement dans la recherche de solutions au défi du vieillissement de nos sociétés et s'est contentée de proposer des réponses susceptibles d'être appliquées à l'échelon national. Toutefois, il semble désormais essentiel pour la Commission européenne de s'atteler au problème. Le lancement d'un débat sur la politique migratoire et la présentation, en octobre 2007, des deux premiers projets de directive destinées à attirer les travailleurs qualifiés au sein de l'UE offrent néanmoins quelque espoir. Malgré tout, il ne faut pas oublier que ce type de solution n'apportera jamais qu'une aide limitée face aux problèmes démographiques auxquels les États membres sont confrontés. Les enjeux démographiques sont avant tout de nature paneuropéenne et les États membres pourraient retirer une valeur ajoutée considérable si des mesures étaient adoptées à l'échelle communautaire⁹. Il serait donc judicieux d'intégrer cette dimension dans les propositions relatives aux perspectives financières pour la période 2014-2020. Une question essentielle demeure : sous quelle rubrique budgétaire faut-il placer les dépenses relatives aux changements démographiques ? Il semble opportun de les faire concorder avec la politique de cohésion, une solution étayée par l'influence des facteurs démographiques sur la cohésion sociale. À long terme, les investissements liés aux enjeux démographiques apporteront une valeur ajoutée indéniable dans les domaines de l'économie (en assurant le maintien de suffisamment de travailleurs qualifiés), du développement (en offrant la possibilité de garantir des ressources propres pour le capital humain et le développement démographique durable) et de la politique sociale (en maintenant la structure sociale traditionnelle – la pyramide démographique – et en garantissant des conditions de vie adéquates pour les différentes générations). De surcroît, les changements démographiques revêtent bien souvent une dimension régionale : à mesure que les migrations internes prennent de l'ampleur, les régions qui se caractérisent par une structure sociale moins adaptée subiront une dégradation de leur potentiel de développement. Parallèlement, les dépenses consenties pour répondre aux défis démographiques sont par nature propices au développement et – compte tenu de la liberté de circulation des personnes, et notamment des travailleurs – concernent l'ensemble de l'Union européenne et non uniquement ses premiers bénéficiaires (les États). De plus, il convient de ne pas négliger l'amélioration du fonctionnement des systèmes de sécurité sociale, qui permet les transferts des allocations de pension. Enfin, les améliorations apportées au bilan démographique d'un État donné se traduisent immédiatement par un gain d'importance pour l'ensemble de l'UE.

Nonobstant, l'argument le plus persuasif en faveur de l'élargissement des priorités de la cohésion sociale pour inclure les défis démographiques reste la possibilité de créer en toute simplicité des instruments capables de répondre de manière efficace aux processus démographiques défavorables. Ces instruments pourraient être répartis en deux groupes

8. Ibidem, p. 7

9. Commission européenne : Communication sur l'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité, Bruxelles 2006.

complémentaires : les instruments politiques favorables à la famille et les instruments liés au marché du travail.

ABSORBER LES CHOCS DES RÉFORMES

Pendant longtemps, l'Union européenne s'est efforcée de trouver des solutions qui permettraient à ses citoyens d'être mieux armés pour affronter les défis de la mondialisation. Malheureusement, les dirigeants européens ont choisi de privilégier les investissements dans la recherche et le développement. Si de telles mesures sont assurément utiles, elles ne ciblent que les « gagnants » de la mondialisation. Les citoyens estiment généralement que de telles mesures ne constituent pas une réponse adéquate pour les travailleurs du reste du marché du travail. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les employés de ce segment du marché du travail forment une majorité capable de bloquer les réformes par crainte de perdre leur emploi. Le débat qui a entouré la directive sur les services est à ce titre édifiant. Les réformes nécessaires pour relever les défis de la mondialisation ne pourront être menées à bien si les besoins des travailleurs de ce segment du marché du travail ne sont pas pris en considération. Pourtant, ces réformes ne se feront pas sans un coût social élevé.

Jusqu'aux récentes négociations, le débat communautaire a malheureusement le plus souvent fait l'impasse sur les laissés-pour-compte de l'intégration européenne. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – censé constituer la réponse de l'UE aux besoins des perdants et laissés-pour-compte – a été intégré dans les perspectives financières actuelles¹⁰. Si cet instrument est inefficace et nécessite de nombreuses modifications, il constitue néanmoins un premier pas dans la bonne direction. À cet égard, il est plus que nécessaire de renforcer et non de réduire les mesures prises à l'échelon communautaire.

L'Union européenne doit s'efforcer de rechercher plus activement des solutions ciblées sur les perdants potentiels afin d'atténuer les éventuelles tendances à l'exclusion sociale qui pourraient accompagner les réformes mises en œuvre. Si les citoyens ont le sentiment qu'ils ne seront pas abandonnés à leur sort pour régler leurs problèmes, ils seront plus enclins à accepter des réformes comme celle du marché du travail. Cette approche s'accompagne inévitablement d'un coût financier qui devra en partie être couvert au titre du budget communautaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le bilan des mesures adoptées au niveau communautaire est relativement ambigu. D'un côté, de nombreuses solutions de nature communautaire ont influencé la situation dans les États membres, et la politique sociale est sans conteste une dimension importante

10. Règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

du projet européen. D'autre part, il est difficile de dégager un consensus sur de nouvelles solutions : celles-ci doivent permettre de renforcer la flexibilité et de créer des instruments susceptibles de contribuer à la résolution des défis induits par la mondialisation et les changements démographiques. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer aux principes qui sous-tendent les modèles sociaux européens. L'approche préconisée à l'avenir devrait être rationnelle et pragmatique et s'appuyer sur le fait que les solutions appliquées par les États membres en matière de politique sociale varient d'un État à l'autre tout en affirmant que des mesures communautaires conçues avec soin peuvent apporter une valeur ajoutée considérable aux États membres.

Recommandations à destination des présidences française, tchèque et suédoise :

■ La troïka devrait encourager le lancement d'un débat sur les évolutions possibles des modèles sociaux nationaux, afin d'aboutir à des propositions adaptées aux spécificités de chaque État membre. La fin de la présidence suédoise devrait être l'occasion de revoir le système décisionnel, destiné à préparer les nouveaux programmes nationaux prévus dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, en remplaçant les recommandations faites à l'ensemble des États membres par des recommandations adaptées aux spécificités de chacun.

■ La troïka devrait également lancer un débat sur les initiatives communautaires qui permettraient de répondre aux défis démographiques. Cela permettrait de préparer les négociations sur les futures perspectives financières et l'éventuelle intégration de ces enjeux dans une politique de cohésion révisée. De plus, compte tenu des enjeux migratoires, il serait utile d'engager un débat sur la démographie (mesures destinées à atténuer les répercussions du vieillissement et du déclin de la population) et le marché du travail (pallier les lacunes ou fermer le marché du travail de peur d'une hausse du chômage) – en recherchant un consensus sur l'orientation à donner à la « politique migratoire européenne ».

■ Une fois la discussion relative à la révision du marché unique achevée, la troïka devra réfléchir à la manière de débloquer les réformes nécessaires au niveau communautaire. Il faudra, dans le cadre de la révision budgétaire, réfléchir aux mesures destinées aux potentiels « perdants » des réformes. Une attention spécifique devra être accordée à évaluer l'impact du fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

POUR UN AGENDA SOCIAL AMBITIEUX

Marjorie Jouen, conseillère, Notre Europe

Dans le prolongement du débat sur le modèle social européen de 2005, la Commission européenne a lancé une consultation publique sur l'évolution des sociétés européennes sur la base d'un document¹ rédigé par le BEPA, au printemps 2007. Dans une Communication de novembre 2007 « Opportunités, accès et solidarité : vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du XXI^e siècle »², elle a annoncé qu'elle comptait s'appuyer sur les résultats de ce débat public pour élaborer un agenda social renouvelé à la mi-2008, en esquisant quelques orientations. Ainsi, les prochaines présidences de l'Union européenne devront-elles mener à bonne fin la négociation sur le futur Agenda social couvrant la période 2011-2016.

Dans un contexte marqué par la globalisation, la persistance du chômage et l'accroissement des inégalités, dans une société vieillissante qui s'est transformée en profondeur depuis l'instauration des modèles d'État providence au lendemain de la Seconde guerre mondiale, une réflexion sur les objectifs sociétaux auxquels doit tendre ou continuer de tendre l'Europe sociale est indispensable. Aussi, le vaste bilan dressé par la Commission, mettant en évidence des nouveaux risques sociaux qui pèsent sur les citoyens européens représente une première étape nécessaire pour élaborer un cadre d'action pour la décennie à venir.

Toutefois, les chances de succès de ce projet de refondation que Notre Europe avait recommandé dans son étude « Pour un nouveau contrat social européen »³ dépendent du respect d'un certain nombre de conditions et de plusieurs précautions.

GARDER À L'ESPRIT LES SPÉCIFICITÉS DE L'EUROPE SOCIALE

Fruit d'un long cheminement historique, l'Europe sociale est à la fois une construction juridique classique et le produit de la négociation collective. En effet, de façon parallèle aux dispositions sociales énoncées dans les différents traités, complétées par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, le dialogue social organisé au niveau européen a également été à la source d'un important acquis communautaire.

Une certaine ambiguïté vient du fait que la politique sociale de l'Union européenne n'est pas la répétition – en plus grand – de la politique sociale dans tel ou tel État membre. Elle ne se fonde pas sur les mêmes principes ; le champ de ses activités et ses instruments sont plus restreints.

1. http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_fr.pdf
2. COM (2007)726 Final du 20/11/2007
3. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud43-fr_01.pdf

Alors que la plupart des normes sociales restent d'origine nationale, l'action de l'Union obéit à une double subsidiarité⁴ : l'une est horizontale et signifie que le législateur européen n'intervient qu'en cas d'échec du dialogue social, après avoir invité les partenaires sociaux européens à négocier des accords conventionnels ; l'autre est verticale et implique que le droit européen du travail n'uniformise pas les situations sociales mais édicte des normes minimales pour toute l'Union, à charge pour les gouvernements nationaux de les appliquer. Une précaution supplémentaire consiste à empêcher les pays dont les normes sont plus exigeantes de prendre prétexte du droit européen pour abaisser le niveau de protection auquel ils sont parvenus.

Si les avancées sociales paraissent emprunter des voies plus diffuses que pour d'autres politiques européennes et si la subsidiarité y joue un rôle majeur, il serait faux d'en déduire que l'Europe sociale n'est qu'un cadre lâche et optionnel. Au contraire, elle s'appuie sur une base juridique solide et, dans certains domaines tels que la mobilité des travailleurs, la continuité de leurs droits sociaux et les règles du marché du travail européen, elle a développé un acquis « dur ».

La force du modèle européen jusqu'à aujourd'hui tient, d'une part, à la complémentarité entre les niveaux locaux, nationaux et européen, qui s'exprime au travers du principe de subsidiarité, et d'autre part à l'existence de nombreux instruments, tels que les règlements et directives, les communications, les fonds structurels, la Charte des droits fondamentaux, ou bien encore la méthode ouverte de coordination.

NE PAS NÉGLIGER TROIS COMPOSANTES FONDAMENTALES

Premièrement, il faut tenir compte du fait que les progrès réalisés depuis 50 ans résultent de la confrontation dynamique entre deux visions des relations entre le social et l'économique. La première considère que le social découle de l'économique et que l'existence de trop grandes rigidités peut nuire à la croissance. En période de difficulté économique, le social peut même être perçu comme un luxe et, dans le meilleur des cas, il est défendu seulement parce qu'il constitue un facteur productif. La seconde vision postule une certaine autonomie du social par rapport à la sphère économique et se focalise sur la préservation des droits ou des standards minimaux dans un contexte d'insécurité sociale. Rompre l'équilibre entre ces deux visions revient à s'exposer à un risque de désaffiliation de la part des citoyens européens, sans forcément gagner en efficacité.

Car, deuxièmement, même si le débat de 2005 sur l'existence d'un « modèle social européen » n'a pas été conclusif, force est de constater qu'au-delà de la diversité propre à chacun des 27 États membres, les ressemblances touchant les relations du travail, les budgets sociaux, les systèmes de protection sociale et l'organisation des services d'intérêt général dessinent une façon typiquement européenne de concevoir et promouvoir la protection sociale. Cette similitude traverse même les différences que l'on peut constater dans l'organisation des relations entre État et famille. En fait, plus que d'un modèle, on pourrait

4. Quintin O., et Favarel B., *L'Europe sociale, enjeux et réalités*, la Documentation française, Paris, 1999.

parler d'une base interprétée selon de multiples variantes. De plus, les convergences de comportements et de valeurs à l'échelle continentale⁵ permettent d'évoquer l'existence – quelque peu distincte – d'un véritable modèle de *société* européen.

Troisièmement, si la dimension sociale de la construction européenne a progressé de concert avec l'approfondissement du Marché unique, elle est aussi le fruit d'un long cheminement où chaque élargissement a joué son rôle. Dès lors, il importe de donner toute leur place aux changements induits par les deux derniers élargissements, qui ont conduit à une augmentation d'un quart de population mais de moins de 5% du PIB, en tirant parti des potentialités offertes par le traité de Lisbonne. L'ampleur des disparités économiques, l'héritage du modèle bismarckien en Europe centrale et les divers chemins empruntés par la transition économique dans les pays de l'ancien bloc communiste, qui rétroagissent sur l'évolution sociétale contemporaine des nouveaux États membres et sur leur capacité institutionnelle constituent des données qui ne peuvent être sous-estimées. L'Europe sociale ne pourra progresser qu'en s'appuyant sur leur envie de rattraper les autres et, symétriquement, sur une acceptation de leur différence par les Quinze.

ÉLARGIR SUFFISAMMENT LE CHAMP DE LA RÉNOVATION, EN Y INTÉGRANT L'ENSEMBLE DES ACTEURS

Le caractère protéiforme de l'intervention européenne, la multiplicité des acteurs et le caractère identitaire du consensus sur lequel repose cette construction disqualifient l'approche par strates utilisée dans le domaine économique. Ce n'est pas par un raisonnement en termes de « coûts de la non-Europe », comme on l'a fait pour l'achèvement du Marché unique, que l'on convaincra les États membres de s'engager davantage en matière sociale. Pour progresser, il faut remettre à jour les fondements de l'Europe sociale actuelle et vérifier ce que les uns et les autres considèrent comme les bases minimales d'une vie commune en société, à 27. À partir de cette mise à plat, la méthode des « paquets » utilisée naguère lors des élargissements de 1986 et de 1995 permettra de dessiner un horizon commun et de faire accepter les concessions réciproques.

La recomposition d'un Agenda social ambitieux, susceptible de recueillir un consensus entre les différents gouvernements nationaux, adapté aux contraintes économiques et aux attentes sociales actuelles suppose l'élaboration d'un vaste menu⁶ de négociation, incluant l'examen critique des instruments juridiques et financiers utilisés au niveau européen et la mobilisation des nouveaux acteurs, tels que les ONG et les collectivités locales et régionales.

L'examen des instruments, en vue de leur éventuelle modernisation, devrait porter sur :

- le dialogue social européen

5. *Les valeurs européennes à l'ère de la mondialisation*, Communication de la Commission, COM(2005) 525 Final du 20/10/2005

6. Voir supra « Pour un nouveau contrat social européen » (partie 4 – Élaborer un Agenda pour un nouveau contrat social européen)

- les outils juridiques contraignants (directives, règlements)
- les outils juridiques non contraignants (recommandations, communications)
- la méthode ouverte de coordination
- les fonds structurels.

Cela signifie notamment que la stratégie de Lisbonne doit prendre davantage en compte les questions sociales dans leur ensemble et ne pas se limiter à l'emploi⁷. Cela signifie aussi que, même amélioré, le recours à la méthode ouverte de coordination ne doit pas être surestimé, et que l'adéquation entre instruments et domaines d'intervention mérite d'être soumise à un test approfondi.

Pour ce qui est des nouveaux acteurs, les organisations issues de la société civile et les autorités locales et régionales occupent une place croissante dans la fourniture de services et de soutien aux populations les plus démunies. La rationalisation des systèmes sociaux au niveau national, en réponse aux contraintes pesant sur les finances publiques, et la tendance quasi-générale à la décentralisation ont entraîné un vaste mouvement d'abaissement du niveau d'intervention, laissant aux échelons de proximité la charge d'assurer la solidarité sous de multiples facettes (en 2005, la protection sociale, l'enseignement et la santé représentaient plus de 52% des dépenses des collectivités infra-nationales européennes⁸). Leurs activités vont de la lutte contre l'exclusion sociale à l'intégration des populations immigrées, de l'insertion professionnelle des jeunes au respect de la diversité en direction des personnes handicapées, de l'accueil de la petite enfance à la garantie des soins aux personnes âgées dépendantes, etc.

Pour l'instant, la place qui leur est dévolue dans la conception du nouvel Agenda social reste très marginale; l'architecture d'ensemble repose sur la prééminence des échelons nationaux, en sous-estimant les transformations en cours et à venir. Leur immense capacité d'innovation est souvent méconnue et toujours insuffisamment mise en valeur. Une meilleure prise en compte de l'intervention de ces nouveaux acteurs de manière complémentaire et parfois concurrente avec les acteurs traditionnels, que sont les partenaires sociaux et les autorités nationales, renouvellerait sensiblement la donne sociale, d'un point de vue financier, juridique et organisationnel.

Plus généralement, en matière sociale, l'Union européenne ne peut se contenter d'adopter une attitude défensive, face à des défis technologiques, économiques, sociologiques, etc. Il en va de sa crédibilité interne et externe.

On parle souvent d'économie de la connaissance, et parfois de société de la connaissance; le diagnostic porté sur les mutations comportementales et de valeurs appelle une réponse plus qualitative, une « culture de la connaissance ». C'est au moins le niveau d'ambition que les futures Présidences de l'Union devront avoir si elles veulent promouvoir un nouvel Agenda social répondant aux aspirations des Européens.

7. Cohen-Tanugi L., *Une stratégie européenne pour la mondialisation – Rapport d'étape*, 2008 (www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/RAPPORT.ETAPE.pdf)

8. DEXIA, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne 2000-2006*, 2007 (www.dexia-editions.com)

PARTIE III

JUSTICE, LIBERTÉ, SÉCURITÉ

PARTIE III – JUSTICE, LIBERTÉ, SÉCURITÉ

IMMIGRATION

Face au vieillissement de la population de l'Union européenne, à l'évolution de son marché du travail et aux pressions migratoires croissantes qui continueront de s'exercer aux frontières, les analyses s'accordent pour appeler à la définition d'une politique commune à l'égard de l'immigration irrégulière et de l'immigration qualifiée.

Concernant le traitement de l'immigration clandestine, le contrôle aux frontières et les sanctions imposées aux employeurs d'immigrants en situation irrégulière sont d'une efficacité aussi relative que préjudiciable pour le droit d'asile et le respect des droits fondamentaux.

Il faut trouver une nouvelle approche, fondée sur :

- la recherche d'un consensus européen, les différences de politiques nationales mises en œuvre minant leur crédibilité et créant des tensions entre États membres ;
- un équilibre entre contrôle aux frontières, standards humanitaires communs et cadre européen pour les régularisations (Bruegel) ;
- l'évaluation des implications éthiques des nouvelles technologies utilisées dans les politiques européennes de sécurité (CEPS) ; aucun nouveau système informatique européen de grande échelle de l'étendue du SIS II et de VIS ne doit être accepté et mis en place avant que ces derniers soient opérationnels, adaptés aux enjeux et fiables (CEPS) ;
- des campagnes d'information sollicitant les réseaux informels et les communautés locales, plutôt que les seuls accords bilatéraux passés avec les États d'origine – accords d'emplois saisonniers et reconduite à la frontière (Eliamep) ;
- la prise en compte des liens entre l'immigration légale et l'immigration illégale à partir des besoins du marché du travail, du soutien aux organisations de migrants, du système à points européen avec aide au retour, de l'étude des spécificités des pays d'origine, des conditions de passage de la migration légale à celle illégale et de celles qui permettent de réduire la seconde en favorisant la première, et enfin de la comparaison des coûts des contrôles aux frontières avec ceux de l'immigration irrégulière (Eliamep).

Par ailleurs, en ce qui concerne les travailleurs qualifiés, les auteurs s'accordent sur la nécessité d'une stratégie européenne qui permette de faire face à la concurrence mondiale sur le marché des compétences. Mais les points de vue divergent sur l'efficacité des politiques européennes en la matière, notamment la « carte bleue européenne », proposée par la Commission européenne en septembre 2007. Ils proposent donc :

- parmi les critères d'éligibilité donnant accès à cette carte, que les compétences soient prises en compte et pas uniquement le salaire – trop variable en fonction des États –, afin de renforcer l'atout que constitue le fait de pouvoir garantir aux migrants l'accès à l'ensemble du marché européen (Bruegel) ;
- des mesures nationales de promotion des infrastructures pour les expatriés résidant dans l'UE, comme l'accès à des écoles anglophones pour leurs enfants (Bruegel) ;

- une réforme du marché du travail et un investissement plus conséquent en recherche et développement qui soit attractif pour les travailleurs hautement qualifiés (EPC).

Les divergences entre think tanks, voire entre États, sont en revanche plus fortes sur deux points :

- l'intégration des migrants – certains prônent l'élaboration d'un modèle européen dépassant les limites des paradigmes nationaux (EPC), tandis que les autres estiment au contraire que les préférences sont trop hétérogènes et les effets transnationaux trop limités pour que la question puisse dépasser le cadre de la compétence nationale (Bruegel) ;

- l'immigration circulaire – certains en soulignent les effets positifs pour l'aide au développement et le contrôle de l'immigration (SWP), alors que d'autres en soulignent les limites (EPC).

Le point sur lequel le consensus est le plus évident est celui de la méthode. Tous les auteurs s'accordent en effet sur la nécessité d'une approche globale, cohérente et intégrée, et en particulier sur :

- le besoin de traiter les différents types d'immigration de façon conjointe (Bruegel, Eliamep), notamment le droit d'asile et l'immigration légale (SWP) ;

- l'interdépendance entre les États, grands et petits, européens et États tiers (SWP, EPC) ;

- le besoin de cohérence horizontale (entre les différentes politiques, sécurité, emploi, questions sociales, intégration, politique étrangère et de sécurité, aide au développement) et verticale (entre niveaux de gouvernance) (SWP, EPC) ;

- la nécessité d'une coordination entre les troïkas successives, à l'intérieur de chaque troïka et entre les institutions européennes (SWP).

JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES (JAI)

Un des domaines des politiques européennes affecté au plus haut point par les phénomènes migratoires est celui de la justice et des affaires intérieures, bien qu'il couvre un champ beaucoup plus vaste.

Ce domaine est actuellement sujet à de fortes divergences. C'est un des secteurs où les avancées du traité de Lisbonne sont les plus importantes : fin de la structure en piliers, généralisation de la procédure législative ordinaire, extension de la base juridique de la JAI à d'autres domaines, reconnaissance mutuelle des décisions de justice, possibilité de créer un parquet européen. Mais ce secteur est encore sujet à des restrictions – unanimité ou mécanisme du « frein de secours » dans certains domaines, période transitoire pour les instruments adoptés avant le traité de Lisbonne, opt-out (EPC).

De plus, s'il peut constituer une illustration de l'Europe des résultats qui pourrait réconcilier l'opinion publique avec la construction européenne, le difficile équilibre recherché entre sécurité et protection des libertés individuelles peut également rendre l'UE moins populaire (CER). Enfin, sans qu'il y ait vraisemblablement de nouvelles propositions

législatives avant l'entrée en vigueur du nouveau traité, la Commission européenne presse pour l'adoption des décisions en cours, afin que des années de difficiles négociations ne soient pas perdues avec le changement de base juridique communautaire et l'expiration des actes lancés sous le régime d'Amsterdam.

À cette fin, il est nécessaire que :

- les trois présidences arrivent à s'accorder sur un agenda commun et une répartition des tâches (EPC);

- la Commission trouve le soutien des conseils JAI et surtout du Parlement européen, dont les pouvoirs sont renforcés par le nouveau traité (EPC);

- un compromis soit atteint entre les gouvernements, qui doivent accepter le rôle de défenseur des libertés civiles du Parlement européen, et ce dernier, qui doit apprendre le langage de la sécurité et renforcer son expertise sur les questions relevant de la JAI (CER);

- les institutions se préparent à l'entrée en vigueur du nouveau traité, avec :

- la définition de la composition et des tâches du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure (COSI),

- la coordination des groupes de travail au Conseil,

- la réorganisation de la DG Justice Liberté Sécurité (JSL) de la Commission européenne,

- la réorganisation de la DG Justice, Liberté et Sécurité de la Commission européenne et de la commission LIBE (libertés civiles, justice et affaires intérieures) du Parlement européen (EPC, CER).

IMMIGRATION CLANDESTINE ET IMMIGRATION HAUTEMENT QUALIFIÉE : UN TANDEM COMPATIBLE

Jakob von Weizsäcker, chargé de recherche, Bruegel

Le programme de La Haye donne à l'UE l'ambition de se doter d'une politique d'immigration commune d'ici 2010. Mais quels sont les aspects de la politique migratoire qui devraient faire l'objet d'une coordination et d'une harmonisation et quels sont ceux qui devraient demeurer une prérogative nationale ? Si cette question suscite la controverse et sera délicate à résoudre, elle ne peut être passée sous silence compte tenu de l'ampleur et de l'urgence des défis liés à l'immigration. Je m'efforcerai ici de démontrer que les trois présidences à venir (France, République tchèque et Suède) devront envisager la politique européenne d'immigration sous une double perspective : l'immigration clandestine et l'immigration hautement qualifiée. Trois grands messages doivent être adressés aux décideurs européens dans le cadre de ces priorités :

- Les objectifs de l'UE en matière d'immigration clandestine doivent être équilibrés pour porter leurs fruits, associant contrôles renforcés, normes humanitaires et accord sur les parcours de régularisation.

- Pour que l'UE puisse tirer son épingle du jeu de la concurrence mondiale pour attirer les talents, elle doit consolider son projet de directive relative à la carte bleue, et les États membres doivent encore intensifier leurs efforts dans ce domaine.

- Pour des raisons à la fois politiques et économiques, il est plus judicieux de grouper les objectifs en matière d'immigration clandestine et d'immigration qualifiée dans le cadre d'une approche unique que de séparer ces deux dimensions.

Le défi de l'immigration auquel l'Europe doit faire face est un défi d'envergure qui nécessite une réponse urgente. Ce défi combine trois grands aspects. Premièrement, la pression migratoire augmente en raison de la mobilité croissante des populations des pays pauvres voisins de l'UE. Ensuite, les États membres de l'UE qui abritent un important contingent d'immigrants se heurtent à un défi d'intégration de grande ampleur : de nombreux migrants de la deuxième génération se sentent frustrés dans leurs ambitions en raison du faible niveau d'éducation et du mauvais fonctionnement du marché du travail. Si les politiques d'intégration échouaient, cela pourrait se traduire par l'apparition de vastes classes ethniques sous-prolétariennes permanentes au sein de l'UE. Enfin, la concurrence qui sévit au niveau mondial pour attirer les travailleurs hautement qualifiés s'est intensifiée en raison des changements technologiques privilégiant les qualifications et de la mondialisation, et l'Union peine à attirer et à garder les cerveaux dont elle a besoin. La question de la mobilité intérieure au lendemain du dernier élargissement ayant

été réglée pour le pire et le meilleur, l'heure est maintenant venue de relever le défi de l'immigration extérieure¹.

PRIORITÉS POUR UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION COMMUNE

Une réponse cohérente implique de développer toujours davantage la politique d'immigration commune en raison des importantes répercussions croisées des politiques migratoires nationales, et notamment de l'absence de contrôles aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen. Un renforcement de la coordination au niveau européen s'avère également nécessaire compte tenu de la mobilité accrue, tant *de jure* que *de facto*, des migrants légaux des pays tiers. Si l'on tient compte des effets de diversion, on pourrait même aller jusqu'à affirmer que les politiques européennes en matière d'immigration légale devraient faire l'objet d'une plus grande coordination en raison de la mobilité croissante des citoyens européens au sein de l'UE. Malheureusement, l'immigration demeure un facteur de division sur le plan politique dans la plupart des États membres. Dès lors, les priorités nationales reflétées par la politique gouvernementale sont bien souvent changeantes. Cet important handicap devrait inciter l'Union européenne à axer ses objectifs communs sur les défis les plus pressants et les moins sujets à controverse au lieu de viser la perfection.

Le premier domaine d'action prioritaire de la politique migratoire commune doit couvrir l'immigration clandestine, un domaine qui nécessite plus que tout autre une coordination urgente au niveau européen. Bien qu'il soit difficile de chiffrer l'immigration clandestine, les immigrants clandestins installés sur le territoire de l'UE seraient selon les estimations entre quatre et huit millions, pour un afflux annuel qui pourrait avoisiner le demi-million d'individus². La mobilité *de facto* des immigrants clandestins à l'intérieur de l'espace Schengen a d'importantes répercussions. À titre d'exemple, selon les estimations, 50% des immigrants clandestins ukrainiens présents au Portugal sont entrés sur le territoire de l'Union avec un visa Schengen délivré par l'Ambassade autrichienne ou allemande³. L'idée de renforcer la coordination dans le domaine de l'immigration clandestine est également étayée par les prévisions à la hausse des pressions migratoires dans les années à venir. Si l'on prend comme point de référence l'immigration clandestine en provenance du Mexique (un pays de 100 millions d'habitants) à destination des États-Unis, on constate que le potentiel migratoire à destination de l'Union est considérable. Quelque 500 millions de personnes vivent aux portes de l'UE avec un revenu dont la différence

1. C'est également le constat dressé par le G-6, qui réunit tous les six mois les ministres de l'intérieur britannique, français, allemand, italien, polonais et espagnol. Dans l'idéal, ces pays aimeraient adopter un « pacte européen sur la migration » dès octobre 2008 sous la présidence française.

2. Voir Franck Düvell (2006) — *The Irregular Migration Dilemma : Keeping Control, Out of Control or Regaining Control* dans Franck Düvell (éd.), *Illegal Immigration in Europe, Beyond Control?*, Palgrave Macmillan, New York.

3. Voir Maria Baganha, Jose Marques et Pedro Gois (2004) — *The unforeseen wave : migration from Eastern Europe to Portugal*, dans Maria Baganha et Maria Fonseca (éd.), *New waves: Migration from Eastern Europe to Southern Europe*, Lisbonne.

avec le revenu moyen européen est comparable à ce que l'on observe entre les revenus mexicain et américain.

Le deuxième domaine d'action prioritaire doit couvrir l'immigration hautement qualifiée car l'UE peine à rattraper son retard sur la concurrence mondiale dans un domaine moins sujet à controverse. En Australie, au Canada et aux États-Unis les travailleurs nés à l'étranger sont fort probablement plus qualifiés que les travailleurs d'Europe nés à l'étranger. La réussite incontestable de régions telles que la Californie doit beaucoup à la capacité de ces régions à attirer des immigrants hautement qualifiés. Une approche commune en matière d'immigration hautement qualifiée permettrait de doter l'Europe d'un pouvoir d'attraction largement supérieur à ce qu'il est possible d'obtenir par les politiques nationales distinctes, en offrant aux travailleurs visés un accès à l'ensemble du marché européen du travail. Le projet de directive de la Commission relatif à l'introduction d'une carte bleue pour les migrants hautement qualifiés constitue un premier pas dans la bonne direction mais devrait être plus ambitieux. Les retombées économiques de l'immigration hautement qualifiée devraient heureusement être positives dans l'ensemble des États membres. Ces mesures devraient ouvrir la voie à d'autres, plus ambitieuses, dont l'Europe a besoin pour participer avec succès à la concurrence mondiale visant à attirer les talents.

Deux grands thèmes sont absents des priorités proposées dans le cadre de l'agenda européen en matière d'immigration : l'immigration légale peu qualifiée et l'intégration, ce qui ne signifie pas pour autant que ces questions ne revêtent aucune importance. Cependant, il existe de bonnes raisons pour laisser ces questions sous la responsabilité des différents gouvernements nationaux pour le moment. Les retombées transfrontalières de l'immigration légale sont moins conséquentes que pour l'immigration clandestine, notamment parce que le statut juridique des personnes concernées n'est toujours pas transférable au sein de l'UE pendant les cinq premières années au moins. Parallèlement, les préférences des États membres concernant l'immigration peu qualifiée varient très fortement d'un pays à l'autre, ce qui s'explique en partie par les différences nationales sur le plan du marché du travail et des systèmes de protection sociale. Le besoin de politique commune concernant l'immigration peu qualifiée se fait donc moins pressant. De la même manière, si les problèmes d'intégration peuvent parfois traverser les frontières, ils demeurent pour l'essentiel une question de portée nationale. De surcroît, les différences observées entre États membres sur le plan de la composition de la population d'immigrés, sur le plan institutionnel (et notamment de l'éducation et du marché du travail), ainsi que les subtilités de conception des réalités réduisent les perspectives d'une législation européenne d'envergure dans ce domaine. Pour autant, le renforcement du dialogue européen sur les défis de l'intégration peut donner un coup de fouet aux politiques nationales d'intégration et en améliorer le contenu grâce à un apprentissage conjoint.

IMMIGRATION CLANDESTINE

Les objectifs de l'UE en matière d'immigration clandestine doivent être équilibrés pour porter leurs fruits, associant contrôles renforcés, normes humanitaires et accord sur

les parcours de régularisation. Dans certains domaines, la coordination à l'échelle européenne se traduit par un renforcement des politiques restrictives. À titre d'exemple, la coordination européenne a pour conséquence le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union. En effet, les décisions exclusivement nationales dans ce domaine tiennent compte des coûts plus élevés qu'entraîne le renforcement des contrôles aux frontières, mais elles ne tiennent pas compte des bénéfices qu'en retirent les autres États membres. Dans d'autres cas, la coordination des politiques relatives à l'immigration clandestine peut s'avérer moins répressive que les différentes politiques nationales appliquées sans coordination aucune. Les États membres peuvent notamment être tentés de mener la vie dure aux immigrants clandestins en espérant les diriger vers d'autres États membres. Pour lutter contre ce phénomène, il conviendrait de convenir de normes européennes renforcées pour le traitement décent des immigrants clandestins. Il est nécessaire de mettre en place une politique globale en matière d'immigration clandestine qui tiendrait compte des deux types de problèmes de coordination. Une politique uniquement axée sur le volet répressif serait déséquilibrée et politiquement inacceptable.

La politique en matière d'immigration clandestine doit prévoir un cadre européen pour la régularisation des immigrants clandestins. La déportation massive d'immigrants clandestins est par essence irréaliste et moralement inacceptable. La régularisation apparaît alors comme la moins mauvaise des options. Toutefois, les États membres sont trop souvent enclins à retarder exagérément les processus de régularisation dans l'espoir de voir les immigrants se tourner vers d'autres États membres plus généreux. Ces retards excessifs auront pour corollaire d'augmenter le contingent d'immigrants clandestins en Europe, ce qui ne sera pas sans répercussions négatives sur le système légal et intensifiera encore davantage le défi de l'intégration. Toutefois, il existe un autre risque : si certains États membres optent pour une régularisation trop rapide, cela rendra l'immigration clandestine *ex ante* plus attrayante et renforcera encore les flux migratoires à venir. Compte tenu de l'exercice d'équilibre que nécessite le processus de régularisation, l'Union européenne devrait instaurer un cadre commun limitant les positions extrêmes tout en offrant une marge de manœuvre aux décideurs nationaux afin de répondre aux spécificités de leurs pays respectifs.

IMMIGRATION HAUTEMENT QUALIFIÉE

Pour garantir la réussite de la carte bleue proposée, il est primordial d'en renforcer grandement le pouvoir de séduction. Le principal atout d'une carte bleue européenne face aux 27 régimes nationaux réside dans la possibilité pour les immigrants hautement qualifiés d'avoir accès à l'ensemble du marché européen du travail⁴. Malheureusement, la proposition avancée aujourd'hui par la Commission manque d'ambition à cet égard. Selon le projet de texte actuel, il serait tout aussi difficile de passer d'un État membre à un

4. Pour un argumentaire détaillé, voir Jakob von Weizsäcker (2006) - Welcome to Europe, Policy Brief 2006/03, Bruegel, Bruxelles – qui proposait pour la première fois l'instauration d'une « Carte bleue » européenne.

autre avec une carte bleue que de solliciter la délivrance d'une nouvelle carte bleue dans le deuxième État membre.

Pour augmenter les chances de dégager un accord sur une carte bleue qui garantirait un accès à l'ensemble du marché européen du travail, il convient d'en affiner les critères d'éligibilité. Le projet de directive actuel propose le critère d'éligibilité suivant pour la carte bleue : preuve d'un contrat de travail avec un niveau de rémunération équivalent à au moins trois fois le salaire minimum. Ce critère présente des faiblesses sur le plan de la logique économique lorsque l'on sait que le niveau du salaire minimum en comparaison avec le niveau de rémunération moyen varie fortement d'un État membre à l'autre. Plus important encore, il est peu probable qu'une carte bleue délivrée, par exemple, en Roumanie sur la base d'un salaire mensuel de 400 euros soit acceptée par l'ensemble des États membres. Il serait préférable d'intégrer les compétences et d'autres caractéristiques aux critères d'éligibilité, combinées à un seuil salarial établi sur le plan national. Un système à points pourrait à cet égard constituer une solution idéale. En se basant sur ce modèle, il devrait être plus aisé de dégager un consensus sensé sur une carte bleue offrant accès à l'ensemble du marché européen du travail.

Au-delà de ce système renforcé de carte bleue, les États membres pourraient envisager diverses mesures complémentaires, comme des infrastructures pour expatriés, susceptibles de renforcer leur pouvoir d'attrait sur les cerveaux étrangers. Les immigrants hautement qualifiés sont très demandés et ont souvent le choix entre plusieurs destinations. La présence d'infrastructures pour expatriés – comme des écoles prodiguant des cours en langue étrangère pour leurs enfants – est un facteur déterminant et souvent négligé pour leur décision finale. La connaissance de la langue anglaise de la plupart des immigrants hautement qualifiés fait de la disponibilité d'infrastructures appropriées dans les pays non anglophones un critère particulièrement décisif. L'extension de ce type d'infrastructures en dehors des frontières des capitales, où elles restent confinées à l'heure actuelle, fait partie des mesures susceptibles d'appuyer les efforts déployés par l'UE pour attirer les immigrants hautement qualifiés.

UNE APPROCHE GLOBALE

Il devrait être plus facile de poursuivre les objectifs en matière d'immigration clandestine et d'immigration hautement qualifiée de manière conjointe que séparée, pour des raisons tant économiques que politiques⁵. Une politique exclusivement axée sur l'immigration hautement qualifiée pourrait être vue comme une politique élitiste et risque de passer à côté des questions difficiles. De la même manière, une politique exclusivement axée sur l'immigration clandestine se heurterait vraisemblablement à des difficultés politiques puisqu'elle impliquerait non seulement un renforcement des contrôles, mais aussi l'instauration d'une régularisation systématique des immigrants clandestins. Toutefois,

5. Pour un argumentaire détaillé, voir Herbert Brücker and Jakob von Weizsäcker (2007) — *Migration policy : at the nexus of internal and external migration*, dans André Sapir (éd.), *Fragmented Power : Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, Bruxelles.

une approche européenne globale intégrant ces deux dimensions pourrait séduire par l'équilibre entre les aspects économiques, humanitaires et répressifs. Le bouquet de compétences qui résulterait de cette politique migratoire devrait être suffisamment attrayant pour être rapidement absorbé.

Plusieurs bonnes raisons laissent à penser que l'équilibre renforcé dans les compétences des immigrants pourrait renforcer la capacité d'absorption de l'immigration. Une forte proportion d'immigrants hautement qualifiés a un impact positif sur les recettes fiscales issues de l'immigration et peut contribuer à atténuer les effets négatifs sur la redistribution. De surcroît, les immigrants hautement qualifiés facilitent l'intégration en diminuant les préjugés de la population locale et en servant de modèle aux autres immigrants. Il convient de souligner que les avantages retirés de ce meilleur équilibre des compétences ne signifient pas que l'immigration peu qualifiée soit inutile ou nuisible. Il est au contraire possible d'affirmer que la contribution nette de l'immigration peu qualifiée est renforcée par la présence concomitante d'immigrants hautement qualifiés, ce qui présente également une garantie pour le développement futur. Les différences dans l'équilibre des compétences de l'immigration peuvent pour beaucoup expliquer pourquoi des pays comme le Canada, l'Australie et la Suisse – où un habitant sur cinq est né à l'étranger – éprouvent moins de difficultés face à la question de l'immigration que des pays comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas, où à peine un habitant sur dix est étranger. L'équilibre des compétences est le principal élément qui doit inciter les dirigeants européens à adopter une approche englobant à la fois l'immigration clandestine et l'immigration hautement qualifiée.

Heureusement, le trio présidentiel dispose de l'équilibre des compétences nécessaire pour relever le défi. La France possède une vaste expérience en matière d'immigration clandestine. La République tchèque est le premier pays européen à avoir introduit un système de points pour les immigrants hautement qualifiés. Et la politique migratoire de la Suède présente un bilan irréfutable sur le plan des aspects humanitaires. Ce trio a l'occasion d'instaurer une politique de l'immigration dont la somme est plus importante que les différents éléments pris séparément.

POUR UNE APPROCHE GLOBALE DES ENJEUX D'IMMIGRATION EN EUROPE : UN DÉBAT COURAGEUX S'IMPOSE

Elizabeth Collett, chargée de recherche, EPC

Presque toutes les conversations portant sur les politiques à mener pour l'avenir de l'Europe mettent l'accent sur la question du changement démographique et de ses effets : des sociétés vieillissantes, une population active en recul et un obstacle de taille à la croissance économique. Si l'immigration n'est pas une solution en soi, elle sera néanmoins un élément clé des politiques publiques, et les responsables européens le reconnaissent désormais. Les Présidences française et suédoise ont toutes deux annoncé leur intention, pour les mois à venir, de faire de l'immigration une priorité.

En même temps, le débat est circonscrit par une prise de conscience toujours plus aiguë du fait que les forces de la mondialisation, les inégalités économiques et la géographie en elle-même rendent désormais impossible de contrôler l'immigration sous toutes ses formes à travers des politiques nationales ou même européennes. Dans un monde où même le gouvernement le plus strict ne peut maîtriser l'intégralité de ses frontières, les démocraties libérales doivent accepter une certaine dose de « faillite » des pouvoirs publics.

La classe politique se trouve confrontée à une pression croissante pour prouver sa capacité à contrôler les flux migratoires, que ce soit aux frontières visibles de l'Union européenne ou au moyen de systèmes permettant de sélectionner les résidents potentiels. Mais parvient-elle à faire face à toutes ces sollicitations ? Alors que le traité de Lisbonne introduit de nouvelles règles du jeu pour l'adoption des politiques concernant l'admission de ressortissants des pays tiers, le présent papier entend souligner certaines des grandes questions d'immigration que l'Europe va devoir affronter dans les dix ans à venir, et suggère que l'Union européenne trouvera sa force dans l'adoption d'une approche globale face aux problèmes d'immigration.

PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'EUROPE – ENTRETENIR LES QUALIFICATIONS

Le système de Carte bleue proposé par la Commission en 2007 représente un progrès, et il faut espérer qu'il aura lancé un débat sur le type de compétences dont l'Europe aura besoin à l'avenir¹. Néanmoins, il s'agit également du fruit d'un compromis politique et, en tant que tel, il ne pourra représenter qu'une stratégie à court terme pour l'Europe. Il ne

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

suffira pas à faire de l'UE un protagoniste dans la compétition qui se développe au niveau mondial pour attirer les meilleurs, et néglige le fait que les pays européens vont être, dans les années à venir, en concurrence entre eux pour la main-d'œuvre qualifiée.

Les éléments nécessaires à la réussite d'une stratégie d'attraction des travailleurs hautement qualifiés ne rentrent pas uniquement dans le cadre des politiques d'immigration : marchés du travail flexibles, reconnaissance des compétences et des qualifications, portabilité des droits et, surtout, qualité des emplois proposés. L'élaboration d'une politique vraiment compétitive pour la main-d'œuvre hautement qualifiée va donc nécessiter beaucoup de travail en dehors du domaine de la Justice et des Affaires intérieures, et l'Union européenne est bien placée pour prendre l'initiative de réformes du marché du travail visant à créer une main-d'œuvre réellement mobile.

Les politiques conçues pour attirer des talents issus de pays tiers doivent s'accompagner de politiques investissant dans le potentiel de jeunes Européens et l'utilisation efficace des talents étrangers déjà présents en Europe. Les mesures visant à coordonner la reconnaissance des qualifications et compétences acquises hors de l'Europe, associées aux efforts d'amélioration des centres de recherche et d'innovation présents sur le continent, pourraient avoir davantage d'effet que les politiques imposant des distinctions artificielles entre les immigrants en fonction de leurs qualifications.

L'IMMIGRATION PEU QUALIFIÉE – UN DÉBAT À PART ENTIÈRE

Comme prévu, et comme le suggèrent certains rapports récents, l'abondante source de main-d'œuvre provenant des nouveaux États membres est en train de s'épuiser. Plusieurs pays – notamment le Royaume-Uni et l'Irlande – ont façonné leurs politiques d'immigration pour les ressortissants de pays tiers en se fondant sur l'idée que cela serait suffisant pour trouver les ouvriers immigrés les plus qualifiés.

Les États membres doivent encore élaborer des politiques durables pour attirer de la main-d'œuvre à tous les niveaux de qualification. Si certains ont recours à la régularisation a posteriori de travailleurs irréguliers déjà présents dans le pays, d'autres s'y opposent farouchement. Les accords spécifiques passés avec les pays d'origine pour obtenir des ouvriers saisonniers et temporaires sont actuellement limités. La migration circulaire – panacée controversée pour maximiser les avantages économiques tout en minimisant l'impact social – sera difficile à mettre en pratique et doit être considérée, au mieux, comme une solution partielle.

Entre-temps, des employeurs peu scrupuleux trouvent des moyens illégaux pour pallier la rareté de la main-d'œuvre grâce au travail dissimulé. Cette pratique vient non seulement nuire à la crédibilité des politiques d'immigration et à la position de l'UE en tant que bastion des droits fondamentaux, mais place en outre les immigrants dans des situations de vulnérabilité. Les États membres doivent cesser de fermer les yeux face au travail illégal des immigrants, qui sont souvent exploités. Des accords européens visant à empêcher les régularisations de masse en Europe ne seraient qu'un prolongement de cet état d'esprit ; l'UE doit plutôt chercher à créer un véritable ensemble de droits – notamment de

droits du travail – pour les immigrants, indépendamment de leur statut, et abandonner les propositions en demi-teinte de l'année dernière.

Quelle que soit la polarisation des débats nationaux, l'Union européenne est bien placée pour entamer un débat sérieux et à long terme sur la meilleure manière d'attirer cette main-d'œuvre et pour s'intéresser au potentiel des principaux états voisins, notamment la Turquie et le Maroc.

INTÉGRATION – FAIRE ABSTRACTION DES MODÈLES NATIONAUX

Trop souvent, le débat politique sur l'intégration des immigrants s'enlise dans les modèles d'intégration nationaux, c'est-à-dire les objectifs et résultats présentés par les gouvernements successifs comme expression de l'image que chaque pays a de soi-même. En France, par exemple, la promotion de la citoyenneté comme outil principal pour aider à l'intégration des immigrants reflète l'importance de préserver la république laïque. La façon dont le gouvernement s'occupe de la question est aussi déterminée par le type et le nombre d'immigrants présents dans chaque pays, ainsi que par l'histoire qui est derrière ces flux migratoires.

Cela masque souvent le fait qu'au fond les défis de l'intégration de nouveaux membres dans la société et du maintien de communautés soudées sont les mêmes dans toute l'Europe. Le nombre croissant de réseaux régionaux et municipaux en Europe montre bien qu'au niveau local, face au défi d'assurer la cohésion de la collectivité, l'Europe a un rôle à jouer. L'Union est déjà engagée dans la promotion des échanges d'expérience entre les acteurs à tous les niveaux de gouvernement et a établi un cadre pour la réflexion sur l'intégration, avec les principes de base communs adoptés en 2004 par les États membres.

Au-delà de ça, l'UE doit s'impliquer davantage dans l'élaboration d'un modèle d'intégration européen qui contourne l'approche nationaliste obsolète adoptée par les États membres. Alors que les gouvernements décident ce que signifie être un citoyen européen au XXI^e siècle, c'est à l'Union Européenne d'encadrer ce débat, afin de parvenir à un plus grand consensus sur un accès à la citoyenneté qui ne repousse pas les immigrés.

Les politiques d'intégration doivent en outre être davantage associées aux politiques de contrôle des frontières, d'immigration, du travail et aux politiques sociales, qui sacrifient trop souvent le bien-être des ressortissants étrangers pour poursuivre de façon efficace leurs objectifs.

L'APPROCHE GLOBALE – SUIVRE LE BON CAP

Au niveau européen, l'une des innovations de ces dernières années a été un changement de perspective, de la mise en place de contrôles aux frontières et de règles communes d'admission vers une ouverture aux partenariats entre pays d'accueil et d'origine. Aujourd'hui, cette relation est superficielle, conçue dans l'ombre de la forteresse et mise en place davantage par crainte d'un afflux d'immigrants que dans une perspective à long

terme. Toutefois, avec le creusement des disparités démographiques, économiques et de plus en plus aussi climatiques entre nord et sud, l'Union européenne doit approfondir ses relations avec les pays en développement afin de pouvoir maîtriser le flux d'immigrants venus à la recherche d'une vie meilleure.

Dans sa tentative de s'attaquer aux « causes profondes » de l'immigration, afin de s'efforcer de limiter le nombre de personnes contraintes de quitter leur patrie en raison de l'absence d'opportunités économiques, l'UE doit s'engager à surveiller de plus près l'impact de ses politiques de développement, commerciale, agricole, de gouvernance et de droits de l'homme. Il est nécessaire d'intégrer ces éléments à un plus vaste agenda des politiques d'immigration afin d'élaborer une approche globale authentique et innovante; cela déterminera le succès des partenariats conclus avec les pays tiers.

PERSPECTIVES POUR LE TRIO

Plutôt que de proposer des recommandations détaillées, ce document va s'efforcer d'exposer des principes pour le développement d'une perspective à long terme pour la politique d'immigration pour les deux ans à venir, dans l'optique du prochain Programme de La Haye II, prévu pour 2010.

Les politiques migratoires ne peuvent plus être conçues, rédigées et mise en œuvre de façon isolée. Non seulement les politiques d'immigration ont un impact sur la réussite de l'intégration, et les politiques de contrôle aux frontières affectent la situation des demandeurs d'asile, mais de plus la politique étrangère, les règles commerciales, l'aide au développement, les modèles sociaux et les lois sur l'emploi affectent tous – et sont affectés par – l'immigration vers l'Europe. Pour faire face aux réalités de l'immigration au XXI^e siècle, l'Union européenne doit appliquer ce qu'elle a appris jusqu'à maintenant à tous les domaines politiques.

En termes de législation, la Présidence française a déjà beaucoup de choses à régler avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ses propositions en faveur d'un pacte européen pour l'immigration sont politiquement ambitieuses, mais manquent de perspective en termes de mesures concrètes. La mise en place d'un moratoire sur les régularisations massives, par exemple, n'apporterait rien à la lutte contre les facteurs qui sont à l'origine du phénomène de l'immigration clandestine.

Plutôt que de promouvoir des accords symboliques, la Présidence française devrait entamer un débat plus approfondi et plus large sur la façon dont les pays européens pourront gérer l'immigration massive dans le futur, en prenant en considération aussi bien les besoins du continent que ses peurs, et proposer des idées pour une gestion durable des flux migratoires. Cela inclut des idées innovantes pour rendre plus flexibles les visas de travail et de résidence – en permettant aux travailleurs de rentrer chez eux occasionnellement – et une collaboration avec les pays d'origine qui aille au-delà d'accords isolés et limités sur l'immigration de main-d'œuvre.

Ce débat devrait se poursuivre au cours de la Présidence tchèque – qui va être marquée par les retombées d'un grand nombre de bouleversements institutionnels. Le premier

semestre 2009 devrait devenir une « période de réflexion » pour les politiques d'immigration, l'occasion de réunir des idées précises quant à la façon dont les pays européens comptent gérer les impacts sociaux et économiques de l'immigration en Europe au cours des dix prochaines années. La Présidence tchèque est également bien placée pour entamer un échange sur les migrations internes en Europe, et sur l'avenir de la libre circulation dans l'Union. Existe-t-il des perspectives pour la création de marchés du travail européens régionaux qui s'étendraient au-delà des frontières officielles de l'Europe, et profiteraient du potentiel économique des pays voisins ?

La Présidence suédoise sera le moment de mettre ces idées en œuvre au travers de l'élaboration du prochain plan quinquennal pour la création d'une zone de Justice, de Liberté et de Sécurité. Il conviendrait de se demander si cela doit se limiter à la sphère de la Justice et des Affaires intérieures, ou si la création d'un plan quinquennal pour l'immigration et l'intégration comprenant les éléments pertinents de relations extérieures, d'emploi, d'affaires sociales et d'autres domaines politiques autonomes permettrait d'encourager une pensée globale en Europe.

Un tel programme permettrait d'aborder de manière plus approfondie le volet « développement » du débat sur la migration et de s'intéresser au fonctionnement du marché de l'emploi européen pour les immigrants. Le nombre d'institutions impliquées dans l'élaboration des politiques d'immigration étant en train de s'accroître, est-il temps d'élaborer un Programme de La Haye II pour l'immigration séparé et plus vaste ?

À l'heure où la pensée européenne sur l'immigration s'enracine, une approche à long terme, multiple et globale est nécessaire. Plutôt que de se dépêcher de légiférer, les responsables politiques devraient se servir de la plateforme unique que constitue l'UE pour lancer un débat sérieux et ouvert sur certains des problèmes les plus délicats que rencontrent les sociétés européennes, tels que l'avenir de la citoyenneté, l'approvisionnement en main-d'œuvre à tous les niveaux de qualification, et la réduction des inégalités et de la précarité qui s'ensuit. Les politiques qui évolueront au travers de cette réflexion s'en trouveront améliorées, et les dix-huit mois qui viennent sont le moment idéal pour le faire.

UN REGARD NEUF SUR LA POLITIQUE D'IMMIGRATION EUROPÉENNE ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Anna Triandafyllidou, chargée de recherche senior, Eliamep

Ce papier s'intéresse à l'un des enjeux les plus importants du point de vue de la politique d'immigration européenne : la nécessité de gérer efficacement l'immigration économique par les canaux légaux tout en luttant contre l'immigration clandestine.

SATISFAIRE LES BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

La structure segmentée des marchés intérieurs du travail et le déficit démographique de l'Europe alimentent une demande croissante de main-d'œuvre immigrée. Cette demande est concentrée dans des secteurs spécifiques : des emplois de nettoyage, restauration et assistance à la personne pour les femmes et des emplois dans la construction et l'agriculture, ainsi que des emplois semi-qualifiés dans l'industrie pour les hommes. Il existe aussi un besoin, plus limité, en emplois hautement qualifiés (notamment dans les secteurs médical et informatique) dans un nombre restreint d'États membres. Depuis 1999 ou 2000, plusieurs pays de l'UE (par exemple Grande-Bretagne et Irlande) ont adopté, bien que de manière tacite, des politiques pro-migratoires encourageant l'immigration légale de certaines catégories de travailleurs peu qualifiés ou hautement qualifiés afin de satisfaire les besoins de leur marché intérieur du travail. D'autres pays de l'UE (Grèce, Italie, Espagne, Portugal), pour leur part, ont tacitement toléré différentes formes d'immigration clandestine.

Ces positions et politiques contradictoires des États membres en matière d'immigration économique se reflètent dans le développement de la politique européenne d'immigration. Le domaine dans lequel l'UE a eu le plus de mal à légiférer a été l'admission de ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi rémunéré et d'une activité économique indépendante. En 2004, la Commission européenne a dû renoncer à deux propositions de directive sur ce thème car les États membres étaient largement divisés sur la teneur et la portée de ces directives.

La Commission européenne a cherché le moyen de sortir de cette impasse en étudiant plusieurs initiatives ciblées sur des modes migratoires spécifiques (la « Carte bleue européenne », la mobilité circulaire et temporaire, l'immigration saisonnière) censés satisfaire les besoins fluctuants des marchés européens du travail. Il reste à savoir si une telle approche fractionnée peut répondre aux besoins des marchés du travail des États membres par les canaux migratoires légaux. L'UE a besoin d'une approche globale, et pourtant différenciée, qui prenne en compte la complexité de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, ainsi que les motivations et les chemins des différents types d'immigration en provenance de pays divers.

LE LIEN ENTRE L'IMMIGRATION LÉGALE ET L'IMMIGRATION CLANDESTINE

La politique européenne dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine bénéficie d'un large support et se développe rapidement. Cependant, en dépit de la volonté politique de lutter contre l'immigration clandestine et des ressources financières, humaines et technologiques allouées à cette tâche, les résultats sont insatisfaisants, du moins au regard des ressources engagées et des efforts consentis. Décourager efficacement l'immigration clandestine et l'orienter vers les canaux légaux demeure donc un défi.

Il est de plus en plus compliqué dans l'Union européenne de faire la distinction entre l'immigration légale et l'immigration clandestine. Ces dernières décennies, la ligne de démarcation entre migrants légaux et clandestins est devenue de plus en plus floue, car il est possible de passer d'un statut illégal à un statut légal (grâce aux différents programmes de régularisation), mais également de retomber dans l'illégalité (faute de pouvoir se conformer aux conditions rigoureuses de travail et de séjour). De même, les migrants peuvent pénétrer légalement dans un pays en tant que touristes, personnes économiquement indépendantes ou demandeurs d'asile, puis occuper un emploi rémunéré sans y être autorisés. Cette nature incertaine et variable de l'immigration est caractéristique des sociétés postindustrielles et de leurs marchés du travail et n'a guère de chances de s'infléchir ou de disparaître avec de seules politiques de contrôle.

Il reste à déterminer si le simple fait de sanctionner les employeurs (un projet de directive est en cours de discussion) peut effectivement combattre l'immigration clandestine. Des études conduites sur le sujet aux États-Unis dans les années 1990 ont révélé les limites de cette approche. L'imposition de lourdes sanctions aux employeurs qui recrutent en toute connaissance de cause des immigrés clandestins soulève en effet plusieurs questions.

- Les employeurs ont-ils les connaissances et les moyens requis pour vérifier efficacement la validité des titres de séjour des immigrés ?

- Est-ce que cela n'induit pas une discrimination (comme ce fut le cas aux États-Unis) à l'égard des personnes issues des minorités, qui ne parlent pas couramment la langue, quel que soit leur statut migratoire ?

Aux États-Unis, à cause des sanctions infligées aux employeurs, ceux-ci sont devenus plus réticents à embaucher des personnes de « type étranger » ou ne parlant pas parfaitement l'anglais, de peur que leurs papiers ne soient pas en règle. Cela de fait conduit à une augmentation des discriminations à l'encontre des citoyens et résidents permanents d'origine hispanique dans plusieurs États des États-Unis. Le risque est tangible dans de nombreux pays européens ayant des populations immigrées de longue date, qui ont été naturalisées ou qui bénéficient de titres de séjour à durée illimitée : ces personnes courent le risque d'être discriminées davantage sur le marché du travail au seul motif qu'elles ont l'air « étranger » ou « irrégulier », sans que cela implique une réduction efficace du travail dissimulé.

ENTRÉES IRRÉGULIÈRES SUR LE TERRITOIRE

À travers l'Europe, les médias presse et Internet font souvent état de l'impossibilité de stopper les vagues d'immigration en dépit d'un appareil sophistiqué de contrôle aux frontières et d'un personnel spécialement formé. Cependant, la réalité des faits ne confirme en rien cette vue. Il est en effet avéré que le nombre total des entrées irrégulières est faible, tant en termes absolus qu'en termes relatifs :

■ En 2005, il y a eu moins de 30 000 immigrés clandestins arrivant par les frontières maritimes du sud de l'UE.

■ En 2006, le nombre d'interceptions aux frontières maritimes du sud de l'UE a augmenté pour atteindre quelque 50 000. Cela représente certes une hausse de 70 %, mais ce nombre reste plutôt modeste par rapport à une population immigrée totale de plus de 8 millions d'individus dans les pays européens du sud et à une population résidente totale de 110 millions de personnes.

■ En ce qui concerne les frontières terrestres, la Grèce a apparemment traversé en 2007 une crise migratoire, avec un nombre accru d'étrangers clandestins tentant d'entrer sur le territoire ; les forces de police ont en effet arrêté 43 000 personnes environ qui tentaient de franchir illégalement les frontières terrestres grecques. Ce sont 10 000 personnes de moins que l'année précédente (2006) et 5 000 de plus qu'en 2005.

■ Les opérations communes FRONTEX de contrôle des frontières maritimes HERA I et HERA II, déployées durant l'été et l'automne 2006, ont eu un coût total de 3,5 millions d'euros et ont permis d'intercepter quelque 4 000 migrants clandestins à proximité des côtes africaines, en partance vers les îles Canaries. Les contrôles aux frontières risquent d'être économiquement irrationnels et politiquement inefficaces en l'absence d'une approche diversifiée et ciblée envers des types spécifiques d'immigration clandestine.

Ces chiffres ne contredisent certes pas le fait que l'immigration clandestine constitue un important problème social, mais indiquent surtout que la majorité des immigrés clandestins entrent légalement dans l'UE – ils n'ont pas grand-chose à voir avec les embarcations de fortune qui dérivent aux frontières maritimes de l'UE, mais plutôt avec les marchés du travail de l'Union européenne.

S'ADRESSER AUX CANDIDATS À L'ÉMIGRATION, ET NON PAS À LEURS GOUVERNEMENTS

La lutte contre l'immigration clandestine est inextricablement liée à une gestion efficace des opportunités légales d'immigration et d'emploi dans l'UE. Les actions en ce sens devraient principalement cibler les migrants eux-mêmes, et non pas uniquement leurs gouvernements.

Il faut donc développer des campagnes d'information plus efficaces, à la fois dans les pays de transit et dans les pays d'origine des migrants légaux et clandestins.

Il faut également fournir des informations dans les langues des pays d'origine et de transit. Ces informations devraient être diffusées via les canaux des réseaux informels

plutôt que via les canaux de communication officiels (autorités publiques, services d’immigration ou police). Dans un grand nombre des pays d’origine et de transit, en effet, les gouvernements sont autoritaires et suscitent la méfiance de leurs citoyens.

Les candidats à l’émigration et leurs réseaux informels dans les pays d’origine ou de transit peuvent être touchés de différentes façons :

- brefs spots TV ou radio avec des immigrés célèbres (par exemple des athlètes ou artistes renommés dans les pays d’origine, de transit et dans les pays de résidence – pour tirer profit des réseaux transnationaux d’expression artistique) ;

- financement de campagnes d’information des ONG et d’autres réseaux locaux informels (y compris des chefs de village ou tribu, le cas échéant, des autorités locales, des agences de voyage et autres activités liées à l’immigration et engagées dans l’organisation des déplacements internationaux – pour les convaincre que, avec davantage d’informations, elles pourront optimiser leurs activités et accroître leur sécurité et leur rentabilité) ;

- programmes généralistes dans les médias : radios locales et nationales, presse, télévision ;

- promotion et financement de la coopération entre des organisations de migrants dans les pays de résidence et des organisations ou des réseaux locaux dans les pays d’origine ;

- les gouvernements de l’UE ne peuvent pas lutter contre le pouvoir financier des réseaux de trafic d’êtres humains, mais peuvent être plus sophistiqués dans leurs approches de communication et de mise en réseau et offrir d’autres avantages de substitution (assistance institutionnelle et financière), en lieu et place des liasses de billets offertes par les candidats à l’émigration clandestine pour leur transport – il faut rompre le lien entre les réseaux criminels et les activités semi-légales en impliquant les agences d’emploi, les agences de voyage ou la presse des communautés immigrées.

EN APPRENDRE DAVANTAGE SUR LES LIENS ENTRE L’IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET L’IMMIGRATION CLANDESTINE

Pourquoi certains pays ont-ils besoin d’immigrés pour leurs marchés informels du travail ? Nous proposons différents moyens pour traiter les besoins en migration clandestine des économies des États membres :

- Répondre aux besoins des marchés intérieurs du travail et adopter des systèmes plus flexibles (par exemple avec une réduction des contributions sociales) pour certaines professions ; concevoir des mécanismes pour répondre de manière évolutive aux besoins du marché du travail et simplifier les formalités pour l’accueil des immigrés.

- Promouvoir, par l’intermédiaire de syndicats et d’ONG, des formes d’auto-organisation des migrants (ex. : coopératives) pour aider les immigrés à obtenir et à conserver un statut légal tout en travaillant dans des secteurs comme le nettoyage, les soins à la personne ou la restauration, c’est-à-dire des secteurs qui sont, par nature, difficiles à réglementer et où chaque travailleur exécute des tâches pour une variété de petits employeurs.

- Reconnaître et légaliser le rôle des réseaux dans la recherche d’emploi pour les nouveaux venus. Des exemples utiles de ces politiques ont été les mesures de « parrainage »

appliquées en Italie entre 1998 et 2001 ou la délivrance de permis de résidence à des travailleurs indépendants dotés de plans d'affaires individuels au Royaume-Uni au début des années 2000. Ces expériences doivent être étendues et testées dans différents États membres – l'idée que les migrants doivent se trouver un emploi avant même d'arriver à destination s'est révélée être un vœu pieux dans de nombreux pays et a conduit à un grand nombre de travailleurs illégaux.

■ Examiner le lien entre les opportunités légales et la réduction de l'immigration clandestine. Les immigrés présents et futurs accepteraient-ils d'attendre d'avoir une opportunité légale d'émigrer avant de risquer un voyage, un séjour et un emploi clandestins? Combien de temps seraient-ils prêts à attendre? Quels autres mécanismes d'incitation peuvent avoir une incidence sur le temps qu'ils vont mettre avant de se décider à émigrer (ex. : permis de plus longue durée, aide au logement ou allocations pour l'éducation des enfants)?

■ Étudier la réalité des principaux pays d'origine et concevoir des mesures appropriées pour décourager l'immigration clandestine. Les motivations d'un Africain subsaharien et les risques qu'il est prêt à assumer pour émigrer illégalement diffèrent de ceux d'un Russe, d'un Chinois ou d'un Égyptien. Les degrés de nécessité économique varient (allant de la pauvreté absolue au souhait d'améliorer ses conditions de vie), tout comme les perceptions de ce qu'est un niveau de vie acceptable, et ces facteurs pèsent leur poids sur les décisions des migrants. Il est tout à fait possible de convaincre les gens motivés par la volonté d'améliorer leur situation économique, d'aider leurs enfants à aller à l'université ou de lancer une activité professionnelle d'attendre un ou deux ans avant de pouvoir émigrer via une plateforme de système à points; en revanche, ceux qui fuient une catastrophe naturelle ou la misère peuvent difficilement être dissuadés par des contrôles aux frontières. Ici, une approche distincte peut être promue, par exemple une immigration saisonnière où le retour au pays d'origine soit récompensé par d'une prime de fin d'emploi saisonnier.

■ Mettre sur pied un système de points attribuant des points aux migrants sur la base de leur éducation, de leurs compétences, de leurs liens de parenté dans un État membre, de leurs études et séjours antérieurs dans cet État et d'autres facteurs. Ces points auraient un coefficient de pondération distinct en fonction des secteurs professionnels. Ce système de points devrait en outre avoir une dimension européenne, de manière à faciliter la mobilité des travailleurs à travers les États membres et à favoriser l'intégration du marché commun. Un tel système permettrait de lutter contre l'immigration clandestine et l'emploi irrégulier s'il est appliqué efficacement, de façon à permettre aux migrants de voir une réelle opportunité de rentrer dans un pays européen dans lequel ils savent pouvoir trouver un emploi. Ce schéma devrait recevoir une large publicité dans les principaux pays d'origine.

■ Le système à points pour les immigrés hautement qualifiés devrait encourager le retour au pays d'origine de ces immigrés pour éliminer ou, pour le moins, réduire les effets de la fuite des cerveaux. Les pays d'accueil devraient prévoir des mécanismes financiers et institutionnels d'incitation pour le retour au pays, par exemple sous la forme d'un versement forfaitaire au moment du retour (pour encourager la création d'entreprise dans le

pays d'origine) ou de conditions préférentielles de re-migration vers l'UE après deux ans de travail dans le pays d'origine.

À côté de ces initiatives, les mesures plus traditionnelles de lutte contre l'immigration clandestine doivent être poursuivies. Il faudrait faire plus d'efforts pour le renforcement des capacités et la diffusion de standards humanitaires pour le traitement des immigrés clandestins dans les pays non européens de transit. Ceci peut se réaliser par le biais du renouveau et du développement de programmes du type AENEAS, ARGO et ODYSSEUS. Ces programmes devraient impliquer à la fois des acteurs étatiques et de la société civile, dans l'Union européenne comme dans des pays tiers, en vue de former des fonctionnaires mais aussi de sensibiliser les populations des pays d'origine, de transit et d'accueil à la dimension humanitaire de l'immigration clandestine et du trafic d'êtres humains.

Les programmes de coopération et de développement qui récompensent les pays d'origine s'efforçant de réguler les flux de leur côté des frontières pourraient viser à développer des structures locales d'auto-assistance qui promeuvent une croissance durable et répondent à des besoins fondamentaux, comme l'approvisionnement en eau potable, l'alimentation et l'éducation. Un exemple réussi dans ce domaine est celui du gouvernement brésilien, qui a récemment mis en œuvre un système de « *bolsa familia* » pour distribuer des allocations en espèces aux mères de famille démunies (en ce cas des ressortissantes brésiliennes, et non pas des immigrées) à condition qu'elles continuent de scolariser leurs enfants.

Lutter contre l'immigration clandestine tout en répondant aux besoins des marchés européens du travail exige un changement d'orientation de la politique d'immigration européenne. Nous devons rationaliser l'approche des contrôles aux frontières et réviser dans ce domaine les dépenses en personnel et en équipement. Est-ce là le meilleur moyen d'utiliser l'argent des citoyens européens ? Parvenons-nous réellement à infléchir la courbe des immigrations clandestines ou ne faisons-nous simplement qu'accroître le nombre de victimes ou favoriser l'exploitation des migrants clandestins ? S'il nous faut certes pourvoir aux besoins des employeurs de l'UE, nous devons également mieux comprendre les diverses motivations et voies de l'immigration clandestine et ouvrir à l'immigration légale des chemins qui répondent mieux aux besoins et motivations des migrants. Nous devons approcher les migrants, plutôt que leurs gouvernements, et faire le meilleur usage possible des réseaux et organisations au niveau local.

PERSPECTIVES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION LÉGALE ET DE DROIT D'ASILE

Steffen Angenendt, chargé de recherche, SWP

Roderick Parkes, assistant de recherche, SWP

LE TRIO PRÉSIDENTIEL FACE À L'IMPÉRATIF DE « COHÉRENCE »

Depuis le Conseil européen de La Haye de 2004, le principe de « globalité » ou de « cohérence » est devenu le mot d'ordre des activités de l'UE en matière d'immigration légale et droit d'asile. Les conclusions du Conseil de La Haye semblent suggérer qu'une politique d'immigration cohérente doit développer trois éléments :

- « la cohérence horizontale », en capitalisant sur l'ensemble des outils dont dispose l'UE dans différents domaines (non seulement les politiques d'immigration, légale et illégale, et d'asile, mais également les politiques étrangères, sociales et économiques),

- « la cohérence verticale », en mettant l'accent sur une mise en place des politiques européennes aux différents niveaux de gouvernement et de la société civile,

- et « la cohérence de bloc », c'est-à-dire que tous les États membres qui participent à la politique d'asile montrent leur engagement dans la poursuite des objectifs communs, sur la base d'un esprit de solidarité.

Ces trois types de cohérence sont nécessaires à la réalisation des actions de l'UE dans les domaines de l'immigration légale et de la politique d'asile.

Alors que les grandes discussions portant sur ces deux domaines viennent juste de démarrer, le prochain trio présidentiel apparaît bien placé pour en guider les développements dans une direction cohérente. Et pourtant, étant donné les pouvoirs limités détenus par les gouvernements à la présidence de l'UE, l'existence possible d'intérêts nationaux contradictoires et la complexité des négociations entre un si grand nombre d'acteurs, les présidences ont en réalité une possibilité très limitée d'orienter les développements de l'UE. Ceci est d'autant plus vrai dans le cas de l'immigration légale et du droit d'asile, deux domaines politiques particulièrement sensibles.

L'IMMIGRATION LÉGALE : UNE QUESTION SENSIBLE !

Le Conseil européen de La Haye a décidé que l'UE devait se doter d'un programme politique sur la question très sensible de l'immigration légale. Ce programme a été présenté par la Commission en décembre 2005. Depuis, deux réglementations (une directive-cadre définissant les droits des travailleurs migrants et une directive spécifique relative aux travailleurs immigrés hautement qualifiés) ont été présentées par la Commission,

et trois autres, sur les opportunités d'immigration pour les travailleurs moins qualifiés, seront présentées d'ici 2009.

Les réactions dans les États membres ont été pour le moins variées : alors que la directive-cadre a été largement acceptée, la proposition de la Commission visant à attirer une main-d'œuvre très qualifiée, connue comme la proposition « carte bleue », s'est heurtée à de vives critiques. Les craintes principales étaient liées au contrôle de l'accès au marché du travail national, ce qui montre le caractère très sensible du débat public sur ces questions. Les perspectives d'avancée semblent bien sombres. Au Conseil, certains États, comme l'Espagne ou l'Italie, ont accueilli favorablement cette proposition. D'autres, comme l'Allemagne et l'Autriche, s'y sont montrés résolument hostiles. Quant aux nouveaux États membres, la perspective d'ouvrir leurs marchés du travail à des ressortissants de pays tiers est politiquement inacceptable tant que les restrictions à l'accès de leurs propres citoyens aux marchés du travail européens restent en place.

Parallèlement à cette nouvelle attention portée à l'immigration légale, une discussion sur l'immigration économique temporaire a été lancée. La Commission estime que ce type d'immigration pourrait contribuer de façon importante à la politique de développement : le transfert de connaissances entre le pays d'origine et le pays de destination permettrait en effet de réduire les effets négatifs de la « fuite des cerveaux » ; de plus, l'immigration circulaire encouragerait les membres d'une diaspora à investir dans leur pays d'origine et à créer des emplois.

Le couple franco-allemand représenté par Nicolas Sarkozy et Wolfgang Schäuble a présenté en 2006 une conception assez différente et a appelé les États membres à travailler plus étroitement à la sauvegarde de leur sécurité intérieure, en luttant contre l'immigration clandestine avec de nouveaux outils, y compris éventuellement l'immigration économique temporaire. Les États membres seraient donc censés mettre à la disposition de la Commission les quotas nationaux d'immigration économique, dont elle pourrait se servir dans les négociations avec les États tiers sur le rapatriement d'immigrés irréguliers.

Cette initiative franco-allemande a déclenché un vif débat. Certaines critiques reprochent aux deux ministres non seulement de confisquer les outils de la politique de développement pour des raisons de sécurité intérieure, mais aussi de ressortir les vieilles politiques d'immigration économique du milieu des années cinquante pour apporter des réponses de court terme à la pénurie de main-d'œuvre. Mais surtout, les critiques dénoncent la nature apparemment improductive du débat. Les arguments et les prises de position se succèdent en effet lors des fréquents débats sans faire réellement clarté. Le danger est non seulement que le débat sur l'immigration circulaire reste flou mais aussi qu'il affecte les négociations sur les propositions de la Commission pour attirer de la main-d'œuvre qualifiée.

LA POLITIQUE D'ASILE EUROPÉENNE : UNE POLITIQUE SCHIZOPHRÈNE ?

Le programme actuel de l'UE en matière de politique d'asile est quelque peu schizophrène. D'une part, il porte depuis 2004 essentiellement sur la consolidation des avancées

déjà réalisées; dans le cadre de cette consolidation, le Conseil européen de La Haye de 2004 avait reconnu la nécessité d'évaluer les mesures déjà adoptées en matière de politique d'asile. D'autre part, l'objectif de compléter la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC) défini lors des Conseils européens de Tampere (1999) et de La Haye (2004) requiert, pour avoir une chance de réussite d'ici la date limite de 2010, une approche tournée vers l'avenir.

Le programme de La Haye a fixé comme condition préliminaire au développement ultérieur du RAEC l'étude approfondie des mesures existantes (ceux de la première étape) de la politique européenne d'asile d'ici la fin de l'année 2007. Cette échéance de 2007 n'a jamais été réaliste, la dernière mesure de cette étape n'ayant été adoptée qu'en 2005. Certains observateurs s'interrogent d'ailleurs sur les dispositions qui seront prises pour évaluer la directive controversée sur les procédures d'asile (2005/85/CE). Cette évaluation est pourtant nécessaire si on veut assurer le bon fonctionnement et la mise en place complète de la première étape.

En outre, ces efforts doivent d'une manière ou d'une autre se concilier avec le calendrier défini par le Conseil de La Haye pour la seconde étape. En 2007, pour lancer le long processus d'adoption des mesures de la seconde étape de la politique d'asile, la Commission européenne a ouvert une consultation sur le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun. Avec les réponses obtenues, l'Union européenne se consacre maintenant, sous présidence slovène, à définir son calendrier. Le programme de La Haye avait déjà tracé les grandes lignes de cette seconde étape. Il demande notamment l'établissement d'une procédure commune pour les décisions concernant les demandes d'asile et d'un statut commun pour les citoyens obtenant l'asile et la protection subsidiaire et la création d'un bureau d'appui européen. Il reste cependant beaucoup à faire à la fois en ce qui concerne les objectifs et fonctions qui soutiennent ces trois éléments et les mesures qui doivent les accompagner.

LES GRANDES LEÇONS À TIRER DE L'ACTUEL TRIO PRÉSIDENTIEL (2007-2008)

Comme énoncé plus haut, le trio peut avoir du mal à influencer le processus politique au sein de l'UE et encore plus à promouvoir l'objectif clé de cohérence. Cependant, l'expérience du trio actuel peut fournir des leçons utiles sur la meilleure façon d'exploiter tout le potentiel du système du trio :

■ Coordination entre les trios : si on n'y prête pas attention, des divergences peuvent apparaître entre les trios successifs. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, pour lequel les programmes sont définis par le Conseil européen pour des périodes de cinq ans. La France, à la tête de la future présidence, devra donc s'efforcer de coordonner au mieux ses actions avec le trio précédent, et en particulier avec le gouvernement slovène.

■ Coordination au sein du trio : dans le système de trio, la responsabilité de certaines questions pourrait être répartie de façon efficace entre les trois gouvernements, non

plus chronologiquement, sur une base semestrielle, mais thématiquement. Un gouvernement pourrait ainsi prendre en charge une question spécifique pendant un an au moins. Même si les grands États devraient faire attention à ne pas donner l'impression d'étendre leur présidence au-delà des six mois requis, il est important qu'ils apportent un soutien pratique aux autres membres du trio.

■ **Coordination au niveau national :** certains gouvernements du trio actuel ont surmonté les oppositions internes à leur façon de gérer la présidence en soulignant la « responsabilité européenne » de leur fonction auprès des acteurs nationaux. D'éventuels conflits entre partis politiques ont ainsi pu être évités, grâce, notamment, à des accords officiels dans lesquels tous les partis s'engageaient à se conduire de façon responsable pendant les six mois de la présidence. Des désaccords nuisibles entre ministres ont été évités en s'assurant que les pouvoirs et le rôle du ministre « leader » soient clairement définis à l'avance.

■ **Respect des « petits » États :** le gouvernement français pourra être tenté, comme cela a été le cas pour le gouvernement allemand, d'utiliser les réunions du G6, rassemblant les ministres de l'intérieur des six plus grands pays de l'UE, comme un canal pour ses tentatives de fixer l'agenda politique. Toutefois, les Français ne devront pas perdre de vue que les négociations des propositions du G6 au Conseil risquent d'être plus lentes par la suite, puisque les petits États membres de l'Union auront finalement leur mot à dire. Le trio doit éviter également d'imposer un rythme trop élevé aux négociations : les petits États auront du mal pour formuler leurs positions à temps, et leurs préoccupations pourraient bien apparaître plus tard à travers une mauvaise application des accords.

■ **Respect du Parlement européen :** en informant régulièrement le Parlement et en particulier la commission parlementaire des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) des développements au sein du Conseil, le trio a réussi à éviter que les relations avec cette institution ne deviennent trop conflictuelles. Les parlementaires appartenant aux partis au gouvernement dans le pays qui assure la présidence ont très souvent joué un rôle central à cet égard.

■ **Respect des citoyens européens :** le trio sortant a souvent essayé de modérer l'intérêt public autour des négociations sur la politique d'immigration, dans le but de faciliter ces négociations, en évitant aux gouvernements nationaux de devoir se lier publiquement à une position qu'ils pourraient regretter par la suite. Ce comportement est finalement contre-productif pour les objectifs de la présidence, potentiellement préjudiciable pour le soutien public à l'UE et donc pour sa réelle capacité d'action.

■ **Respect du nouveau Président de l'Union :** en tant que « président de l'UE », le chef d'État ou de gouvernement du pays en charge a actuellement un rôle décisif à jouer dans la réalisation de l'objectif de cohérence. Si le traité de Lisbonne entre en vigueur en 2009, le rôle de ce chef d'État ou de gouvernement sera diminué, puisqu'il y aura un président de l'UE élu pour deux ans et demi. Cependant, le devoir du chef d'État ou de gouvernement de jouer un rôle représentatif en étroite collaboration, cette fois, avec le nouveau président de l'Union, demeure.

DU GÉNÉRAL AU PARTICULIER : L'APPLICATION AUX POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'ASILE

En matière d'immigration légale, une bonne gestion politique implique la prise en considération des éléments suivants :

■ Face aux délicates questions soulevées par la proposition de réglementation sur les travailleurs hautement qualifiés, le prochain trio présidentiel pourra difficilement faire preuve d'un « leadership désintéressé », normalement nécessaire à l'avancement des dossiers politiques au Conseil. Il est en effet difficile de demander aux gouvernements de laisser de côté leurs intérêts nationaux et leurs sensibilités dans ce domaine. Toutefois, si on en juge à la réussite du trio sortant dans la gestion des propositions sensibles en matière de politique d'immigration, le prochain trio ne doit pas jouer le héros s'il veut obtenir des progrès en matière d'immigration légale. La bonne gestion du processus politique, bien que relevant des tâches ordinaires, constitue l'une des missions principales de la présidence de l'UE ; si elle est bien accomplie, elle peut réduire les frictions autour de ces sujets. Une bonne gestion implique de fixer un calendrier de négociations réaliste pour le Conseil, de faire circuler les documents en temps utile et d'informer les différents acteurs du programme de la présidence.

■ Une bonne gestion suppose également de s'assurer que des questions subsidiaires ne viennent pas détourner l'attention des sujets principaux. Idéalement, l'immigration temporaire pourrait représenter un outil complémentaire aux actions que l'UE est en train de développer pour faire face aux questions posées par l'immigration légale et illégale. Bien géré, le débat sur l'immigration temporaire pourrait renforcer la « cohérence horizontale » de la politique européenne d'immigration, en créant des synergies entre les politiques étrangère, de développement, sociale, économique et/ou de sécurité intérieure. Le risque est cependant de voir les États membres s'engager vivement dans des débats obscurs et improductifs sur la question de l'immigration temporaire pour échapper à la question épineuse de l'élaboration d'une réglementation sur l'immigration légale. C'est au trio présidentiel et particulièrement à la France qu'incombe la tâche de déterminer rapidement les options possibles et les préférences de chacun des États membres :

– il faut déterminer si le concept d'immigration temporaire poursuit d'abord des objectifs de politique de développement ou de politique d'immigration, car la forme concrète des programmes dépendra de cela.

– il faudra déterminer si le concept d'immigration circulaire implique une immigration répétée ou ponctuelle. La différence est grande. Afin d'éviter le piège des anciennes politiques sur l'emploi de main-d'œuvre étrangère, il faudra prendre en considération des dispositions pour appliquer même aux immigrants saisonniers qui resteraient longtemps des mesures d'intégration (intégration temporaire).

– les programmes d'immigration temporaires ne peuvent obtenir de résultats durables que s'ils rentrent dans une vision plus globale de la politique d'immigration. Les conditions sous lesquelles un séjour temporaire pourra se transformer en séjour permanent devront donc être clarifiées.

En matière de politique d’asile, le trio garde plusieurs opportunités de diriger le processus politique :

■ L’évaluation et le réglage des mesures de la première étape doivent occuper une grande partie du mandat du trio présidentiel, qui doit impérativement reconnaître à ce processus toute l’importance qu’il mérite. Une évaluation correcte des directives sur la procédure d’asile est par exemple indispensable pour assurer la cohérence « verticale » et la « cohérence de bloc » (voir plus haut) de la politique d’asile. Si la Commission se montre en dessous de cette tâche, la présidence devra s’assurer que l’UE profite de la disponibilité du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à réaliser cette évaluation. La question du financement de cette étude devra être rapidement réglée. À noter également qu’il est possible que l’un des gouvernements à la tête de la future présidence ait à mettre en œuvre des mécanismes introduits lors de la première phase mais toujours inexploités. Les mécanismes concernant les « afflux de masse » de réfugiés demanderaient par exemple le cas échéant aux États membres de regarder au-delà de leurs intérêts propres et de faire preuve de solidarité entre eux et envers les demandeurs d’asile.

■ Les membres de la prochaine présidence semblent décidés à laisser leur empreinte sur les préparations finales de la seconde étape du régime d’asile européen commun, en liant leur nom à cette seconde étape tout comme l’avait fait le gouvernement finlandais pour la première. Toutefois, un style de présidence différent pourrait bien leur être demandé. Le calendrier trop ambitieux de la seconde étape perturbe en effet la consolidation de la première phase. Si le trio aspire véritablement à jouer un rôle constructif dans la politique européenne d’asile, il faut donc qu’il renonce à laisser sa « marque personnelle » sur le régime d’asile commun et qu’il fasse plutôt entendre sa voix au Conseil pour repousser l’échéance de la seconde étape.

COMMENTAIRES SUR LE « PAQUET GESTION DES FRONTIÈRES DE L'UE » DE FÉVRIER 2008¹

Elsbeth Guild, chargée de recherche associée senior, CEPS

Sergio Carrera, chargé de recherche, CEPS

Florian Geyer, chargé de recherche, CEPS

Le 13 février 2008, la Commission européenne a présenté un nouveau « paquet gestion des frontières de l'UE », défini dans un communiqué de presse de la Commission comme « une vision globale pour un système européen intégré de gestion des frontières pour le xxi^e siècle ». Un des éléments clé de ce « paquet » est une communication visant à établir un système d'entrée/sortie de l'UE enregistrant le mouvement de catégories précises de ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'UE². Cette communication recommande également la mise en place d'un système automatisé de contrôle aux frontières, basé sur la technologie biométrique et permettant la vérification automatique de l'identité d'un voyageur (aussi bien pour les ressortissants de l'UE que pour les autres), ainsi qu'un système d'autorisation électronique de voyage qui obligerait les voyageurs non ressortissants de l'UE à fournir des données personnelles qui seraient contrôlées en ligne avant le départ.

Ces outils et techniques de sécurité impliquent :

- la création d'une nouvelle base de données européenne contenant des informations précises sur certaines catégories de ressortissants de pays tiers;
- l'interopérabilité de cette base de données avec d'autres bases de données et systèmes biométriques déjà existants et programmés dans l'UE; et
- le contrôle systématique de toute personne entrant dans ou quittant l'UE pour au moins trois catégories de personnes :
 - les ressortissants de pays tiers détenteurs de visas contenant des données biométriques qui seront contrôlées à la frontière,
 - les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de visas pour un séjour de courte durée dans l'UE et dont les données biométriques seront relevées à la frontière,
 - les ressortissants de l'UE dont les données biométriques seront insérées dans leurs passeports pour être lues à l'entrée et à la sortie.

EXPOSÉ DES MESURES PROPOSÉES

Le principal groupe de personnes concernées par le système européen d'entrée/sortie est constitué des ressortissants de pays tiers admis pour un séjour de courte durée (jusqu'à

1. Cette contribution rentre dans le cadre du projet CHALLENGE – le paysage changeant de la liberté et de la sécurité, financé par le sixième programme-cadre européen de la DG recherche, Commission européenne (voir www.libertysecurity.org).

2. COM(2008) 69 final, Bruxelles, 13.2.2008.

trois mois), indépendamment du fait qu'ils aient ou non besoin d'un visa pour entrer dans l'UE. Seuls les détenteurs d'un permis de franchissement local de la frontière, d'un visa national de long séjour ou d'un permis de résidence, ainsi que les ressortissants de pays tiers exemptés de tampon (par exemple les pilotes et les diplomates), ne seront pas enregistrés dans le système. La base de données inclura des données sur la date et le lieu d'entrée, la durée de séjour autorisée, la transmission des signalements automatiques aux autorités compétentes et les données biométriques des personnes enregistrées.

La communication suggère également que les personnes rentrant dans la catégorie des « voyageurs à faible risque » puissent se voir accorder un statut de voyageur enregistré et être soumises à un régime de contrôle simplifié et automatisé. Les critères pour considérer quelqu'un comme étant un voyageur « à faible risque » incluront des facteurs tels qu'un historique fiable des déplacements antérieurs (essentiellement pas de dépassement de la durée autorisée lors des séjours précédents), une preuve de moyens financiers suffisants, la détention d'un passeport biométrique contenant des empreintes digitales, des demandes de visa acceptées, etc. Toutefois, pour devenir un voyageur à faible risque, le ressortissant d'un pays tiers doit avoir déjà voyagé dans l'UE et y être resté pendant un certain temps.

La communication recommande ensuite d'explorer la possibilité de mettre en place un système européen électronique d'autorisation de voyage, qui demandera aux ressortissants de pays tiers de déposer avant le départ une demande électronique fournissant leurs données personnelles et celles de leur passeport, condition préalable à leur entrée dans l'UE. Un voyageur d'un pays tiers ne serait autorisé à entrer que lorsque la vérification en ligne par rapport à certaines bases de données ne révélera aucun indicateur négatif.

Toutefois, ce ne sont pas seulement les étrangers qui sont supposés « bénéficier » de cette nouvelle ère de contrôle automatisé aux frontières, supprimant toute intervention des garde-frontières. Le système s'appliquera aussi aux ressortissants européens traversant la frontière extérieure de l'UE, à l'entrée comme à la sortie. Les citoyens européens devront avoir un passeport électronique contenant des données biométriques (qui devrait être opérationnel d'ici 2019 pour deux identifiants biométriques) qui peuvent être lues et vérifiées par le système par rapport aux bases de données nationales et européennes. La Commission estime à ce propos que « l'exigence principale des procédures de contrôle automatisé aux frontières pour les ressortissants de l'UE est de vérifier automatiquement qu'ils soient bien citoyens européens, à travers l'authentification du document de voyage et de l'identité du voyageur lui-même³ ».

UNE ÉVALUATION CRITIQUE

En ce qui concerne la collecte de données personnelles, les bases de données européennes, qu'elles soient publiques ou privées, sont soumises à la loi. Ces lois, au niveau

3. Document de travail des services de la Commission, SEC(2008) 153, 13.2.2008, p. 55. En fait, une vision remarquable : dorénavant, les appareils aux points de passage frontaliers détermineront si la revendication de la citoyenneté européenne de la part des ressortissants de l'UE est valable!

national et de l'UE⁴, ont été conçues pour protéger le particulier contre l'utilisation abusive de ses données et dérivent des principes généraux du droit communautaire, notamment ceux de proportionnalité et de respect des droits fondamentaux. Chaque fois que les pouvoirs publics envisagent le développement et la mise en œuvre d'une nouvelle base de données contenant des données personnelles, ils doivent se poser les questions suivantes : quels sont les objectifs poursuivis par cette base de données ? Correspondent-ils à un besoin social véritable et légitime, qui ne va pas plus loin que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré ? Quels sont les mécanismes de protection des droits fondamentaux de la personne concernée ?

Or les nouvelles propositions de la Commission ne réussissent pas tout à fait les tests de proportionnalité et de respect des droits fondamentaux.

Premièrement, on prétend que ce système devrait faciliter l'entrée des voyageurs *de bonne foi*. Toutefois, d'après ce que nous avons pu constater, ceux-ci ne rencontrent actuellement pas, à leur entrée, des difficultés auxquelles un tel système pourrait répondre. Les accords d'assouplissement des modalités d'octroi des visas entre l'UE et la plupart des pays du voisinage européen sont déjà conçus pour faciliter l'entrée de voyageurs *de bonne foi* des pays tiers et même ces accords, qui réduisent les formalités administratives, ont été sujets à critiques. Une mesure qui augmenterait ces formalités, mais aussi le risque d'erreur et de malveillance, a peu de chance de faciliter l'entrée des voyageurs *de bonne foi*.

Deuxièmement, très peu de ressortissants de pays tiers ayant obtenu un visa ont des problèmes à la frontière extérieure de l'UE et cette proposition s'adresse en premier lieu et essentiellement aux citoyens de pays tiers qui ont besoin d'un visa pour entrer dans l'UE. Si les agents préposés aux visas pour l'UE dans le pays d'origine font correctement leur travail, alors ils ont droit au respect de leurs homologues à la frontière extérieure. L'introduction d'un autre système de vérification et la création d'une nouvelle base de données a des chances d'augmenter la méfiance entre les agents préposés aux visas à l'étranger et les garde-frontières à la frontière extérieure.

Troisièmement, la proposition suggère également qu'un tel système aiderait à déterminer combien de ressortissants de pays tiers dépassent chaque année la durée de séjour autorisée. Toutefois, cet objectif est statistique par nature et pourrait être atteint à moindre frais et avec moins d'ingérence en utilisant des idées pertinentes des statisticiens sur les techniques de collecte des données. La proposition ne suggère d'ailleurs pas, à juste titre, que le système aurait de réelles conséquences pour les étrangers dépassant la durée de séjour autorisée, étant donné qu'il est beaucoup plus difficile de les retrouver que de simplement enregistrer dans une base de données qui est entré et qui est sorti. Et encore, cela ne prend pas en compte les ultérieures complications représentées par les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens de l'UE, les demandeurs d'asile qui séjournent légalement dans l'UE pendant la procédure et tous les autres cas où le statut d'un individu change pendant qu'il se trouve dans l'UE. La certitude d'erreurs de calcul, penchant plutôt du côté de la surévaluation, ne pourrait que créer de l'anxiété chez un public déjà inquiet sur l'adéquation des contrôles d'immigration aux frontières extérieures.

4. Par exemple, la directive du Conseil sur la protection des données, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

Quatrièmement, aucune des considérations précédentes ne tient compte du droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. Non seulement la proportionnalité de l'initiative est sérieusement remise en doute, mais des questions importantes ne trouvent pas de réponse, notamment la durée pendant laquelle les données doivent être conservées, le devoir de limiter le nombre de personnes qui ont accès à ces données et le droit de les corriger. Ceci devrait également intéresser les ressortissants de l'UE, censés être soumis au système de contrôle automatisé aux frontières. Bien qu'il soit déclaré que leurs données ne seront pas stockées, le système de barrières automatiques devrait tout de même « lire et extraire les informations du titre de voyage, en collectant les données biométriques et en effectuant la vérification pour permettre l'entrée ou la sortie ainsi que des contrôles aléatoires dans les bases de données nationales et celle du SIS⁵ ». On ne spécifie pas davantage de quelle sorte de base de données il s'agit et à l'ère de l'« interopérabilité » tout peut être possible un jour, y compris l'implication des administrations fiscales nationales, des services sociaux, etc. Il est surprenant que la Commission essaie de présenter la mise en place de ces outils de sécurité comme étant « dans l'intérêt » des voyageurs *de bonne foi*, qui seraient alors soumis à une procédure automatisée et plus rapide aux frontières extérieures de l'UE. Certains fonctionnaires européens semblent considérer a priori que cette simplification dans la vie des gens devrait prévaloir sur ses implications en matière de droits fondamentaux et protection de la vie privée. De plus, les processus d'eupéanisation encouragent la conviction que la technologie représente la solution à toute possible menace contre la sécurité; on ne prend que peu en considération l'éventualité que cela puisse aboutir à créer davantage d'insécurité en termes de protection des données⁶. Il est souvent difficile de réconcilier la rapidité avec la liberté, comme les juges le savent bien. Il vaudrait mieux que la Commission reconnaisse le fait que l'utilisation de la technologie a principalement pour but de faciliter le contrôle de la mobilité, non de rendre la vie des personnes plus facile⁷.

Cinquièmement : bien que la question de la faisabilité puisse être d'abord une question d'experts, il vaut la peine d'imaginer l'ampleur des implications de cette proposition. La logistique nécessaire pour équiper et connecter chaque poste frontière dans 28 pays (en assumant que l'Irlande et le Royaume-Uni en soient exclus mais que le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suisse en fassent partie du fait de leur adhésion à l'espace Schengen) à un tel système – qui est une condition préalable à son fonctionnement – est gigantesque. S'assurer que le système et ses interconnexions avec toutes les autres bases de données de l'UE soient sécurisés représentera un défi encore plus grand. Au rythme auquel les données personnelles sont actuellement égarées ou altérées par les administrations dans toute l'UE, il ne serait pas surprenant que les opinions des experts divergent sur la faisabilité d'un tel projet.

5. COM(2008) 69 final, Bruxelles, 13.2.2008, p. 6.

6. Sur ce dernier aspect, voir D. Bigo et S. Carrera, « From New York to Madrid: Technology as the Ultra-Solution to the Permanent State of Fear and Emergency in the EU », CEPS Commentary, avril 2004.

7. Voir également, D. Bigo, S. Carrera et E. Guild, « What Future for the Area of Freedom, Security and Justice? – Recommendations on EU Migration and Border Policies in a Globalising World », CEPS Policy Brief, mars 2008.

Sixièmement, à la lumière des systèmes et des bases de données déjà en place ou qui seront bientôt activés, on peut se demander si ce nouveau « paquet » est réellement nécessaire. Tous les ressortissants de pays tiers qui ont besoin d'un visa pour entrer sur le territoire de l'UE vont déjà être enregistrés dans le système d'information sur les visas (VIS) qui va bientôt voir le jour. Nom, adresse, photographie biométrique, empreintes digitales, etc. seront stockés et disponibles aux fins d'immigration et de maintien de l'ordre. Il y a ensuite la base de données EURODAC qui rassemble et stocke des données sur les demandeurs d'asile et les personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures (EURODAC est également disponible pour effectuer des recherches sur des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans un État membre, y compris les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée). De plus, il y a le système d'information Schengen (SIS), qui contient près d'un million de saisies sur des personnes recherchées, dont la majorité se verrait refuser l'entrée dans l'espace Schengen et qui est consulté, tout comme les bases de données nationales, non seulement pendant la procédure de demande de visa mais aussi au poste frontière. Le « code frontières Schengen » exige quant à lui que les garde-frontières de l'UE effectuent une « vérification approfondie » sur les ressortissants de pays tiers, ce qui implique de déterminer l'objet de leur séjour ainsi que l'existence de moyens de subsistance suffisants. Un tampon indiquant la date d'entrée doit être apposé sur le document de voyage. Des vérifications supplémentaires sur l'individu, y compris une autre recherche dans le SIS et les bases de données nationales, sont possibles au moment de la sortie du territoire de l'UE. Avant d'arriver aux frontières de l'UE, la Directive 2004/82/CE⁸ exige par ailleurs des transporteurs aériens qu'ils fournissent aux autorités frontalières de l'UE un ensemble complet de données personnelles sur tous les voyageurs des vols à l'arrivée. Enfin, il existe une proposition de la Commission pour la mise en place d'un système européen d'échange des données PNR (Passenger Name Record).⁹ Davantage de données personnelles, y compris des informations sur le mode de paiement, le numéro de siège, l'agence de voyage, des informations sur les bagages, etc., sur tous les passagers entrant dans ou quittant le territoire de l'UE par avion seraient ainsi recueillies, stockées, traitées et analysées par le système PNR. Et pourtant, tout cela n'est pas suffisant, dit la Commission.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La proposition de la Commission est malavisée et peut être très contreproductive dans la pratique. Elle reproduira probablement le même genre de problèmes que des mesures similaires aux États-Unis, parmi un public de voyageurs qui se trouve faire de plus en plus l'objet de soupçons de la part de l'État sans qu'il y ait des raisons concrètes ou bien fondées.

8. Directive du Conseil 2004/82/CE, OJ L 261, 6.8.2004, p. 24.

9. COM(2007) 654 final, 6.11.2007, reproduisant l'accord UE-US PNR de juillet 2007 qui, lui-même, a été très critiqué par le Comité LIBE du Parlement européen ainsi que par les parlements nationaux, voir par exemple Bundesrat allemand, Bundesratsdrucksache 826/1/07, 4.2.2008.

Il n'y a aucune preuve que le système d'entrée/sortie proposé fournira des données utiles ou fiables sur les dépassements de durée autorisée de séjour de la part de ressortissants de pays tiers. La communication ne présente aucun objectif raisonnable et proportionné et le système a des chances d'enfreindre une myriade de lois et de principes européens sur la protection et l'utilisation des données.

L'UE et ses institutions, tout comme les États membres, doivent respecter le système juridique européen de garanties et de protection des individus au moment d'appliquer la législation communautaire et de mettre en place la stratégie intégrée de gestion des frontières de l'UE. Cette dernière doit considérer l'État de droit comme un de ses fondements. En fait, c'est la relation entre proportionnalité, protection des données et les nouveaux systèmes technologiques de surveillance de la sécurité proposés par la communication qui représente le véritable défi pour une « vision globale pour un système européen intégré de gestion des frontières pour le xxi^e siècle ».

La Commission envisage que le système soit opérationnel d'ici 2015. Des amendements législatifs de l'acquis communautaire en matière de contrôle des frontières seront exigés pour mettre en œuvre les mesures envisagées. La Commission s'est engagée à évaluer la présentation de ces nouvelles propositions législatives sur la base d'un débat autour de sa communication. Elle insiste également sur le fait que l'UE doit rester ouverte et accessible à des tiers si elle veut faire partager ses valeurs et soutenir la croissance économique¹⁰.

À la lumière de cet engagement, nous recommandons ce qui suit :

- Tous les acteurs concernés doivent déterminer de façon attentive et exhaustive si les mesures envisagées sont réellement nécessaires et proportionnées et correspondent à la vision commune d'une Union ouverte et accueillante, fondée sur les principes de liberté, de respect des droits de l'homme et d'État de droit (Art. 6 TUE).

- L'utilisation accrue de nouvelles technologies dans le paysage changeant de la politique européenne de sécurité doit être dûment testée par rapport à ses implications éthiques.

- Aucun nouveau système informatique européen de grande échelle de l'étendue du SIS II et du VIS ne doit être accepté et mis en place avant que le SIS II et le VIS ne soient effectivement opérationnels et aient prouvé qu'ils sont proportionnels, sûrs et fiables.

- La Commission et le secteur privé doivent avancer l'idée de « protection des données par sa conception »¹¹ et en faire un élément obligatoire dans la programmation de nouvelles bases de données ainsi que de celles existantes.

- En dernier lieu, aucune des propositions législatives nécessaires pour installer le nouveau « paquet » de la Commission doit être traitée avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui prévoit les nécessaires mécanismes d'équilibre démocratiques et judiciaires.

10. COM(2008) 69 final, Bruxelles, 13.2. 2008, p. 2.

11. Cette idée comporte le concept que les éléments de protection des données comme le temps de stockage, les informations sur l'objet des données, etc. soient gérés de façon automatique. Par exemple, après la période de détention des données légalement autorisée, l'ensemble des données stockées devrait automatiquement être effacé de la base de données ; de même, une notification informatisée sera envoyée à la personne une fois que ses données personnelles auront été stockées, etc.

LE DIFFICILE PARCOURS DE LA JAI : D'AMSTERDAM À STOCKHOLM EN PASSANT PAR LISBONNE

Jérôme Bacquias, assistant de programme, EPC

Talleyrand, le fameux négociateur français lors du congrès de Vienne, disait qu'on peut tout faire avec des baïonnettes – sauf s'asseoir dessus. On pourrait en dire de même, toutes choses étant égales par ailleurs, des clauses du traité de Lisbonne concernant la justice et les affaires intérieures (JAI), qui exerceront inévitablement une influence sur l'agenda politique de l'Union européenne à long terme, mais également dans un avenir proche.

Si le nouveau traité européen est ratifié comme prévu d'ici au 1^{er} janvier 2009, les modifications apportées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) vont donner un rôle central aux trois présidences à venir – celles de la France, de la République tchèque et de la Suède. Toutefois, ces modifications pourraient également réduire radicalement leur marge de manœuvre. Ainsi, plus que dans aucun domaine politique, le passage de relais entre les trois présidences sera primordial, demandant à la fois de la coordination et une répartition claire des tâches.

L'enjeu n'est pas uniquement la transition en douceur du régime d'Amsterdam à celui de Lisbonne, mais également la préparation minutieuse de la première année d'application du traité dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et l'élaboration d'une stratégie ambitieuse – mais concrète – pour la période 2010-2015. Il convient donc de procéder à une analyse méthodique des clauses du traité de Lisbonne concernant l'ELSJ.

D'AMSTERDAM À LISBONNE

Le dynamisme insufflé à l'ELSJ par le traité de Lisbonne ne doit pas être sous-estimé. L'ELSJ va être entièrement regroupé sous un nouveau titre V du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui mettra officiellement un terme à la nature intergouvernementale de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (le « troisième pilier »). Le développement d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice prend aussi plus d'importance du point de vue symbolique, car il est énuméré comme deuxième objectif de l'Union dans le nouvel article 3 du Traité sur l'Union européenne, avant même le marché intérieur, par exemple.

La procédure législative ordinaire (vote à la majorité qualifiée au Conseil et codécision avec le Parlement) sera donc la règle pour l'ensemble de ce domaine politique – c'est-à-dire pour presque toutes les politiques en lien avec la justice civile, le droit d'asile, l'immigration et les visas, ainsi que la coopération policière et judiciaire en matière pénale (voir ci-dessous pour les exceptions).

Cela pourrait considérablement faciliter le processus décisionnel dans les domaines où prévalait auparavant l'unanimité, à savoir la coopération policière et judiciaire en matière pénale ainsi que certains domaines liés à l'immigration, au droit d'asile et à la coopération en matière civile.

La disparition de la structure en piliers signifie que le cadre légal spécifique de la coopération policière et judiciaire en matière pénale va être aboli. Les instruments législatifs adoptés dans ce domaine vont finalement avoir un effet direct, tout comme le reste du droit européen. Cela vient s'ajouter au renforcement de la juridiction de la Cour de justice en ce qui concerne les renvois préjudiciels, qui, dans presque tous les cas, ne seront plus sujets à des limitations spécifiques dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La Commission aura également le pouvoir d'engager des procédures en manquement contre les États membres – ce qui était jusqu'ici impossible dans le cadre du « troisième pilier ». Parallèlement, la nature contraignante de la Charte des droits fondamentaux viendra renforcer la capacité de la CJCE à faire respecter les droits fondamentaux dans le droit européen – bien que son application soit limitée en ce qui concerne le Royaume-Uni et la Pologne.

En outre, il y aura un élargissement important de la base légale dans certains domaines, notamment pour les questions concernant le droit d'asile, l'immigration (légale et illégale), la coopération judiciaire en matière civile, le gel des avoirs, le rapprochement du droit pénal général et procédural, la formation des juges et les pouvoirs d'Eurojust et d'Europol. Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice est également intégré aux traités.

Du côté des acteurs politiques, il est désormais reconnu que le Conseil européen va définir les « orientations stratégiques » de l'ELSJ. Le droit d'initiative de la Commission va être légèrement renforcé, par rapport à ses pouvoirs selon les règles actuelles du troisième pilier – bien que les États membres gardent le droit de faire des propositions à condition qu'un quart d'entre eux s'accorde pour lancer une initiative. Les parlements nationaux vont se voir confier un rôle plus important dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité en ce qui concerne la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et on prévoit de mettre en place un Comité permanent de sécurité intérieure (COSI) afin de coordonner les différents acteurs concernés au niveau européen.

Enfin, et c'est tout aussi important, le traité de Lisbonne prévoit la création d'un Parquet européen sous les auspices d'Eurojust, à condition qu'il y ait un consensus au Conseil et que le Parlement européen donne son approbation. Si la fonction de ce parquet était de défendre les intérêts financiers de l'Union, elle pourrait s'étendre à des crimes graves avec une dimension transfrontalière (comme par exemple le terrorisme, ou le trafic de drogue ou d'êtres humains).

Il convient d'insister sur l'importance que revêt le développement de la procédure législative ordinaire pour les questions de coopération policière et judiciaire, ainsi que sur la portée de l'élargissement de la base légale dans ces domaines ; c'est d'ailleurs l'un des principaux motifs de la modification de la constitution française avant la ratification du traité de Lisbonne en France, car le Conseil constitutionnel a décidé

que cela affectait « les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale [française]¹ ».

Par de nombreux aspects, néanmoins, le prix à payer pour l'abolition du troisième pilier est plus élevé que prévu.

L'unanimité sera toujours nécessaire au Conseil dans certains domaines – certaines dispositions concernant les passeports et les cartes d'identité, le droit de la famille avec implications transfrontalières, la coopération policière opérationnelle, l'extension des compétences de l'UE aux aspects de droit pénal général et procédural non mentionnés dans le traité, et la mise en place d'un Parquet européen. Le traité de Lisbonne dispose par ailleurs clairement que la « sécurité nationale » restera sous la seule responsabilité de chacun des États membres, dans une formulation bien plus forte que celle du Traité constitutionnel, et exclut *de jure* l'action de l'Union dans ce domaine.

L'effet juridique des instruments adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne restera lui aussi limité – en d'autres termes, seuls les nouveaux instruments adoptés sous le régime juridique de Lisbonne auront un effet direct. De plus, la juridiction de la CJCE (pour les renvois préjudiciels) et les pouvoirs de la Commission (pour les procédures en manquement) ne changeront pas pendant une période transitoire de cinq ans en ce qui concerne tous les instruments adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Le processus décisionnel lui-même connaîtra certaines exceptions. Un mécanisme de « frein de secours » a été mis en place dans deux domaines spécifiques : les règles minimales en droit pénal procédural et la définition des infractions pénales. Des procédures similaires ont été introduites pour la coopération policière opérationnelle et pour la mise en place d'un Parquet européen.

D'une manière générale, si le Conseil de l'UE ne parvient à aucun accord dans ces domaines, la proposition législative pourra être présentée au Conseil européen. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire sera suspendue et le Conseil disposera de quatre mois pour parvenir à un consensus. S'il échoue, neuf États membres ou plus pourront avancer sans les autres simplement en notifiant leur décision au Parlement, à la Commission et au Conseil.

D'autres signes de fragmentation sont peut-être encore plus inquiétants. Un protocole va limiter l'application de la Charte des droits fondamentaux au Royaume-Uni et en Pologne. Le Royaume-Uni et l'Irlande vont également bénéficier d'une clause d'exemption (*opt-out*) totale de toutes les mesures de l'ELSJ (avec la possibilité de décider au cas par cas de participer à tout ou partie des mesures envisagées, ou *opt-in*), y compris la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Ce système de *opt-out/opt-in* des Britanniques et des Irlandais concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale fonctionnera, dans l'ensemble, de la même manière que cela a été le cas jusqu'à présent pour les questions de droit d'asile, d'immigration et de justice civile non liées à l'acquis de Schengen.

1. Décision 2007-560 DC, 20 décembre 2007, disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/a2007560dc.pdf>.

Les modalités d'application légales des clauses d'exemption britanniques et irlandaises restent cependant floues, car certaines des nouvelles dispositions de ce régime de *opt-out/opt-in* sont extrêmement vagues et pourraient bien faire l'objet d'une action devant la Cour de justice (comme cela a récemment été le cas dans le cadre du protocole de Schengen, avec la réglementation sur Frontex, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne²). D'une manière plus générale, ces clauses d'exemption vont naturellement avoir des conséquences directes sur l'efficacité de la coopération policière et judiciaire en Europe, mais aussi sur la protection des individus en matière pénale et sur la promotion de la confiance mutuelle entre autorités policière et judiciaire.

DE LISBONNE À STOCKHOLM

Si le traité de Lisbonne était ratifié, l'espace de liberté, de sécurité et de justice entrerait en territoire inexploré, avec une nouvelle base légale, de nouveaux instruments, de nouveaux processus décisionnels et de nouveaux acteurs. Pourtant, paradoxalement, la portée et la complexité de ces changements placent les trois présidences à venir et la Commission européenne dans une situation difficile.

À court terme, deux facteurs pourraient réduire, dans une certaine mesure, la marge de manœuvre pour les initiatives politiques dans l'ELSJ. Le premier est juridique : la plupart des initiatives en cours vont devenir caduques lorsque le traité entrera en vigueur si elles n'ont pas été adoptées d'ici là, puisque leur base légale changera. Le second est politique : jusqu'à ce que les vingt-sept États membres aient ratifié le traité de Lisbonne, la Commission européenne va se montrer très prudente dans la présentation de nouvelles propositions – pour l'ELSJ comme pour d'autres domaines. Cette tendance va certainement s'accroître si le Danemark organise un référendum avant la fin de l'année 2008 pour déterminer s'il doit maintenir ses différentes clauses d'exemption.

D'une part, cette situation fait qu'il est très peu probable que seront engagées, au cours des présidences slovène et française, des négociations sur de nouvelles propositions potentiellement controversées dans le domaine de la JAI : avec les procédures décisionnelles actuelles, ce serait même contre-productif. Il est donc plus vraisemblable que la présidence française se concentrera sur une déclaration politique, qui ouvrirait ensuite la voie au lancement de négociations plus concrètes – lors de la présidence tchèque et/ou suédoise – qui suivraient les procédures décisionnelles dictées par le traité de Lisbonne.

De l'autre, cela signifie également que toutes les propositions restées en suspens doivent être adoptées sur-le-champ si l'on veut éviter que l'entrée en vigueur du nouveau traité n'entraîne leur annulation – éventualité qui reviendrait à ouvrir une boîte de Pandore, car les négociations portant sur ces propositions devraient reprendre sur une nouvelle base légale. Les plus grandes craintes concernent les propositions législatives qui ont déjà été approuvées par le Conseil, mais dont l'adoption officielle a été reportée

2. CJCE, C-77/05, Royaume-Uni/Conseil, 18 décembre 2007.

jusqu'à ce que les réserves du Parlement aient été levées (par exemple, la décision-cadre sur le mandat européen d'obtention de preuves), celles pour lesquelles les négociations sont déjà bien avancées (par exemple, la nouvelle décision « Europol ») ou celles sur lesquelles on pourrait raisonnablement parvenir à un accord rapide (par exemple, la proposition pour une nouvelle décision « Eurojust »).

Ce problème est une réelle source d'inquiétude car rien ne serait plus contre-productif que d'ouvrir un nouveau domaine politique en reprenant du début des négociations qui durent parfois depuis plus de cinq ans.

La Commission fait donc pression en faveur d'une adoption rapide des propositions restées en suspens, mais cela sera certainement difficile sans le soutien et la coopération formels des présidences du Conseil JAI. Ainsi, le commissaire chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité Franco Frattini s'est trouvé dans une situation délicate vis-à-vis d'un Parlement qui va acquérir davantage de pouvoirs avec le traité de Lisbonne et qui fait pression pour ajouter des « clauses de révision » à toutes les propositions en suspens concernant l'ELSJ. La Commission a essayé d'apaiser les craintes des parlementaires en proposant de mettre en place une procédure de codécision « informelle » avant même l'entrée en vigueur du nouveau traité.

Si le traité est ratifié avant la fin de l'année 2008, certaines clauses institutionnelles spécifiques doivent être élaborées à l'avance. L'une d'elles concerne la forme que prendra le COSI (le nouveau comité permanent de sécurité intérieure), car il reste à décider de ses participants et de ses compétences. L'expérience similaire de la *task force* des chefs de police, créée en 2000, qui rassemble les responsables des services de police des États membres, a été plutôt décevante en termes de résultats stratégiques et opérationnels. Pour que le COSI soit capable de résoudre les problèmes actuels de coordination entre les différents acteurs politiques de l'ELSJ, il va falloir procéder à une préparation minutieuse de son organisation avant l'entrée en vigueur du traité.

Un autre problème tient à l'organisation interne des institutions européennes. Du côté du Conseil, ses différents groupes de travail dans le domaine de la justice et des affaires intérieures se sont révélés extrêmement difficiles à coordonner, bien que leur nombre ait récemment diminué. L'application du traité de Lisbonne offre l'occasion de poursuivre la rationalisation de l'organisation du secrétariat du Conseil et d'améliorer la coordination sur des questions transversales (telles que le contre-terrorisme ou la dimension extérieure de la JAI). Étant donné la disparition probable du troisième pilier, il va falloir déterminer si la structure de fonctionnement actuelle est toujours adaptée. Du côté du Parlement et de la Commission, la charge de travail supplémentaire engendrée par la disparition de la structure en piliers pourrait bien entraîner la séparation et la réorganisation, respectivement, de la direction générale Justice, liberté et sécurité à la Commission, et de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures au Parlement.

Par bien des aspects, la tâche la plus ardue incombera à la première présidence tour-nante après l'entrée en vigueur du traité – probablement la présidence tchèque : elle va devoir gérer à la fois une nouvelle base légale, de nouvelles clauses d'exemption, de nouvelles règles de vote au Conseil, une implication accrue du Parlement et la nécessité de lancer de nouvelles propositions législatives. Si l'on veut que le nouveau système de

Lisbonne soit un succès dès ses débuts, il faut que la transition soit préparée avec soin. Cela requerra au moins que les présidences se mettent d'accord sur une claire définition de l'ordre des priorités pour les différentes tâches.

Ce défi est d'autant plus important que l'année 2009 donnera l'occasion d'adopter, lors de la présidence suédoise, le nouveau programme pluriannuel destiné à remplacer le programme de La Haye (souvent critiqué pour son manque d'ambition par rapport au programme de Tampere de 1999). La phase préparatoire débutera presque certainement sous la présidence française et se poursuivra lors des présidences tchèque et suédoise, qui devront peut-être également gérer leurs rapports avec le nouveau président du Conseil européen et la nouvelle Commission (automne 2009).

Autrement dit, le « nouveau départ » de l'ELSJ selon les règles du traité de Lisbonne va revêtir une importance capitale. Les opportunités ouvertes par le traité, en plus des nouvelles exceptions qu'il introduit, ne laisseront aux responsables politiques de l'UE pas d'autre choix que celui de s'accorder sur un nouveau mandat pluriannuel. Dans le cadre de cet exercice, il faudra veiller à l'élaboration des priorités à long terme du domaine dans son ensemble, et chercher le juste équilibre entre renforcement de la sécurité et protection des libertés personnelles. Sans accord sur les ambitions, les délais et les objectifs, l'UE risque bien de se perdre dans les détails. Cette responsabilité reviendra à l'ensemble du « trio » français, tchèque et suédois – et donnera la véritable mesure de son succès.

CONCLUSION : COMMENT Y PARVENIR ?

Certains des principaux changements inscrits dans le traité de Lisbonne concernent la justice et les affaires intérieures. Leur portée – rationalisation du cadre légal, extension de la procédure de codécision, élargissement de la base légale – sera contrebalancée par des contraintes nouvelles : exceptions dans la structure décisionnelle, limitation des compétences de l'Union, période de transition et fragmentation de l'ELSJ au moyen de clauses d'exemption étendues.

Le trio des présidences française, tchèque et suédoise se voit donc confier une responsabilité et un rôle particuliers en ce qui concerne la justice et les affaires intérieures. De fait, plus que pour tout autre domaine politique, le trio devrait :

- avant le 1^{er} juillet 2008 :

- élaborer un plan d'action commun qui mette en lumière les priorités et les objectifs des trois présidences pour la JAI, en se penchant sur différents scénarios (ratification du traité d'ici au 1^{er} janvier 2009, ratification plus tardive, pas de ratification) et en déterminant clairement la répartition des tâches au sein du trio ;

- avant l'entrée en vigueur du traité :

- donner la priorité absolue à l'adoption des propositions restées en suspens et qui ne nécessitent que la levée des réserves parlementaires, et de celles dont les négociations touchent à leur fin ;

- dans le domaine de l'immigration, qui est la principale priorité de la présidence française dans l'ELSJ, faire en sorte que le dynamisme français dans ce domaine soit accepté

et relayé par la Commission et les présidences suivantes sous les règles décisionnelles de Lisbonne;

- avant et après l'entrée en vigueur du traité :
 - préparer la mise en place du COSI et déterminer comment les structures de fonctionnement du Conseil JAI peuvent être améliorées;
 - assurer une transition juridique et politique harmonieuse du régime d'Amsterdam vers celui de Lisbonne;
 - préparer, au cours des trois présidences, l'adoption du nouveau programme pluriannuel de La Haye, en approfondissant le travail du groupe Future sur l'avenir des politiques européennes dans le domaine des affaires intérieures, créé au cours de la présidence allemande, en 2007, et en étendant son activité aux questions relatives à la justice et aux libertés civiles.

LA NOUVELLE POLITIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Hugo Brady, chargé de recherche, CER

On entend fréquemment dire que l'efficacité de la coopération transfrontalière en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité et l'immigration clandestine est primordiale pour raviver le soutien de l'opinion publique à l'UE. Ces enjeux de la Justice et des affaires intérieures (JAI) sont perçus comme un élément essentiel de l'agenda de l'« Europe des résultats » et représentent près de 40% de la législation produite à Bruxelles. Pourtant, cette forme de coopération reste un des domaines d'activité de l'Union les moins bien compris. La coopération en matière de JAI peut rendre l'UE plus populaire, en montrant aux électeurs que l'action paneuropéenne peut renforcer leur sécurité. Mais elle pourrait aussi la rendre très impopulaire si on ne veille pas à maintenir un équilibre entre une répression ferme de la criminalité et le respect des droits fondamentaux. Les gouvernements doivent être prudents.

Le processus décisionnel européen en matière de coopération policière, de lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine va s'accélérer pendant le second semestre 2008. Les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur tenteront, au sein du Conseil Justice et affaires intérieures, d'apporter avant décembre 2008, la touche finale à toute une série de décisions délicates – des lois relatives au partage transfrontalier des preuves jusqu'à l'intégration des bases de données policières nationales au sein d'un régime paneuropéen de protection des données dans le cadre du partage des données pénales.

La raison de cette urgence est double. En premier lieu, les experts juridiques de l'Union rappellent que les projets de loi JAI en cours de négociation deviendront automatiquement caducs s'ils n'entrent pas en vigueur avant la ratification du traité de Lisbonne.

Celle-ci donnera une nouvelle base juridique à la JAI, qui permettra notamment de réformer le système décisionnel et l'évaluation de la responsabilité relative à la coopération en matière de sécurité intérieure. Le vote des États membres concernant les décisions liées au terrorisme, au crime organisé et à l'immigration clandestine se fera à la majorité qualifiée et, pour la première fois, le Parlement européen aura son mot à dire sur ces questions en qualité de colégislateur.

Mais ces réformes se superposeront également à la base juridique actuelle du traité de Nice, en fonction de laquelle toute la législation JAI en cours de négociation est en train d'être adoptée. Le processus décisionnel qui s'applique aux questions de sécurité intérieure en vertu du traité de Nice est bien souvent extrêmement lent. Certains projets de loi actuellement en passe d'aboutir ont nécessité trois ans de dures négociations. Une fois l'accord conclu, les décisions doivent ensuite être transposées par les parlements nationaux des vingt-sept États membres avant d'entrer en vigueur, ce qui bien souvent prend deux années supplémentaires, voire plus encore. Les États membres risquent donc

de devoir reprendre dès le début la rédaction d'au moins une partie des décisions JAI, et ce dans de nouvelles conditions de négociation.

La deuxième raison du sentiment d'urgence que ressentent les États membres est de nature politique. Les ministres de l'Intérieur redoutent les nouvelles dispositions qui entreront en vigueur en 2009 et les nouveaux pouvoirs dont bénéficieront simultanément les parlementaires européens. Il s'agira d'un changement crucial, presque d'un choc culturel, pour les cabinets ministériels. Pendant plus de vingt ans, les responsables des affaires intérieures ont pu tranquillement négocier et mettre en œuvre les accords de coopération sur le plan de la justice et de la sécurité intérieure dans le cadre du Conseil de l'Europe, des Nations unies et de l'Union européenne. Ils sont peu accoutumés à devoir s'adapter à des contraintes externes. Or, désormais, les parlementaires nationaux vont jouer un rôle central dans la négociation de ce type de décisions. Le pouvoir, en matière de sécurité intérieure, sera moins concentré.

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (commission LIBE) dispose d'ores et déjà de certaines compétences pour des questions liées à la surveillance des frontières, aux visas et à l'immigration (dans le cadre de l'espace Schengen). Cependant, si la commission LIBE n'a pas hésité à critiquer vivement certaines décisions européennes concernant la coopération en matière de sécurité intérieure, elle n'avait jusqu'ici, dans ce domaine, qu'un droit de consultation. À titre d'exemple, les députés européens se méfient de l'empressement des États membres à créer des bases de données et de nouvelles modalités de partage d'informations sur le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et de la réserve dont ils font preuve en même temps sur la législation de la protection des données, nécessaire pour s'assurer qu'il n'y a pas d'abus dans le traitement de ces informations. La commission LIBE n'a pas caché son intention d'exercer pleinement ses nouvelles compétences afin d'inverser la tendance qui caractérise le processus décisionnel sur le plan de la JAI, selon elle trop axée sur la sécurité de l'État au détriment des libertés civiles.

Le Parlement a déjà montré sa détermination en 2006 lorsqu'il a obtenu de la Cour de justice européenne l'annulation d'un accord signé entre les États-Unis et l'Union européenne concernant le partage des données relatives aux passagers aériens (données PNR). Si les députés ont pu remettre en cause le contenu de l'accord, ils le doivent uniquement au fait que celui-ci a été conclu de façon erronée en vertu des règles relatives au marché unique. Néanmoins, cette intervention a eu d'importantes répercussions sur les efforts consentis par les deux partenaires pour assurer la protection des voyages transatlantiques face à la possibilité d'attentats terroristes. Les États membres craignent que la future coopération en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité et l'immigration clandestine soit également menacée si la commission LIBE se donne un agenda dont les objectifs ne seraient pas en phase avec leur volonté de renforcer la coopération dans ces domaines. Un certain rapprochement est impératif si l'on veut que les efforts consentis par l'UE pour apporter une valeur ajoutée dans ces domaines soient couronnés de succès et n'ajoutent pas de nouveaux obstacles.

LES BASES DU NOUVEAU RAPPROCHEMENT

La principale divergence qui oppose le Parlement européen et les États membres réunis au sein du Conseil JAI sur les questions de sécurité intérieure porte essentiellement sur une question de forme, plus que de fond. La rhétorique des États membres, lorsqu'ils discutent d'initiatives JAI, repose presque exclusivement sur l'obligation de protéger les citoyens des menaces venues de l'extérieur. En revanche, le discours du Parlement européen est davantage axé sur la nécessité de protéger les citoyens vis-à-vis de la puissance publique. Leur future collaboration doit donc impliquer un nouveau *modus vivendi*, les députés européens intégrant la rhétorique de la sécurité de l'État tandis que les États membres adopteraient un langage plus convaincant sur les questions relatives aux libertés civiles.

Les députés européens doivent admettre que leurs électeurs attendent principalement de la coopération internationale une plus grande sécurité et se reposent en grande partie sur leurs gouvernements nationaux respectifs pour garantir leurs libertés civiles (techniquement, l'expression « liberté civile » désigne une relation exclusive entre le citoyen et l'État). Le Parlement européen sera mieux armé pour parvenir à rééquilibrer les priorités de la JAI s'il peut convaincre les États membres qu'il est également un partenaire crédible sur les questions de sécurité intérieure. Pour le Parlement européen, une première mesure – de nature symbolique, mais qui recevrait un accueil très favorable – consisterait à simplifier le nom de la commission LIBE en « commission de la justice, de la liberté et de la sécurité ». Le Parlement devrait également revoir considérablement à la hausse les ressources qu'il consacre à l'analyse des questions JAI. Dans ce domaine, la plupart des propositions étudiées présente un tel niveau de technicité que seuls ceux qui en maîtrisent parfaitement les enjeux sont en mesure de les influencer de manière crédible. Cette mesure est d'autant plus urgente qu'en matière de sécurité intérieure le rôle des acteurs économiques et des acteurs non gouvernementaux est limité. Dans d'autres domaines, ces groupes de pression constituent souvent une source d'information complémentaire qui est très utile aux députés européens.

Ces derniers ont démontré qu'ils étaient tout à fait disposés à tenir compte du souhait des États membres de renforcer la coopération en matière de sécurité intérieure à condition que le rôle du Parlement soit pris au sérieux. À titre d'exemple, en 2005, la présidence de l'UE a obtenu de la commission LIBE une légère adaptation des règles concernant le marché intérieur afin d'autoriser la conservation des données relatives aux télécommunications dans le cadre d'enquêtes sur le terrorisme. Les États membres ont ignoré à tort, dans le passé, les préoccupations du Parlement en matière de libertés civiles, persuadés qu'il leur revenait de fait la charge de veiller à ce qu'aucune mesure prise au niveau de l'UE n'ait de répercussion négative sur les libertés civiles de leurs ressortissants. Les responsables nationaux doivent reconnaître et prendre au sérieux le droit légitime des parlementaires européens de privilégier la protection des droits fondamentaux lorsqu'ils surveillent la coopération communautaire en matière de sécurité intérieure.

PARTIE IV

DÉVELOPPEMENT DURABLE

PARTIE IV – DÉVELOPPEMENT DURABLE

ÉNERGIE – CHANGEMENT CLIMATIQUE

Depuis deux ans, la politique intégrée de l'énergie et du changement climatique est l'une des priorités d'action de l'Union européenne et elle a toutes les chances de le rester à l'avenir. Depuis la publication du Livre vert sur l'énergie de 2006, « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable », la Commission met progressivement en place une stratégie qui englobe le marché intérieur de l'énergie, la sécurité des approvisionnements et la solidarité entre les États membres, l'efficacité énergétique et le respect des engagements internationaux relatifs au changement climatique et à la réduction des gaz à effet de serre.

Si la démarche proactive de la Commission répond à une demande consensuelle du Conseil et bénéficie généralement du soutien de l'opinion publique, il ne faut cependant pas sous-estimer la difficulté que constituent l'adoption et la mise en œuvre de propositions concrètes, face aux conflits d'intérêt sectoriels ou nationaux.

L'horizon de cette politique dépasse largement les deux années à venir. Aussi le trio des présidences doit identifier les domaines clés et les mesures qui pourraient avoir le plus d'impact à court terme (SWP).

Les rapports d'experts (dont le rapport Stern) sont unanimes sur l'inéluctabilité du réchauffement climatique et sur l'ampleur des coûts directs et indirects d'un éventuel *statu quo* (Bruegel). La réduction des émissions de gaz à effet de serre est ainsi, de l'avis général, le principal objectif, mais le plus ardu puisque la négociation d'un accord succédant au traité de Kyoto est prévue pour la fin 2009. Il faut en priorité constituer un système d'échange des permis d'émission de gaz à effet de serre qui fonctionne au sein de l'UE, ce qui supposerait l'établissement de deux institutions indépendantes, l'une chargée de fixer les règles et de distribuer les permis, l'autre de gérer le marché de ces permis (CER). Une question connexe sensible pour les présidences est celle du risque de pénalisation des industries fortement consommatrices d'énergie au regard de leurs concurrentes non européennes et de la menace de délocalisation à l'extérieur de l'Union des productions les plus polluantes. Face aux deux options possibles, celle de la distribution gratuite temporaire de permis et celle de droits spécifiques à l'importation des productions à haute intensité énergétique, la première ne réglerait pas entièrement le problème, mais aurait l'avantage de ne susciter ni représailles ni condamnation pour entrave au commerce international (SWP, CER, Bruegel). Elle mérite l'attention du trio des présidences. Le second aspect du problème concerne l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables. L'annonce d'objectifs ambitieux doit maintenant être suivie d'effets, ce qui ne peut être réalisé qu'en rendant contraignants les objectifs déjà fixés (SWP). Les présidences devront se montrer des arbitres neutres dans ce travail d'allocation de permis, où les intérêts nationaux seront âprement défendus.

Sur le plan mondial, l'élan de la conférence de Bali doit être maintenu, sans attendre forcément de nouvelles avancées à court terme. La poursuite du positionnement européen en tête des négociations n'est tenable que si l'UE parvient à rallier le plus grand nombre

de pays, notamment les États-Unis, par une attitude flexible (Bruegel, CER). C'est avec cet objectif de souplesse et d'ouverture, en consentant des aménagements correspondant à des situations différentes, que le trio des présidences doit intervenir.

Pour ce qui est de la sécurité énergétique, particulièrement dans le domaine du gaz, la solidarité entre les États membres recevra une base légale avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'analyse des précédentes crises montre que la maîtrise des risques passe au moins autant par des décisions de politique extérieure ou d'importation que par des mesures d'ordre interne, touchant notamment les infrastructures, les politiques de recherche et développement et la régulation du marché intérieur (CEPS). En dépit des résistances des gouvernements nationaux, la valeur ajoutée communautaire apparaît clairement sur ces différents volets. C'est dans cette perspective que le trio des présidences pourrait être efficace.

À défaut d'une véritable politique européenne de l'énergie, le marché intérieur doit fonctionner selon des règles satisfaisantes (Bruegel). Aussi, plutôt que de s'appesantir sur des débats idéologiques sur la question des structures de propriété, l'application des règles existantes doit être soumise à un contrôle renforcé (SWP, CEPS).

AGRICULTURE

La politique agricole commune (PAC) – politique communautaire la plus intégrée, la plus importante sur le plan budgétaire, pilier de la construction européenne – prend un tournant historique que le trio des présidences devra négocier. En effet, les discussions de 2008 et 2009 sur le « bilan de santé » de la PAC et le réexamen du budget européen dessineront ce que sera la politique agricole commune après 2013 et ses nouvelles modalités de financement.

En plus de la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui donnera au Parlement européen un pouvoir de décision sur le budget agricole, et, pour la première fois, de la pleine participation aux négociations des représentants des vingt-sept États membres, la PAC se trouve confrontée à un contexte inédit. En effet, l'augmentation constante de la demande alimentaire et non alimentaire mondiale, qui offre des prix plus élevés que par le passé, figure parmi les principaux facteurs de bouleversement récents. Si cela permet aux Européens de revoir le niveau et les modalités de soutien aux marchés agricoles (Notre Europe), en revanche, l'ouverture au commerce mondial exigera d'eux une meilleure compétitivité (Europeum). Il faudra produire plus, avec une compétitivité accrue, mais également avec moins d'intrants (eau, sol, engrais et pesticides), car la contrainte environnementale ne sera plus marginale mais structurante pour la PAC (Notre Europe). Par ailleurs, la translation progressive vers le développement rural, amorcée depuis une dizaine d'années, ne semble pas totalement satisfaire ni les défenseurs ni les contempteurs de la PAC, souvent pour des motifs de gouvernance ou de cohésion territoriale (Notre Europe). L'ensemble de ces exigences parfois contradictoires devra faire l'objet d'arbitrages budgétaires au regard d'autres politiques communautaires, car le budget de la PAC suscite déjà de fortes convoitises (Europeum).

Un tel agenda devrait amener les Européens à s'interroger sur des questions de fond (Notre Europe) : quelle agriculture voulons-nous? Quel modèle alimentaire et agricole choisissons-nous? Quel équilibre territorial souhaitons-nous et quelle place doit y prendre l'agriculture? Les présidences devront surmonter leurs préférences nationales (Europeum), sachant que les opinions publiques et les gouvernements français, tchèque et suédois expriment des visions différentes de l'agriculture et de la politique agricole. Elles devront s'attacher à rappeler à la table des négociations que le rendez-vous historique ne doit pas être manqué (Notre Europe).

LE DÉFI DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE : METTRE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Susanne Dröge, chargée de recherche, SWP

Oliver Geden, chargé de recherche, SWP

Pendant les deux dernières années, la mise en place d'une politique énergétique et climatique intégrée a été un des principaux sujets du débat européen. Le Livre vert de la Commission sur l'énergie, publié en mars 2006, a lancé une vaste liste de propositions pour une approche commune en se concentrant sur les défis de durabilité, compétitivité et sécurité d'approvisionnement. Après l'examen de la stratégie en matière d'énergie de la Commission de janvier 2007, le Conseil européen du printemps s'est mis d'accord sur les principaux objectifs de la politique et a adopté un ambitieux plan d'action en matière d'énergie.¹ De plus, quelques dispositions concernant le changement climatique et la politique énergétique ont été ajoutées au traité de Lisbonne.

Toutefois, cela n'était que la partie facile du processus. Sur le plan interne, on a assisté à une succession ininterrompue de 12 nouvelles procédures législatives depuis la fin de 2006.² Pour presque tous les dossiers, nous pouvons nous attendre à de dures et longues négociations entre les États membres et entre le Conseil et le Parlement. Sur le plan externe de la politique énergétique, l'UE a des difficultés à s'en tenir à son principe de « parler d'une voix unanime », notamment en ce qui concerne son principal fournisseur, la Russie, lorsque de nombreux États membres préfèrent des transactions bilatérales (plus récemment, le gazoduc *South Stream*). Dans le domaine de la politique climatique internationale, l'UE joue un rôle prépondérant dans le processus de négociation d'un nouveau traité mondial. Le sommet du G8 qui s'est tenu à Heiligendamm et la conférence de UNFCCC à Bali étaient encourageants mais on ne peut pas s'attendre à de grands progrès avant la fin de 2009.

À proprement parler, jusqu'à présent, il n'existe pas de politique européenne énergétique et climatique intégrée. Bien sûr, il existe un cadre stratégique global et un vaste plan

1. Voir *Plan d'action du Conseil européen (2007-2009). Une politique énergétique pour l'Europe (EPE)*, dans : Conclusions de la présidence du Conseil européen à Bruxelles (8 et 9 mars 2007), 7224/1/07 REV 1, Annexe I.

2. Au cours des mois qui ont précédé le Conseil européen du printemps 2007, la Commission n'a publié que deux nouvelles propositions législatives concernant l'inclusion de l'aviation dans le programme européen d'échange de droits d'émissions (ETS) (COD/2006/304) et la réduction des gaz à effet de serre des combustibles (COD/2007/019). En septembre 2007, elles ont été suivies par cinq propositions concernant la réglementation des marchés européens de l'électricité et du gaz (COD/2007/195-199). Trois mois plus tard, la Commission a introduit de nouvelles mesures pour réduire les émissions de CO₂ des véhicules automobiles (COD/2007/297). Ceci a été suivi par quatre nouvelles propositions législatives en janvier 2008 traitant des nouvelles règles pour l'ETS à compter de 2013 avec la réglementation de la capture et du stockage du carbone (CCS) et avec des règles pour partager la charge des objectifs européens globaux parmi les 27 États membres pour une réduction des émissions de CO₂ à moyen terme ainsi que pour un partage minimum des produits renouvelables (COD/2008/013-016). En 2008/09, nous assisterons au démarrage de quelques procédures législatives supplémentaires, probablement dans les secteurs de l'efficacité et de la solidarité énergétique.

d'action incluant quantité de mesures potentielles. Cependant, ce n'est guère plus qu'un cadre conceptuel. Actuellement, on ne peut pas prévoir si l'UE sera en mesure d'atteindre ses propres objectifs ambitieux (au centre du projet : 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre, 20% d'énergies renouvelables, 20% d'augmentation de l'efficacité énergétique – le tout d'ici 2020) parce que, pour atteindre ces objectifs, il manque une mise en œuvre effective des mesures nécessaires. Bien qu'il ne soit pas très probable que toutes les procédures législatives en cours soient achevées avant la fin du premier semestre 2009 (comme le suggère la Commission), les deux ou trois prochaines années seront cruciales pour la mise en place d'une politique européenne énergétique et climatique commune. La question n'est pas prioritairement de finaliser un grand nombre de dossiers ou les négociations d'un traité international. C'est bien davantage d'établir les bonnes priorités, d'identifier les secteurs clés de la politique ainsi que les mesures les plus importantes.

MARCHÉ UNIQUE DE L'ÉNERGIE : LE BESOIN D'UNE RÉGLEMENTATION PLUS SÉVÈRE

L'achèvement du marché intérieur aussi bien pour l'électricité que pour le gaz naturel est un des projets les plus importants de la Commission depuis le milieu des années 1990. Le débat passionné sur le « troisième paquet de mesures législatives » de septembre 2007 est principalement axé sur la question du « dégroupage », la séparation effective des capacités de distribution et de production des compagnies du gaz et de l'électricité. Selon l'avis de la Commission et d'États membres comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, l'option la plus radicale du « dégroupage de propriété » augmenterait la concurrence et ouvrirait la voie à davantage de durabilité et de sécurité d'approvisionnement. À l'opposé, l'Allemagne, la France et l'Autriche sont à la tête d'un groupe d'États membres qui sont très sceptiques sur l'approche de la Commission. La présidence slovène essaie d'obtenir un accord politique au Conseil d'ici juin 2008, ce qui est ambitieux. Même si on arrive à une position commune d'ici là, ce sera une tâche colossale de parvenir à un accord avec le Parlement européen pendant la présidence française ou tchèque. Pour être sûr d'atteindre l'objectif principal de créer un marché de l'énergie paneuropéen concurrentiel, il serait préférable d'éviter les discussions passionnées sur la question hautement idéologique des structures de propriété. À la place, le débat devrait se concentrer beaucoup plus sur la création d'une régulation effective du marché de l'énergie au niveau européen. L'UE a besoin de règles plus strictes pour les acteurs des marchés du gaz et de l'électricité mais plus encore, elle a besoin d'une mise en œuvre plus stricte de ces règles.

LA POLITIQUE CLIMATIQUE : AMÉLIORER LE PROGRAMME D'ÉCHANGE DE DROITS D'ÉMISSION DE L'UE

Afin de donner une plus grande impulsion aux objectifs climatiques qui ont été convenus par le Conseil en 2007, la Commission propose une révision approfondie du

système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SCEQE). Ceci implique que, dans la troisième phase qui commencera en 2013, le montant total des droits d'émission augmentera de 1,74% par an et le système d'allocation sera géré au niveau européen plutôt qu'au niveau national. Le système d'enchères deviendra le principal outil d'allocation pour les droits d'émission et devrait être la règle pour environ 60% de toutes les allocations. En particulier, le secteur de l'énergie devra acheter 100% de droits d'émission à partir de 2013 tandis que les secteurs grands consommateurs d'énergie devront probablement le faire d'ici 2020. Toutefois, sous le SCEQE, le traitement des secteurs grands consommateurs d'énergie sera soumis à des enquêtes plus approfondies de la part de la Commission jusqu'en 2010. Les industries grandes consommatrices d'énergie comme celles du ciment, de l'acier et de l'aluminium doivent faire face à un certain nombre d'obstacles concernant les coûts que les certificats d'émission ajoutent à leur production. Elles ne peuvent pas répercuter ces derniers sur leurs clients étant donné qu'elles doivent faire face à la concurrence, surtout des producteurs qui n'adhèrent pas au SCEQE et elles doivent payer des tarifs d'électricité plus élevés qui incorporent les frais des certificats; à l'opposé, les producteurs d'électricité peuvent actuellement répercuter les coûts des droits d'émission en raison d'une faible concurrence. De plus, les industries les plus grandes consommatrices d'énergie ont déjà investi pour améliorer l'efficacité. Ceci en fait un cas d'espèce, étant donné que l'UE doit réaliser que ces industries risquent de fermer à l'intérieur de l'UE et, de ce fait, être forcées de s'implanter dans des pays n'adhérant pas au SCEQE. La solution provisoire avancée dans la proposition sur le SCEQE est une allocation gratuite de droits d'émission pour ces secteurs qui pourrait devenir une option à long terme dans le cas d'une importante fuite des industries vers les pays du tiers-monde. Le processus qui identifiera les secteurs proposés pour une allocation gratuite tombera sous les trois présidences et demandera un engagement très poussé de la part des trois pays car il est sujet à un fort lobbying de la part des industries et des États membres pour l'inclusion de secteurs spécifiques. Étant donné qu'une allocation gratuite ne limite pas la fuite du carbone en elle-même, la Commission et les présidences doivent également étudier d'autres options pour traiter cette question.

D'autres mesures, telles que des ajustements douaniers sur les marchandises importées de pays sans tarification sur le carbone n'ont pas été mentionnées dans la proposition sur le SCEQE. Ces mesures, par exemple un droit de douane à l'importation sur les produits grands consommateurs d'énergie ou l'obligation pour les importateurs d'acheter des allocations sous le SCEQE européen, sont étudiées par les États-Unis, en particulier. Compte tenu des négociations internationales sous l'United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), l'UE souhaite réétudier cette option uniquement à la lumière des négociations internationales en cours. Toutefois, vu que le président français n'a pas hésité à menacer ses partenaires commerciaux, notamment la Chine, en annonçant des droits de douane à l'importation dans le cas d'une absence de protection climatique en Chine, la question restera à l'ordre du jour jusqu'à la conférence des parties à la convention des Nations unies qui se tiendra à Copenhague en 2009.

Étant donné l'enchérissement et la plus petite quantité de droits d'émission, les conséquences économiques de ce cadre plus strict orienteront le débat autour du traitement

de la proposition actuelle au cours des prochains mois. Les secteurs qui n'adhèrent pas au SCEQE doivent réduire leurs émissions de 10 % jusqu'à 2020. Pour s'atteler à ces secteurs – surtout le transport, mais également le bâtiment, l'agriculture et la sylviculture – il convient d'instaurer un certain nombre de mesures politiques. Comme le débat sur les émissions normales pour les véhicules automobiles l'a démontré, des conflits sont à prévoir en raison de la différence des structures industrielles dans les États membres.

L'objectif global de 20 % de l'UE devrait être atteint par un partage d'effort avec des parts auxquelles contribuera chaque État membre. Bien que, jusqu'à présent, il n'y ait eu que des réactions à la suggestion du partage d'effort, au cours des prochains mois on prêtera plus d'attention à ces chiffres pour chaque État membre.

NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES INTERNATIONALES : RÉPONDRE À DE GRANDES ATTENTES

Pour un nouveau traité international sur la politique climatique mondiale, l'UNFCCC a fixé une période de négociations très courte à la réunion à Bali en 2007.³ D'ici la fin de 2009 à Copenhague, un projet sera prêt pour être soumis à l'approbation des 189 parties. L'UE a pris en charge le rôle de stimulateur au cours de 2007 et continuera probablement dans cette voie pendant les prochains mois. La tâche des trois présidences est délicate étant donné qu'un acteur principal au niveau international n'est pas prêt à prendre des décisions. Tant que les États-Unis n'auront pas un nouveau président, les chances d'un accord véritable sont très faibles. L'UE devra faire néanmoins pression avec un projet, en mettant l'accent sur sa diplomatie climatique face aux économies émergentes, la Chine, l'Inde et la Russie, de manière à les prendre à bord. Étant donné la nature dynamique de la réunion de Bali, il semble y avoir des signaux importants de la part de la Chine au moins il paraît réaliste d'en attendre un rôle plus constructif dans la protection climatique. L'utilisation de ces signaux positifs pour un traité mondial sur le climat doit être primordiale pour les présidences de l'UE. La stratégie d'annoncer des mesures commerciales en cas de non-conformité avec la vision de l'UE sur la politique climatique doit être évitée à tout prix. Ceci est valable pour tous les principaux émetteurs, pas seulement la Chine.

EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE : UNE DEMANDE D'OBJECTIFS CONTRAIGNANTS

L'augmentation de l'efficacité énergétique est la façon la plus rentable de réduire les émissions de CO₂ et de diminuer la dépendance des importations à l'égard du pétrole et du gaz. C'est généralement moins cher que d'accroître la part des énergies renouvelables, notamment dans les nouveaux États membres où l'efficacité énergétique des économies est comparativement faible. Mais, à l'intérieur de l'effort de l'UE pour créer une politique énergétique commune, l'objectif partiel de réaliser des économies d'énergie en augmentant

3. Voir *Bali Action Plan*, http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf (19.03.2008).

le rendement est très négligé. La raison principale en est que les objectifs respectifs ne sont pas contraignants. Ni l'objectif de la directive sur l'efficacité de l'utilisation finale de l'énergie et les services énergétiques⁴ (9 % des économies entre 2007 et 2016) ni l'objectif annoncé dans le plan d'action énergétique du Conseil européen pour 2007-2009 (20 % d'économies globales jusqu'en 2020) est légalement exécutoire. De ce fait, l'engagement des États membres pour une efficacité énergétique est très faible et le nombre de procédures d'infraction est relativement important. Les progrès dans ce domaine ne sont pas tant une question de nouvelles mesures, ne serait-ce que des taxes minimales sur l'énergie, la couverture de nouveaux secteurs de consommation d'énergie ou des normes techniques élevées. Ils viendraient plutôt de la fixation d'objectifs contraignants, une approche habituellement bloquée par le Conseil. C'est pourquoi la prochaine troïka présidentielle devra faire un sérieux effort pour prendre l'initiative d'objectifs d'efficacité contraignants. Aussi bien la Commission que le Parlement soutiendraient une telle démarche.

SOLIDARITÉ EN MATIÈRE D'ÉNERGIE : UNE CONDITION PRÉALABLE POUR LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

En discutant de la sécurité énergétique, l'UE parle habituellement de la diversification des itinéraires ou des fournisseurs, de la Russie ou de Gazprom et de la manière dont « ils » représentent une menace pour la sécurité d'approvisionnement européen. En même temps, les États membres de l'UE eux-mêmes ne sont pas d'accord sur les relations externes en matière d'énergie, principalement parce qu'il existe encore 27 différentes structures de bouquets énergétiques et de dépendance à l'égard des importations. Pour surmonter la prédominance des intérêts nationaux, non seulement l'UE a besoin de l'achèvement du marché unique énergétique mais elle a également besoin d'un système de solidarité énergétique. Le traité de Lisbonne entraînera des modifications à la législation principale qui se réfère explicitement au principe de solidarité énergétique (art. 122, 194 TFUE). Pour permettre la mise en place d'une solidarité énergétique, non seulement l'UE devra mettre au point des règles pour les stocks stratégiques et les mécanismes d'intervention en cas de crise pour les combustibles fossiles mais elle devra également appuyer la construction d'infrastructures de stockage et de réseau. Un tel projet augmenterait considérablement la sécurité d'approvisionnement de tous les États membres, notamment pour le gaz. En association avec un véritable marché unique, ceci conduirait à une situation où les États membres auraient pratiquement les mêmes structures d'utilisation de plusieurs énergies et de dépendance à l'égard des importations et, de ce fait, des intérêts similaires dans le domaine de la politique énergétique externe. Au moment précis où la ratification du traité de Lisbonne sera assurée, la Commission devrait établir une stratégie globale sur la solidarité énergétique qui, en particulier, répondrait à la question cruciale du partage de la charge entre les États membres. Le rôle des trois présidences serait alors de faire adopter cette stratégie par le Conseil européen en 2009.

4. Voir directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005.

DERNIÈRES RECOMMANDATIONS

Au cours des prochaines années, l'avenir énergétique à long terme de l'Europe sera dessiné. Il est donc extrêmement important de mettre en œuvre les objectifs et les mesures fixés par le plan d'action énergétique du Conseil européen. La question de savoir comment les coûts seront répartis entre les États membres et la manière dont les principaux objectifs doivent être mis en œuvre au niveau national demandera un énorme degré d'engagement de la part des prochaines présidences. Pour réussir à achever les processus législatifs, les présidences devront être des intermédiaires neutres face aux divers intérêts, non seulement au sein du Conseil mais également entre le Conseil et le Parlement, étant donné que la codécision est la procédure standard en matière de politique énergétique et climatique. Si une présidence a un fort intérêt national dans un dossier particulier – comme la France dans la question du dégroupage et de l'accès au réseau – il sera sage de faire appel à un soutien supplémentaire, soit dans la troïka présidentielle, soit parmi d'autres États membres puissants et crédibles.

Sans une mise en œuvre réussie de la législation, la « politique énergétique et climatique intégrée » de l'UE n'est actuellement pas beaucoup plus qu'un cadre conceptuel. Si l'UE ne parvient pas à fournir ce que le Conseil européen a promis en mars 2007, elle perdra une grande partie de sa crédibilité, aussi bien parmi ses propres citoyens que dans le monde.

DEUX FOIS 20 POUR 2020 : LA COMMISSION EST SUR LA BONNE VOIE

Simon Tilford, économiste en chef, CER

Ces dernières années, l'Union européenne a souvent été accusée d'excès d'introspection et d'obsession institutionnelle. S'il est bien un sujet qui vient démentir ces propos, c'est l'environnement, un domaine où la Commission – soutenue et encouragée par quelques États membres puissants – n'a pas ménagé ses efforts. En janvier 2008, la Commission européenne a finalement publié son plan vert pour l'énergie¹. L'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre en Europe d'au moins 20% d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990, d'augmenter de 20% la proportion des énergies renouvelables dans la consommation énergétique au cours de cette même période et d'augmenter de 10% la proportion de carburants d'origine végétale, comme convenu par les dirigeants européens en mars 2007. Le volume des droits d'émission octroyés dans le cadre du système communautaire d'échanges de quotas d'émission (SCEQE) sera revu à la baisse d'année en année afin de garantir en 2020 une réduction de 21% des émissions couvertes par le SCEQE par rapport aux niveaux enregistrés en 2005.

LES ÉCHANGES DE QUOTAS D'ÉMISSION

L'Union européenne a raison de placer les échanges de quotas d'émission au cœur de sa politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le système fonctionne selon le principe suivant : le législateur fixe une limite pour les émissions de dioxyde de carbone et distribue des droits d'émission aux pollueurs. Si une entreprise rejette une quantité plus élevée que la limite autorisée, elle est tenue d'acheter des droits supplémentaires, tandis que celles qui demeurent en deçà du plafond sont libres de revendre la différence. Les sociétés bénéficient donc d'une incitation financière qui favorise l'efficacité de leur consommation d'énergie. Cette méthode se révèle bien plus efficace qu'une taxe sur le carbone pour réaliser les objectifs fixés, tant il est délicat de déterminer un juste niveau de taxation.

La première phase du système européen d'échanges de quotas d'émission (entre 2005 et 2007) a été marquée par le niveau particulièrement peu élevé des prix du carbone, ce qui s'explique par un excès de générosité dans le choix des plafonds d'émission². Au moment de négocier les plafonds nationaux de la deuxième phase (2008-2012), la Commission a adopté une position beaucoup plus ferme à l'égard des gouvernements des États membres.

1. Commission européenne, « Deux fois 20 pour 2020. Saisir la chance qu'offre le changement climatique », janvier 2008.

2. Tilford S., « How to make emissions trading a success », *Centre for European Reform*, octobre 2007.

Cependant, l'ensemble de ces plafonds ne représente qu'une baisse de 6,5% par rapport à 2005. De plus, il se peut que les États membres parviennent à réaliser la plupart des objectifs de réduction de leurs émissions – voire tous – en investissant dans des projets à l'étranger. Les prix pourraient alors fort bien être trop bas pour encourager les investissements dans des technologies à faible taux d'émission de carbone. De surcroît, seule la moitié des États membres a fait part de son intention de mettre aux enchères les droits d'émission, et seul le Danemark devrait mettre aux enchères le maximum autorisé (10%). Par conséquent, les entreprises qui évoluent dans un environnement faiblement concurrentiel (comme la production d'électricité) devraient continuer à engranger des bénéfices exceptionnels. Enfin, l'accord de répartition des charges a permis aux États membres les plus pauvres de bénéficier de plafonds particulièrement généreux – un modèle mal adapté à l'objectif global qui est le nôtre : découpler la croissance économique des émissions dans les marchés émergents.

Les recommandations publiées en janvier par la Commission abordent en partie ces préoccupations. La Commission propose les mesures suivantes :

- À partir de 2013, la portée du SCEQE sera étendue pour couvrir pratiquement la moitié de l'économie de l'UE. Le volume des droits octroyés dans le cadre du SCEQE devrait passer de 2,1 milliards de tonnes de dioxyde de carbone en 2005 à 1,7 milliard en 2020.

- Les plafonds nationaux devraient être remplacés par un plafond unique couvrant l'ensemble de l'Union afin de mieux refléter l'objectif communautaire global en matière de réduction d'émissions. Afin d'aplanir les divergences entre pays, les droits devraient être fixés sur une base sectorielle et non nationale comme c'est le cas à l'heure actuelle.

- La troisième phase du SCEQE devrait couvrir une période de huit ans, prenant fin en 2020, afin de garantir un certain niveau de sécurité pour les investisseurs.

- La portée du système devrait en outre être étendue afin de couvrir les secteurs de la pétrochimie, de l'ammoniac et de l'aluminium mais aussi les émissions d'oxyde d'azote issues de la production de diverses substances chimiques.

- Le système couvrira également le captage et le stockage du carbone (CSC). Le dioxyde de carbone capté et stocké par une technologie CSC n'entrera pas dans la comptabilisation des émissions.

- L'harmonisation des règles en matière de contrôle, de rapport et de vérification devrait être renforcée.

- La proportion de droits d'émission devant être mise aux enchères devrait progressivement passer à deux tiers à partir de 2013, date à laquelle les installations de production d'électricité devraient verser de l'argent pour l'ensemble de leurs droits d'émission.

- En l'absence d'accord international, les secteurs grands consommateurs d'énergie exposés à la concurrence internationale, comme la production d'acier ou de ciment, ou encore la fusion d'aluminium, pourront bénéficier de droits d'émission gratuits tandis que les importateurs de ces produits seront tenus d'acheter leurs droits.

Au-delà des recommandations formulées dans le cadre de la réforme du SCEQE, la Commission avance également diverses propositions concernant le mode de répartition entre les différents États membres des objectifs généraux de l'Union en matière

d'émissions de dioxyde de carbone et d'utilisation d'énergies renouvelables. L'attribution sera fonction des bouquets énergétiques existants, des caractéristiques topographiques et du PIB par habitant (les États membres les plus pauvres se verront accorder plus de temps pour augmenter leur proportion d'énergies renouvelables). Les industries couvertes par le SCEQE et implantées dans les États membres les plus pauvres bénéficieront d'une quantité de droits d'émission relativement plus importante que celles basées dans les pays plus riches. Les membres les plus pauvres ne seront pas tenus de renforcer leur dépendance à l'égard des énergies renouvelables aussi rapidement que les pays plus riches.

Le plan vert sur l'énergie a figuré parmi les priorités à l'ordre du jour du sommet européen de mars. Les recommandations de la Commission visent à améliorer considérablement le fonctionnement du système. À titre d'exemple, la substitution des plafonds nationaux par un plafond européen englobant différents plafonds sectoriels paneuropéens (répartis entre les différents États membres) constituerait un grand pas en avant. D'un point de vue purement économique, le fait que des sociétés appartenant à un même secteur bénéficient d'un traitement différencié en fonction de l'État membre n'a aucune importance. En revanche, il est primordial d'aboutir à une situation caractérisée par une pénurie de droits d'émission de carbone sur l'ensemble du territoire de l'Union, ce qui se traduirait par un prix du carbone fixé par le marché. Toutefois, cette approche fait l'impasse sur l'effet de distorsion sur la concurrence, et donc sur le marché intérieur, qu'entraînerait ce traitement différencié entre États membres. Si les sociétés d'un secteur donné dans un pays donné sont plus contraintes par les plafonds que des entreprises similaires dans un autre État membre, cette situation se traduirait par une distorsion de concurrence, ce qui ne manquerait pas de nuire au soutien politique dont bénéficie le système. Il est en outre nécessaire de contraindre les producteurs d'électricité – à l'abri de la concurrence internationale – à payer tous leurs droits d'émission. Une telle démarche mettrait un terme aux bénéfices exceptionnels réalisés par ces sociétés en répercutant les coûts des droits d'émission aujourd'hui gratuits. Centrica, un producteur d'électricité implanté au Royaume-Uni, estime que les compagnies électriques devraient engranger de la sorte quelque 110 milliards d'euros entre 2008 et 2012.

Cependant, les recommandations ne sont pas sans lacunes dans certains domaines. Avant tout, les réformes institutionnelles sont insuffisantes. Les objectifs généraux de l'Union en termes d'émissions et l'attribution des droits d'émission dans le cadre du système d'échanges de quotas devraient être décidés en fonction de critères objectifs et scientifiques et non au terme de tractations politiques.

De la même manière, les institutions indépendantes auraient été mieux armées pour résister aux pressions en faveur d'une répartition des charges particulièrement inéquitable. L'accord de répartition des charges recommandé par la Commission est loin d'être à la hauteur du défi mondial que nous devons relever : maintenir les émissions des économies émergentes à un niveau peu élevé en découplant celles-là de la croissance économique. Comment les Européens auraient-ils l'audace de demander aux Chinois et aux Indiens de réduire leurs émissions alors que l'Union exempte des pays bien plus riches de telles mesures. Nous courons en effet le risque de répéter les erreurs commises dans le passé avec les pays les moins industrialisés de l'Europe des Quinze. Les émissions de

gaz à effet de serre rejetées par l'Espagne ont par exemple augmenté de 47,9% entre 1990 et 2004, comblant pratiquement le fossé qui la sépareit des pays les plus avancés en terme d'émission par habitant.

Si le SCEQE a vocation à servir de modèle pour le type d'institution globale nécessaire à la réalisation d'un marché mondial du carbone, le système doit obligatoirement passer par une phase de dépolitisation. L'Union européenne doit mettre sur pied deux institutions totalement indépendantes, chargées de gérer et de superviser le fonctionnement du système. En premier lieu, un Conseil européen de l'environnement pourrait être chargé d'attribuer les plafonds nationaux d'émission aux vingt-sept États membres, d'octroyer les droits d'émission dans le cadre du système d'échanges de quotas, de procéder à la mise aux enchères des droits d'émission et de rédiger des lignes directrices claires et strictes pour l'utilisation des recettes ainsi obtenues. Ensuite, un organe de réglementation indépendant et compétent pour l'ensemble du territoire de l'Union – une Autorité européenne du marché du carbone – devrait être chargé de superviser le fonctionnement du marché du dioxyde de carbone afin de garantir la transparence des échanges de quotas et l'efficacité du marché.

Enfin, la promotion des biocarburants ne constitue pas la meilleure solution pour diminuer les émissions des transports routiers. À quelques rares exceptions près, la production de biocarburants génère bien plus d'émissions de carbone que ne le prétendent ses partisans. De plus, la réorientation des productions à des fins alimentaires vers la production de biocarburants menace d'exacerber l'inflation qui commence à gangrener les prix agricoles. Il serait probablement plus judicieux d'imposer progressivement des objectifs plus stricts en terme d'émission. Un accord devrait être trouvé avec pour objectif les 130 grammes par kilomètre d'ici à 2012 que propose la Commission, en prévoyant quelques dérogations pour les producteurs de véhicules plus imposants (et donc plus gourmands en carburant). Un objectif bien plus ambitieux pourrait alors être fixé pour l'horizon 2012.

L'UE PEUT SE PERMETTRE DE RÉDUIRE LES ÉMISSIONS

L'UE peut-elle se permettre de prendre des mesures de réduction de ses émissions si elle est la seule à emprunter cette voie? La menace de la compétitivité globale de l'Union ne doit en tout état de cause pas être exagérée. Les États membres imposent toutes sortes de mesures synonymes de coûts supplémentaires pour leurs industries : normes de pollution, réglementations strictes en matière de santé et de sécurité, horaires de travail ou autres normes de qualité. Certaines mesures ont assurément contribué à doper la compétitivité des entreprises européennes en les obligeant à se doter de technologies ultramodernes et en les encourageant à employer leur main-d'œuvre de la manière la plus efficace possible. Les politiques de réduction des gaz à effet de serre doivent tout simplement être envisagées sous le même angle.

Des recherches menées par l'OCDE montrent que les répercussions négatives potentielles des prix du carbone, même pour les industries hautement consommatrices d'énergie, sont moins importantes qu'il n'y paraît et que l'impact sur l'économie est globalement

positif. L'OCDE estime qu'un cadre économique plus favorable au climat est susceptible d'améliorer leur rentabilité³. Toutes les mesures incitant les entreprises européennes à adopter des technologies plus efficaces sur le plan de la consommation énergétique serviront non seulement leurs intérêts dans un monde où les ressources se font de plus en plus rares, mais elles renforceront également la sécurité énergétique de l'UE. En fixant des plafonds d'émission stricts et des normes plus contraignantes en terme d'efficacité énergétique, l'Europe consoliderait son avance technologique dans ce domaine et aiderait ses entreprises à donner le ton en ce qui concerne les normes techniques mondiales.

Quoi qu'il en soit, l'Europe ne fera pas cavalier seul. Aujourd'hui, tout porte à croire que les États-Unis instaureront un système fédéral d'échanges de quotas d'émission dans les trois années à venir, même si de sérieux doutes subsistent quant à la participation de Washington au traité qui succédera au protocole de Kyoto. Bien que l'administration Bush n'ait pas manifesté un grand intérêt pour la question du changement climatique, les pressions en faveur de mesures fédérales de réduction des émissions de gaz à effet de serre s'intensifient de toutes parts : initiatives des entités fédérées, pression de l'opinion publique, décisions de la Cour suprême et, plus important encore, de l'industrie. Le Congrès planche actuellement sur diverses propositions de loi, et Barack Obama, Hillary Clinton et John McCain se sont déclarés favorables à l'introduction de plafonds obligatoires et d'un système d'échanges de quotas d'émission. Le Congrès a dressé les grandes lignes du système fédéral de plafonds et d'échanges de quotas, et le marché américain du carbone pourrait voir le jour dès 2009, même si 2010 semble une échéance plus réaliste.

À défaut de mesures fédérales, ce sont les États fédérés qui ont pris l'initiative. La Californie a adopté une loi destinée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 25 % d'ici à 2020 (par rapport aux niveaux de 1990), tandis que New York envisage une diminution de 30 % d'ici à 2030 (toujours par rapport aux niveaux de 1990). Pour ce faire, les deux États entendent mettre en place un système d'échanges de quotas d'émission semblable au SCEQE. Le gouvernement de l'État de Floride – le quatrième État le plus peuplé des États-Unis – a de son côté annoncé son intention de ramener d'ici à 2017 les émissions aux niveaux enregistrés en 2000 et de les réduire, d'ici à 2050, de 20 % par rapport à ceux enregistrés en 1990.

Dans un arrêt historique rendu en avril 2007, la Cour suprême des États-Unis a déclaré que l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) avait enfreint le Clean Air Act en refusant de réglementer les émissions de gaz à effet de serre. Le verdict, qui faisait suite à une action intentée par douze États et treize groupes de défense de l'environnement, remettait également en cause la légalité du refus de l'Agence d'imposer des contrôles sur les émissions provenant d'autres sources. La Cour suprême envisage également de poursuivre l'EPA, suite à sa décision de ne pas réglementer les émissions de gaz à effet de serre des centrales nucléaires. Les arrêts de la Cour suprême ne peuvent en aucun cas se substituer à la nécessaire réponse des législateurs au réchauffement climatique, mais ils viennent étayer les arguments des tenants d'une telle solution.

3. OCDE, « *The benefits of climate change policies* », 2004.

L'opinion publique aux États-Unis a réagi plus lentement à la question du changement climatique que dans la plupart des pays européens, ce qui a permis à l'administration Bush de tergiverser. Toutefois, on assiste depuis peu à un changement d'envergure dans la prise de conscience, de la part de l'opinion publique, de l'ampleur du problème. La proportion d'Américains convaincus que le réchauffement climatique est un problème grave est passée de 70 % en 2004 à 83 %⁴. La société civile et, entre autres, les influentes églises évangéliques font également de plus en plus entendre leur voix. Ces églises se montrent de plus en plus préoccupées par l'impact du réchauffement climatique sur les populations les plus pauvres de la planète, mais aussi sur les générations futures d'Américains.

En porte-à-faux avec les voix qui s'élèvent pour mettre en garde contre l'avantage concurrentiel inéquitable que l'UE accorderait aux États-Unis en optant de manière unilatérale pour la tarification des émissions de carbone, ce sont les industries américaines qui craignent pour leur compétitivité, en particulier les secteurs de croissance future. Une imposante coalition de sociétés américaines a uni ses forces à divers groupements écologistes pour former le United States Climate Action Group, qui réunit de grands noms de l'industrie tels que General Electric, DuPont, Caterpillar, Alcoa et diverses organisations non gouvernementales comme le Pew Center on Global Climate Change et le World Resources Institute. Le groupement préconise l'introduction de mesures contraignantes de réduction des émissions, ainsi que la mise en place d'un système fédéral de plafonds et d'échanges de quotas⁵. Au-delà de leur intérêt sincère à l'égard de l'impact du changement climatique, les entreprises américaines craignent que le refus de l'administration Bush d'admettre que les États-Unis ne peuvent plus émettre autant de dioxyde de carbone que par le passé ne leur porte préjudice sur les nouveaux marchés en croissance et ne les expose à des ajustements bien plus coûteux encore à l'avenir.

L'opinion qui prévaut au Sénat a bien évolué depuis 1997, lorsque les sénateurs s'étaient massivement opposés à toute mesure de réduction des gaz à effet de serre qui ne s'accompagnerait pas de concessions majeures de la part des pays en développement. À présent, le Congrès examine de nombreuses propositions de loi traitant du changement climatique. La plupart de ces propositions intègrent ce type de stratégie de réduction des émissions axée sur la réglementation des émissions et sur l'introduction d'un système d'échanges de quotas. À ce jour, les textes les plus ambitieux sont le « Jeffords-Boxer/Waxman bill » et le « Kerry-Snowe bill », qui préconisent tous deux de faire passer les émissions de gaz à effet de serre à 20 % de leur niveau de 1990 d'ici à 2050⁶. Le projet de loi le plus en vue reste toutefois le « Lieberman-Warner bill » (intitulé America's Climate Security Act de 2007), qui s'inspire d'un précédent projet de loi déposé par le sénateur Lieberman et l'un des principaux candidats républicains à la Maison-Blanche, John McCain, tout en intégrant certains éléments d'autres propositions de loi. Le « Lieberman-Warner bill » préconise une réduction du niveau actuel des gaz à effet de serre de 60 % d'ici à 2050, l'introduction d'un

4. Yale University office of public affairs, « Sea-change in public attitudes toward global warming emerge; climate change seen as a challenge as terrorism », juillet 2007.

5. United States Climate Action Group, « A call for action », mars 2007.

6. Les deux textes sont identiques à ceci près que le premier est présenté à la Chambre des représentants, et le second au Sénat.

système fédéral de type *cap and trade* (système de quotas d'émission, complété par un marché de droits d'émission) couvrant près de 80% de l'économie américaine, ainsi que la création d'institutions indépendantes chargées d'assurer la gestion du système et d'éviter la volatilité des prix.

À cet égard, le fait que les deux chambres du Congrès soient passées entre les mains des démocrates en novembre 2006 revêt une importance cruciale. Tous les postes importants de la Chambre des représentants et du Sénat sont désormais occupés par des partisans d'une législation sur le changement climatique. Une proposition de loi ambitieuse pourrait par conséquent recueillir l'approbation d'une majorité de sénateurs. À cet égard, le projet de loi Lieberman-Warner figure en bonne position. Si le texte est adopté par la commission de l'environnement du Sénat, il pourrait être ratifié dès la fin de l'année 2008 et mis en œuvre en 2009.

Il est néanmoins impossible de dissiper intégralement les craintes liées à la compétitivité. Même si les États-Unis décident de se fixer des objectifs de réduction d'émissions ambitieux, il y a peu de chances que des accords sectoriels mondiaux voient le jour dans un avenir proche. En l'absence d'accords internationaux, l'Union européenne devra se pencher sur des mesures permettant de jouer à jeu égal et d'éviter la migration de ses industries hautement consommatrices d'énergie vers d'autres cieux plus cléments en termes de réglementations environnementales. Il serait en tout état de cause contre-productif d'augmenter les coûts de l'énergie pour les secteurs exposés à la concurrence internationale comme l'acier ou l'aluminium si, au final, les entreprises européennes choisissent de délocaliser leur production vers d'autres continents au lieu de consentir des investissements afin de réduire leurs émissions sur le sol européen⁷.

La Commission doit préciser le plus rapidement possible les secteurs qui bénéficieront de concessions, au lieu d'attendre jusqu'en 2010 comme elle a l'intention de le faire. Des deux propositions avancées par la Commission pour éviter les risques de fuite de carbone – délivrer gratuitement des droits d'émission aux secteurs concernés ou demander aux importateurs d'acheter ces droits –, la première voie semble préférable. Cette approche ne revient pas à accorder un blanc-seing aux entreprises concernées et ne supprimerait pas les incitations en faveur de la réduction des émissions tant que le prix du carbone demeure à un niveau suffisamment élevé. En revanche, il serait plus délicat de demander aux importateurs de payer les droits d'émission du SCEQE ou d'imposer des ajustements fiscaux aux frontières⁸. Bien que l'objectif général soit d'instaurer des conditions de jeu égales pour tous les acteurs, cette politique ne manquerait pas de susciter des accusations de protectionnisme de la part des pays en développement, qui n'hésiteraient pas à se retrancher derrière le fait qu'une partie de leurs émissions s'explique par la décision de sociétés européennes de transférer leur production à l'étranger et qu'il serait injuste de leur en faire payer les conséquences.

7. Carbon Trust, « The European Emissions trading scheme: implications for industrial competitiveness », 2004.

8. Les ajustements fiscaux aux frontières permettraient aux producteurs européens de compenser la hausse de leurs coûts due à la tarification du carbone et de pénaliser les sociétés qui importent des marchandises en provenance de pays qui refusent de faire payer les émissions de carbone.

CONCLUSION

Les objectifs que l'Union européenne s'est fixés en terme de protection de l'environnement sont aussi ambitieux que les conditions politiques du moment le permettent, même s'ils ne donneront pas naissance à des institutions susceptibles de servir de modèle pour relever le défi environnemental mondial. Toutefois, l'instauration d'objectifs contraignants et les perspectives croissantes d'un changement d'attitude des États-Unis pourraient permettre aux économies industrialisées de mettre en place, dans un avenir proche, des politiques susceptibles de réduire significativement les émissions. Les pays industrialisés seraient alors bien mieux placés pour exiger des mesures de la part d'économies en pleine expansion telles que celles de l'Inde ou la Chine.

ALLÉGER LA FACTURE CLIMATIQUE

Juan Delgado, chargé de recherche, Bruegel

Comme l'indique le rapport Stern¹, « les bénéfices d'une action forte et précoce dépassent de loin les coûts économiques de l'inaction » contre le changement climatique. L'UE a pris la tête à l'international pour ce qui est d'élaborer des politiques pour lutter contre le changement climatique. Ces politiques doivent non seulement remplir efficacement leurs objectifs mais également présenter un rapport coût/efficacité satisfaisant. La conception des politiques internes à l'UE et internationales concernant le changement climatique et la mesure dans laquelle les autres pays s'associeront à l'Europe dans l'application des politiques liées au climat détermineront l'ampleur et la répartition des coûts de la lutte contre le changement climatique.

Il est essentiel d'élaborer des politiques précoces, efficaces et rentables si l'on veut atteindre l'objectif d'éviter une hausse des températures dépassant les 2 °C. Cela implique de concentrer les efforts dans deux domaines précis :

■ La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) doit être le point focal des politiques sur le changement climatique, dont l'élément central est constitué d'un marché du carbone qui fonctionne. Il conviendrait également d'élaborer des instruments complémentaires, tels que l'utilisation d'énergies renouvelables ou la mise en place de standards, afin d'apporter une contribution efficace à l'objectif principal.

■ Il faut dégager un vaste accord international post-Kyoto impliquant autant de pays que possible. Son principe directeur devrait être une responsabilité commune mais différenciée.

La Commission européenne a récemment proposé un nouvel ensemble de règles visant à réduire les émissions de carbone de 20 %, à accroître la part des énergies renouvelables de 20 % de l'énergie consommée et à atteindre une part de biocarburants de 10 % pour la consommation totale de carburants destinés aux transports.

La proposition de la Commission européenne améliore nettement le concept du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) et accroît la portée sectorielle des politiques de diminution du carbone. Toutefois, elle n'établit pas de priorités entre l'objectif de réduction des émissions et celui des énergies renouvelables (et des biocarburants). Cela implique que la réalisation de l'objectif des énergies renouvelables (et biocarburants) pourrait devenir, à la longue, un obstacle plus qu'un instrument pour la réduction des émissions de GES. Il faut donc définir clairement les priorités les objectifs et les mesures à appliquer afin de rendre le principal objectif – à savoir la réduction des émissions de GES – réalisable.

L'un des éléments prioritaires sur l'agenda de l'UE est de concevoir un accord post-Kyoto qui réussisse à rassembler autant de pays que possible et qui soit notamment à

1. Stern, N., (2006). Rapport sur l'économie du changement climatique. Cambridge : Cambridge University Press.

l'écoute des requêtes des pays en développement. La faisabilité et le succès des politiques de l'Union liées au climat dépendent étroitement de la conclusion d'un tel accord.

L'impact économique à court terme des politiques climatiques et les incitations à la liberté d'action pourraient empêcher les gouvernements d'adopter les politiques les plus indiquées. Cela réduit les incitations des autres gouvernements à appliquer des politiques climatiques plus strictes afin de minimiser le désavantage que cela représente pour la compétitivité de leur propre industrie. Les politiques sur le changement climatique affectent plusieurs dimensions économiques.

LES POLITIQUES LIÉES AU CLIMAT ONT UN IMPACT ÉCONOMIQUE

Les politiques liées au changement climatique affectent la croissance économique. Selon le rapport Stern, l'impact de la stabilisation des émissions atmosphériques à 500-550 Pm représenterait environ 1% du PIB d'ici 2050. Le quatrième Rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime que le coût non actualisé de la stabilisation des émissions de CO₂ à 450 Pm (ce qui est plus ou moins équivalent à l'objectif de l'UE de maintenir la hausse des températures en deçà de 2 °C) serait d'environ 0,6% du PIB en 2030². Ces chiffres se fondent sur l'hypothèse que les pays adopteront les mesures adéquates pour leur permettre de réduire les émissions de carbone au moindre coût possible et qu'ils n'ont pas d'incitations à adopter un comportement de « passager clandestin ». Mais ce coût est doublé si l'on prend en compte l'inefficacité des politiques et les imperfections du marché³. Le coût des politiques liées au changement climatique ne dépend pas que des objectifs de ces politiques, mais aussi des politiques elles-mêmes.

Les politiques sur le changement climatique affectent également les termes de l'échange. Les mécanismes de fixation des prix du carbone (tels que le SCEQE) ont un impact sur la compétitivité. L'application asymétrique de ces mécanismes désavantage les entreprises (notamment celles qui opèrent dans des secteurs qui émettent beaucoup de carbone comme le ciment, l'acier ou l'aluminium) situées dans des pays qui donnent une valeur marchande au carbone, et cela pourrait les inciter à se délocaliser dans des pays où les réglementations sur l'environnement sont plus laxistes. Mais ce n'est pas le seul problème. Même lorsque l'action de lutte contre le changement climatique est prise de manière plus collective, il reste le problème que les différents pays seront affectés différemment par les politiques de fixation des prix du carbone, en raison de différences dans les avantages compétitifs et la spécialisation des produits⁴.

2. GIEC, (2007). « Climate Change 2007 — Mitigation of Climate Change Working Group III contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC ».

3. Bosetti, V., C. Carraro, E. Massetti et M. Tavoni, (2007). « Optimal Energy Investment and R&D Strategies to Stabilise Greenhouse Gas Atmospheric Concentrations », CEPR Discussion Paper 6549.

4. Voir Delgado, J., (2007). « Why Europe is not carbon competitive ». Bruegel Policy Brief. www.bruegel.org. Issue 2007/05.

Les politiques sur le changement climatique peuvent avoir un effet inflationniste. Les producteurs d'électricité ont besoin de permis d'émission pour fabriquer leur électricité. Que ceux-ci soient accordés gracieusement ou vendus aux enchères, les entreprises vont les compter comme un coût et risquent fort de les reporter sur les consommateurs. De même, la plupart des ressources renouvelables ont aujourd'hui besoin d'une prime sur le prix de l'électricité pour être compétitives. Or, fixer un objectif pour la production d'énergie à partir de sources renouvelables fait augmenter le coût de production de l'électricité. Selon la Commission européenne, l'impact du paquet de mesures liées au climat, proposé en janvier dernier, sur les prix de l'énergie serait d'environ 4,5 à 6,8% en fonction du scénario⁵. Enfin, l'utilisation croissante de céréales, de sucre, d'oléagineux et d'huiles végétales pour la production d'éthanol et de biodiesel et le fait que cette production soit largement subventionnée peuvent être à l'origine de distorsions majeures dans les prix alimentaires.

Les politiques sur le changement climatique ont également un impact sur les comptes publics. Elles peuvent être, au travers des taxes, source de recettes publiques, mais aussi une source de dépenses à cause du soutien à la recherche, des investissements en R&D et des réductions d'impôts liés à l'évolution du climat. Les déséquilibres fiscaux des gouvernements peuvent être affectés par les politiques en rapport avec le changement climatique si les revenus liés au climat ne sont pas suffisants pour financer les dépenses générées par ce problème. Le marché du carbone pourrait ne pas suffire à remplir les objectifs liés au climat et des mesures supplémentaires requérant des fonds publics pourraient être nécessaires.

DES POLITIQUES CLIMATIQUES PRÉSENTANT UN BON RAPPORT COÛT/ EFFICACITÉ POURRAIENT MINIMISER L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA LUTTE CONTRE L'ÉVOLUTION DU CLIMAT

Pour réduire l'impact économique des politiques liées au changement climatique, l'UE doit mettre en place un agenda politique interne efficace et rentable axé sur la réduction des émissions de GES, associé à l'adoption d'un vaste accord mondial post-Kyoto.

En ce qui concerne les politiques climatiques de l'UE, nos recommandations sont les suivantes :

- La réduction des émissions des GES doit être au centre des politiques climatiques de l'UE. Un dispositif de plafonnement et d'échange tel que le SCEQE est une bonne solution pour limiter les émissions pour un coût minimal. Toutefois, comme l'application d'un tel dispositif ne semble pas être possible dans tous les secteurs (étant donné l'ampleur des moyens de contrôle nécessaires et la complexité de sa mise en œuvre), il pourrait être associé à d'autres instruments fiscaux dans les secteurs non couverts par le SCEQE.

5. Commission européenne (2008). « Analyse d'impact sur le train de mesures pour la réalisation des objectifs fixés par l'Union européenne pour 2020 en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables ». Document de travail des services de la Commission SEC(2008) 85/3.

■ Les politiques climatiques de l'UE doivent être dictées par un souci d'efficacité et de rentabilité. Des instruments flexibles basés sur le marché permettront de minimiser le coût global de la réalisation des objectifs et sont en outre facilement adaptables aux changements de scénarios.

■ La portée des dispositifs de fixation des prix du carbone (c'est-à-dire les marchés du carbone et les taxes sur le carbone) doit être aussi étendue que possible. Cela permettra non seulement d'accroître l'efficacité de ces dispositifs (en couvrant une plus grande part des émissions) mais également d'obtenir une plus grande flexibilité en réduisant les émissions dans tous les secteurs pour un coût minimal, et de diminuer les distorsions liées à la concurrence entre les pays et les secteurs.

■ L'allocation des permis d'émission doit être cohérente pour tous les secteurs de tous les pays, indépendamment du lieu d'implantation de l'entreprise. Si l'allocation de permis gratuits est décidée au niveau national, cela risque d'altérer la production et les choix d'investissement : les industries émettant beaucoup de carbone pourraient faire de tels choix en fonction de la quantité de permis d'émission gratuits qu'elles reçoivent dans tel ou tel pays. La vente aux enchères devrait être le mécanisme privilégié pour l'allocation de permis d'émission, si l'on veut garantir une allocation efficace. La vente aux enchères permet en outre de collecter des recettes supplémentaires qui pourront servir à financer d'autres politiques climatiques.

■ D'autres politiques, telles que les obligations en matière d'énergies renouvelables et de biocarburants, la réglementation des transports etc., doivent jouer un rôle déterminant dans la réalisation de l'objectif principal – réduire les émissions de GES – et ne doivent pas lui faire obstacle. Une meilleure intégration des objectifs liés au changement climatique et à d'autres domaines politiques s'y rapportant (énergie, transport, bâtiment ou agriculture) est souhaitable. Ce faisant, il conviendra d'analyser en détail le bénéfice de toute mesure complémentaire au niveau du coût afin de s'assurer qu'elle contribue efficacement à la réalisation de l'objectif premier⁶.

■ Les objectifs doivent avoir une visée à long terme. Des objectifs intermédiaires seront peut-être nécessaires afin de faciliter le contrôle et la mise en œuvre des politiques, mais ils devront être suffisamment flexibles pour ne pas entraver la réalisation des objectifs à long terme.

■ Le degré d'incertitude entourant l'évolution à la fois du climat et de la technologie implique une conception flexible des politiques qui ne s'appuie pas sur un seul ensemble d'hypothèses et qui soit adaptable à un environnement en mouvement.

■ Toute intervention au niveau des prix doit être évitée, car les prix sont des signaux utiles concernant les investissements et le comportement des consommateurs. Les prix élevés des sources d'énergie émettant beaucoup de carbone comme le pétrole et le charbon sont autant d'incitations à utiliser des énergies renouvelables. Les bénéfices exceptionnels dérivés du report des prix du carbone sur les prix de l'électricité peuvent être « réutilisés » pour enchérir pour des permis d'émission. L'impact sur les prix peut être allégé grâce à de

6. Voir McKinsey, (2007), « A Cost Curve for Greenhouse Cost Reduction », The McKinsey Quarterly, pour un classement, en fonction de leur coût, des solutions pour réduire les émissions de carbone.

nouvelles politiques telles qu'une plus grande libéralisation du secteur de l'énergie, ou à travers les échanges et la politique agricole (dans le cas des biocarburants).

- Les gouvernements doivent évaluer précisément les recettes et les dépenses publiques générées par les politiques climatiques afin de garantir l'équilibre du budget. Les instruments nationaux ne doivent pas interférer avec les marchés du carbone.

Il va également falloir dégager un accord international sur le climat mondial, en respectant quelques principes de base :

- L'implication d'un grand nombre de pays dans un accord mondial sur le climat est nécessaire, non seulement pour réduire le coût total de la réalisation d'un quelconque objectif mondial (ou local), mais également parce que les pays en développement vont devenir les principaux émetteurs dans un futur proche. Il faut donc que les pays industrialisés, et notamment l'UE, se fixent pour priorité de créer les conditions adéquates pour impliquer autant de pays que possible sous le principe de responsabilité commune mais différenciée. Ces conditions peuvent inclure un engagement progressif des pays en développement avec, au départ, des réductions d'émissions relativement faibles.

- La mise en place d'un marché mondial du carbone, calqué sur le SCEQE européen mais sur une plus grande échelle, permettrait non seulement de réduire les coûts totaux de la réduction des émissions de GES, mais aiderait également à mettre les pays sur un pied d'égalité, résolvant ainsi les problèmes liés aux différences potentielles de l'impact sur la compétitivité des politiques sur le changement climatique. D'autres mesures annexes et des transferts financiers, qui représentent un moyen peu onéreux pour résoudre les émissions, tels que la lutte contre la déforestation, seraient également souhaitables.

- Le recours aux projets fondés sur des mécanismes de marché qui est établi par le protocole de Kyoto – le mécanisme pour un développement propre et les projets de mise en œuvre conjointe – doit être encouragé afin de faciliter l'implication des pays en développement et de diminuer le coût de la réduction des émissions. Toutefois, les conditions dans lesquelles de tels projets s'appliquent doivent être clairement établies afin de s'assurer qu'ils permettent de réduire efficacement les émissions de GES.

- L'application asymétrique des politiques climatiques peut désavantager, au niveau de leur compétitivité, les entreprises situées dans des pays aux réglementations plus strictes. Un accord global international permettrait de supprimer cette asymétrie. Néanmoins, en l'absence d'un tel accord, l'obligation de faire participer les importations au marché du carbone est préférable à l'exclusion du marché du carbone de la plupart des secteurs touchés (ce qui nuirait à l'efficacité du marché du carbone) ou à une généreuse clause d'exception sur les autorisations d'émission dans ces secteurs (qui ne les inciterait pas à réduire leurs émissions).

UTILISER LES MARCHÉS POUR GARANTIR LES APPROVISIONNEMENTS EUROPÉENS EN GAZ NATUREL

Arno Behrens, chargé de recherche, CEPS

Augmentation des prix, diminution de la production au sein de l'UE, augmentation de la dépendance à l'égard des importations en même temps qu'augmentation de la demande des économies émergentes, concentration régionale des principaux champs de gaz et présumée utilisation du gaz comme « arme politique », augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de leur effet néfaste sur le climat mondial. Telles sont quelques-unes seulement des menaces associées aux approvisionnements européens de gaz naturel. L'UE a réagi aux défis énergétiques mondiaux en adoptant une politique climatique et énergétique intégrée au Conseil européen de mars 2007. La mise en œuvre de cette politique prend forme avec les récentes propositions avancées par la Commission européenne le 23 janvier 2008. En ce qui concerne le gaz naturel, la Commission a soumis son troisième paquet de mesures législatives sur les marchés européens de l'électricité et du gaz le 19 septembre 2007. Cet ensemble a pour but d'achever les marchés uniques européens pour l'électricité et le gaz. La conviction sous-jacente est qu'un vaste marché interne, servi par un large réseau d'interconnexion et qui reçoit des approvisionnements de nombreux exportateurs différents sera plus sûr et stable que la structure actuelle du marché composée de marchés nationaux et régionaux en grande partie désagrégés. Toutefois, avec la libéralisation des marchés européens de l'énergie, la sécurité des approvisionnements cesse d'être purement du domaine public et aura besoin – au moins dans une certaine mesure – d'être réalisée grâce à des approches compatibles avec le marché.

LES RISQUES D'APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE AU SEIN DE L'UE

L'augmentation de la sécurité de l'approvisionnement est essentiellement une stratégie pour réduire ou se protéger contre les risques associés à la production, au transport et à l'utilisation de l'énergie. Destiné à garantir le fonctionnement d'une économie, le concept de « sécurité d'approvisionnement » se préoccupe communément de la disponibilité (continue) d'approvisionnements adéquats à un niveau de prix abordable tout en tenant compte des critères de durabilité environnementale. Une définition plus étroite de la sécurité énergétique se concentre uniquement sur la disponibilité de l'énergie pour ceux qui sont prêts à payer le prix du marché. Si on permet aux marchés de fonctionner correctement, les prix élevés peuvent être considérés comme un outil indispensable pour que l'énergie reste disponible sur les marchés restreints. De même, les prix élevés ont démontré qu'ils aidaient à réduire la consommation d'énergie dans les pays industrialisés. Toutefois, les impacts économiques de l'augmentation des prix de l'énergie peuvent être négatifs sur

trois fronts : l'augmentation des factures d'énergie conduit à une diminution des recettes, à une augmentation de l'inflation et des taux d'intérêt et à une augmentation de la facture des importations. En termes de gaz naturel, les augmentations de prix ont également eu un effet négatif sur les investissements dans les nouvelles usines alimentées au gaz, ce qui vient s'ajouter aux risques à long terme d'une sécurité d'approvisionnement.

L'UE doit faire face à des risques politiques, économiques, techniques et environnementaux d'approvisionnement en énergie. Les *risques politiques* ont trait aux décisions gouvernementales potentielles de freiner ou de suspendre les livraisons en raison de politiques délibérées, de guerres ou de troubles civils ou du fait d'une régulation défaillante. On peut citer parmi les exemples une instabilité politique et des conflits régionaux dans des grands pays fournisseurs et des réductions de production à motivation politique ou des embargos sur les importations par des pays exportateurs ou de transit (par exemple des coupures de gaz). Les *risques économiques* couvrent principalement les déséquilibres entre la demande et l'offre provenant de retards dans les investissements dans des projets stratégiques ou des passations de marché insuffisantes. Les *risques techniques* incluent les pannes des systèmes dues aux intempéries, l'absence d'investissements en capital ou, de façon générale, le mauvais état du système d'énergie. Les *risques environnementaux* décrivent les dommages potentiels causés par des accidents tels que l'explosion de pipelines. Ils incluent également d'autres formes de pollution dont les effets sont moins tangibles ou prévisibles (par exemple les émissions de gaz à effet de serre).

Il faut également faire la distinction entre les risques à court terme et les risques à long terme. Les risques à court terme sont généralement associés à des ruptures d'approvisionnement du fait d'accidents, de grèves, sabotage, conditions météorologiques extrêmes ou pannes techniques. La sécurité à long terme a trait à la suffisance des approvisionnements, aux infrastructures pour leur livraison aux marchés et à un cadre approprié pour assurer une sécurité stratégique contre les risques importants (tels qu'un défaut de livraison pour des raisons politiques, économiques, des cas de force majeure ou d'autres raisons).

Il existe de nombreux risques différents attachés à la sécurité de l'approvisionnement parmi lesquels la dépendance à l'égard des importations de pays politiquement instables ou imprévisibles n'est qu'un aspect. La Commission européenne a récemment noté que le risque de problème d'approvisionnement associé à une augmentation de la dépendance à l'égard des hydrocarbures se développe. Toutefois, l'indépendance par rapport aux importations ne constitue pas un choix et ne serait pas une garantie de sécurité : la plupart des ruptures d'approvisionnement en énergie qui ont eu lieu dans l'UE au cours des récentes décennies ont eu des causes internes. D'autre part, la crise de 2006 entre la Russie et l'Ukraine au sujet du gaz a démontré que l'augmentation de la dépendance européenne à l'égard des importations des pays producteurs et de transit est une question à ne pas prendre à la légère.

LE CAS DU GAZ NATUREL

Indépendamment de l'augmentation attendue du marché pour du gaz naturel liquéfié (GNL), l'Union européenne deviendra de plus en plus dépendante des approvisionnements par gazoducs venant de très peu de pays. Plus de 80 % des 181,5 billions de m³ de réserves mondiales en gaz naturel sont situés à une distance de l'Europe qui permet un transport par gazoduc; l'Europe n'a pas les infrastructures pour exploiter les ressources au Moyen Orient, la région qui a les plus grandes réserves prouvées (plus de 40 % des réserves mondiales). Plus de 80 % des importations européennes de gaz naturel ne proviennent que de trois pays où les gouvernements contrôlent étroitement le marché du gaz. Les peurs liées aux conséquences de « cartels du gaz » potentiels ou à l'utilisation de l'énergie comme arme politique ne semblent pas complètement infondées. De même, il existe un risque lié à un manque d'investissements dans l'exploration, la production et le transport, malgré le fait que les réserves sont abondamment disponibles dans des zones autour de l'Europe. Si le gaz n'est pas en mesure de prendre une plus grande part dans la production d'énergie, il ne pourra pas répondre aux attentes en étant un « pont » vers une économie à faible émission de carbone; il se peut même qu'il devienne une industrie en déclin. De plus, le futur prix du carbone aura un impact sur l'avenir des marchés du gaz.

La Commission européenne préconise un marché du gaz européen intégré et concurrentiel, considéré comme intrinsèquement plus sûr que les marchés nationaux des États membres. Un tel raisonnement est principalement basé sur les économies d'échelle : un marché plus étendu, bien interconnecté, qui reçoit des approvisionnements de nombreux exportateurs différents sera probablement la meilleure assurance contre les risques mentionnés. Toutefois, de nombreuses conditions doivent être remplies pour que cette conjecture se réalise. Parmi les plus importantes, il y a des marchés performants, des interconnexions établies, la diversification et l'abondance de la capacité d'importation (surtout depuis l'Afrique et le Moyen-Orient – aussi bien qu'en termes de GNL) et, plus généralement, les arrangements réglementaires ou contractuels nécessaires. Un des facteurs critiques est la capacité de transport vers l'Europe étant donné qu'il semble probable que les infrastructures projetées ne seront pas en mesure de répondre à la demande prévue. Ceci nécessite de pouvoir accéder aux réserves de gaz, d'ouvrir la production aux investissements internationaux et de se concentrer sur la stabilité des pays de transit.

QUELLE EST LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT NÉCESSAIRE ?¹

Tandis que l'on peut considérer que les marchés assureront la répartition efficiente du gaz dans des situations d'urgence à travers des prix plus élevés, il y a des arguments en faveur du fait d'assurer un niveau minimum d'approvisionnements garantis, surtout lorsque l'énergie doit être fournie à un prix « raisonnable ». Tous les consommateurs de

1. Voir également Egenhofer C. *et al.* (2004), « Market-based options for security of energy supply, INDES Working Paper n° 1.

gaz n'ont pas le même besoin d'un approvisionnement assuré et ininterrompu. Le gaz dans les foyers et les petites entreprises commerciales sert principalement au chauffage et à la cuisine. En cas d'urgence, ces utilisations peuvent être freinées jusqu'à un certain point. Il est donc rationnel de fixer un niveau garanti d'approvisionnements à un pourcentage approprié de la consommation « courante ». Sur les marchés libéralisés, les clients ont le choix d'assumer eux-mêmes la responsabilité de la sécurité des approvisionnements ou d'autoriser l'entreprise de distribution à prendre en charge la responsabilité et, par conséquent, de payer une prime de risque via des prix de l'énergie plus élevés. Le premier cas de figure est d'ordinaire utilisé par les grands acheteurs industriels pour qui la sécurité (à court terme) peut ne pas être un problème étant donné qu'ils peuvent changer de carburant.

Il faut donc faire la différence entre les clients prioritaires (c'est-à-dire qui ne supportent pas une interruption) et les autres. Il faut demander aux fournisseurs de protéger leurs clients prioritaires. Tant que leur exposition à un éventuel événement adverse (pourcentage de pénurie des approvisionnements) est inférieure au pourcentage des clients prioritaires sur l'ensemble des clients, ils n'ont pas à s'inquiéter de la sécurité des approvisionnements. Cette idée suggère que les standards de sécurité de l'approvisionnement pourraient être définis comme la garantie que tous les volumes de gaz demandés par les clients qui ne peuvent pas supporter une interruption d'approvisionnement (que ce soit des entreprises ou des clients protégés) sont disponibles à un prix « raisonnable ». Il vaut mieux établir une telle norme au niveau européen. Les clients qui peuvent supporter une interruption d'approvisionnement doivent bénéficier d'un tarif meilleur marché étant donné qu'ils n'ont pas besoin de protection en cas de crise (ils peuvent choisir de se retirer du marché ou de conserver leur propre capacité à recourir à des carburants alternatifs).

Sur un marché interconnecté et concurrentiel, les entreprises bien diversifiées qui disposent d'une petite base de clients protégés pourraient être autorisées à vendre leurs droits d'approvisionnement d'urgence à d'autres entreprises qui ont des approvisionnements ou des portefeuilles de clients moins diversifiés (voire les deux) ou qui sont plus orientées vers les clients prioritaires.

Une agence devrait être chargée de la supervision générale de la sécurité du système, y compris la surveillance de la capacité d'interconnexion et la garantie d'un fournisseur de dernier ressort. L'agence pourrait être organisée soit en tant qu'organisme de l'UE ou d'un État membre, telle qu'une agence de l'UE ou un système d'agences nationales, éventuellement rattachées à des autorités de régulations nationales. L'agence pourrait être financée en partie par les contribuables et en partie par un prélèvement sur les droits d'approvisionnement d'urgence pour les importateurs pour faire face à leurs engagements de sécurité minimale. Le portefeuille d'approvisionnement en gaz de l'entreprise et le profil de ses clients devraient déterminer ses obligations de stockage.

Les coûts pourraient être mutualisés dans une certaine mesure parce que la diversification des sources, l'excédent des infrastructures d'importation ou un fournisseur de dernier ressort profiteront à tous les participants du marché. À qui fera-t-on appel pour

financer cette activité? C'est une question qui devra être résolue politiquement. Les implications des coûts pour le secteur de l'énergie devront être incluses dans les estimations.

LE GAZ NATUREL LIQUÉFIÉ (GNL)

Un second élément de la sécurité des approvisionnements en gaz est le GNL. Une flexibilité dans les approvisionnements, qui est une fonction de diversification, le mode de transmission – gazoduc contre GNL – et l'excédent des infrastructures pour les importations, sont très importants aussi bien pour la sécurité des approvisionnements que pour la concurrence. Toutefois, ceci est très onéreux. Le développement des marchés de GNL devrait rassurer sur la sécurité d'approvisionnement, surtout en termes de « diplomatie des pipelines », en raison de ses avantages de flexibilité et de diversification. Actuellement, environ 11 % des importations de gaz de l'Europe se font sous forme de GNL. Toutefois, il reste certains inconvénients. Outre le fait que la technologie du GNL est sensible aux menaces physiques, les exportateurs n'ont pas réussi à suivre le développement des installations dans les pays importateurs ce qui fait que certains terminaux de regazéification ne sont pas utilisés. De plus, l'UE doit s'attendre à faire face à une concurrence acharnée d'autres pays importateurs tels que les États-Unis.

Une incertitude persistante sur le prix du gaz à l'avenir pourrait avoir un impact négatif sur la possibilité de lever les fonds adéquats. La bonne nouvelle est que le progrès technologique devrait réduire les investissements en capital et les frais de transport par unité, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités d'approvisionnement pour les gazoducs et le GNL.

Ceci nécessite une politique bien calibrée en ce qui concerne les règlements appliqués à la construction et à l'accès aux infrastructures (navires de transport, terminaux et gazoducs) pour éviter de ralentir leur développement. Un mécanisme de surveillance systématique et méthodique du marché sera crucial à cet égard.

AU-DELÀ DU MARCHÉ

La focalisation sur les options politiques orientées vers le marché ne signifie pas que les marchés seront en mesure d'assurer les futurs approvisionnements en énergie tous seuls. Surtout pour les objectifs de politiques à long terme, l'action des gouvernements sera nécessaire. Parmi les exemples, on peut noter la R & D ou le développement de nouvelles technologies de pointe pour faire face aux problèmes du changement climatique. Sur le plan de la demande, la promotion d'une politique d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique forte et ambitieuse au sein de l'UE et, de façon idéale, dans l'OCDE ou même mondialement pourrait réduire la dépendance à l'égard des pays politiquement instables ou sur lesquels on ne peut pas compter. Pour ce faire, il convient d'améliorer le réseau et d'installer des systèmes de compteurs intelligents pour que les clients se rendent compte de leur consommation grâce à des mesures en temps réel. Un objectif particulier

serait de réfléchir sur la manière d'utiliser au mieux le gaz naturel. Sur le plan de l'approvisionnement, il conviendrait de se concentrer sur le soutien aux technologies d'émission de carbone presque nulle telles que les énergies renouvelables et la capture et le stockage de carbone (CSC).

Pour le gaz naturel, l'objectif doit être l'amélioration du fonctionnement du marché unique du gaz, notamment en augmentant la liquidité aussi bien pour le gaz canalisé que pour le GNL. La liquidité du marché présuppose qu'il reste attractif pour les producteurs de livrer des volumes suffisants à l'UE et que les bonnes incitations pour investir dans des infrastructures soient en place. En outre, il convient d'étudier les moyens d'obtenir une meilleure coordination ou harmonisation des régulations nationales sur l'approvisionnement en gaz et sur les stocks de gaz pour faire face aux éventuelles ruptures d'approvisionnement.

Il est tout aussi important d'arriver à une cohérence entre les actions de l'UE et celles des États membres. Étant donné la limite des compétences de l'UE en matière de politique énergétique, les États membres jouissent d'une discrétion considérable dans ce domaine. Toutefois, les réponses nationales à la sécurité d'approvisionnement sont en partie incompatibles avec les intérêts de la sécurité d'approvisionnement des autres États membres ou de l'UE dans son ensemble. L'UE devrait donc développer un « concept européen pour la sécurité d'approvisionnement », y compris des outils (par exemple des indicateurs pour la politique énergétique) pour assurer une cohérence des politiques au niveau de l'UE et des États membres².

Il est également nécessaire d'avoir une meilleure intégration de la politique énergétique et de la politique étrangère. La meilleure façon d'y parvenir est d'institutionnaliser des dialogues avec les pays producteurs en utilisant les outils existants disponibles tels que la politique européenne de voisinage ou les politiques de commerce et de développement. En utilisant tous les instruments disponibles, l'UE peut effectivement aider les entreprises à avoir accès aux réserves.

Les mesures listées ci-dessus constituent le consensus européen existant des options les plus avantageuses pour traiter les objectifs de la politique énergétique européenne. Toutefois, trop souvent ces options n'aboutissent pas en raison de l'inertie de la politique, de l'opportunisme ou simplement d'un manque d'intérêt. À l'avenir, pour éviter un tel échec, la Commission européenne pourrait se voir accorder une responsabilité spéciale pour suivre de près les progrès des États membres et de l'UE en vue d'une mise en œuvre de ces mesures.

2. Voir également Behrens A. et Egenhofer C., « Energy polices for Europe. Identifying the European added-value », CEPS, Task Force Report, Bruxelles, 2008.

BILAN DE SANTÉ DE LA PAC : BESOIN DE PRÉVENTION OU DE RÉVISION ?

Tereza Svačinová, chargée de recherche, Europeum

La politique agricole commune (PAC) reste un aspect très controversé du processus d'intégration européenne, en raison notamment du montant du financement destiné à l'agriculture dans le budget de l'UE. En 2006, il atteignait 36% du total des dépenses de l'Union, soit près de 44 milliards d'euros. La PAC, entrée en vigueur en 1958, devait être l'un des piliers fondamentaux de l'intégration européenne, mais les opinions à son sujet divergent depuis toujours.

Ces divergences d'opinions s'expliquent par les différences de contexte dans chaque pays (selon qu'ils sont tournés vers l'agriculture ou vers l'industrie). Le problème devait trouver sa solution dans ce que l'on appelle le principe de compensation, qui se fonde sur la consommation prioritaire de produits européens coûteux en échange d'importations détaxées de produits industriels, mais ce principe de base de la PAC a surtout posé des problèmes. Avec la hausse des prix dans la Communauté européenne, la compensation réelle a diminué, et les pays industriels se sont trouvés dans une position désavantageuse. La conférence de Stresa a établi un autre principe, dit de solidarité financière – ce qui voulait dire la répartition des coûts de la PAC entre tous les États membres. Ceci a conduit à la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) en tant que principal instrument de la PAC. Ces deux principes fondamentaux ont eu un impact direct sur la hausse des dépenses des États membres, qui est l'un des principaux sujets de controverse autour de la PAC. Cette dernière est devenue l'un des compromis les plus onéreux de la Communauté, et génère encore beaucoup de mécontentement.

Bon nombre d'États membres espèrent que le bilan de santé prévu pour la PAC sera influencé par la révision du budget qui devrait intervenir à la même période et qui devrait entraîner une baisse des sommes allouées à la PAC. Alors, dans quel état est la PAC aujourd'hui? Que pouvons-nous attendre de ce bilan de santé et pourquoi est-il nécessaire? Quel sera l'impact de la révision du budget? Comment les présidences française, tchèque et suédoise peuvent-elles influencer ce bilan de santé et quelle est la position de la République tchèque? Quelle sera l'orientation future de la PAC?

LA PAC : EN VIGUEUR DEPUIS UN DEMI-SIÈCLE

Cela fait maintenant cinquante ans que la PAC a acquis un caractère communautaire. La responsabilité des négociations dans le domaine de l'agriculture a été transférée des États membres aux institutions européennes, qui s'est avérée être un avantage. Les États n'ont donc plus à assumer le rôle ingrat de négociateurs entre les intérêts des agriculteurs

et le public. Par ailleurs, les groupes d'intérêts ont eu une influence trop prononcée sur la PAC.

Le bilan de santé vise à évaluer l'état actuel de la PAC qui, au cours de son histoire, a connu un certain nombre de changements inévitables. Outre les objectifs politiques basiques (autosuffisance alimentaire, stabilisation des revenus des agriculteurs, stabilisation des marchés et élévation du niveau de vie en milieu rural), d'autres sont apparus – comme par exemple la protection de l'environnement, le bien-être des animaux, les mesures vétérinaires, la sécurité alimentaire, l'aide aux régions stagnantes, etc. Dès la fin des années 1960, il était déjà clair que la PAC avait beaucoup d'effets négatifs et que les objectifs fixés n'étaient pas suffisants. Les pénuries alimentaires furent remplacées par la surproduction, la charge financière grandissait tandis que la compétitivité européenne déclinait. Le premier essai pour la réformer (1968 – plan Mansholt) fut trop radical et fut donc rejeté. Il a fallu attendre 1992 pour voir la première réforme officielle de la PAC, la réforme Mc Sharry, qui n'a eu qu'un succès limité.

L'Agenda 2000 devait avoir un impact plus significatif sur la réforme de la PAC. Une telle réforme était inévitable, étant donné la situation des marchés agricoles mondiaux qui étaient saturés – alors même que les prix baissaient et que la concurrence provenant des États-Unis et des membres du groupe de Cairns s'intensifiait. Les négociations du GATT ont également fait office de catalyseur pour la réforme. Le but premier de la réforme était de rendre l'agriculture durable tout en respectant les normes de protection de l'environnement. C'est alors que furent prononcés pour la première fois des termes tels qu'« agriculture multifonctionnelle ». La tendance était de baisser encore davantage les prix d'intervention et les compensations au moyen de paiements directs. Malheureusement, les principaux objectifs de l'Agenda 2000 n'ont pas été réellement atteints. L'UE continuait à lutter contre la surproduction, les paiements directs manquaient de transparence, les subventions n'étaient pas en lien avec la protection de l'environnement et, plus important encore, la PAC représentait encore une large part des dépenses de l'UE.

L'Agenda 2006, troisième réforme majeure de la PAC, n'était pas prévu à l'origine. On ne projetait qu'une simple évaluation de l'Agenda 2000. La réforme qui a finalement été introduite inclut de nombreuses mesures telles que le découplage des aides, l'éco-conditionnalité et la modulation. Elle instaure également le régime des paiements uniques. Les États membres ont refusé le découplage total, craignant que cela conduise à un affaiblissement de la production. Un compromis a ainsi été dégagé : une part des paiements est totalement proportionnelle à la production ; une autre part est liée à la production de façon limitée ; et le reste est constitué de paiements directs découplés. Toutes ces mesures s'accompagnent bien sûr de conditions différentes pour les anciens et les nouveaux États membres. Même après cette réforme, les objectifs premiers de la PAC restent les mêmes ; ce qui change, c'est la méthode choisie pour les atteindre.

QU'EST-CE QUE LE BILAN DE SANTÉ DE LA PAC ?

Le bilan de santé de la PAC ne doit pas être perçu comme une autre réforme importante, mais plutôt comme une sorte d'exercice de contrôle et d'évaluation faisant suite à la dernière réforme – d'où le terme de « bilan de santé » utilisé par la Commissaire. L'UE a connu un important élargissement depuis la dernière réforme ; il va donc falloir évaluer l'effet de l'élargissement, adapter le fonctionnement de la PAC à ces changements et intégrer les nouveaux pays dans la PAC. La révision de la PAC est avant tout affaire de discussion et, dans le cas présent, le coup d'envoi de la discussion a été donné l'année dernière par une proposition de la Commission européenne. Après six mois de débats auxquels tous les États membres devraient participer, la Commission devrait annoncer ses propositions législatives ce printemps. Son idée est que les ministres valident ces propositions d'ici la fin 2008 afin que les changements puissent entrer en vigueur l'année prochaine. Reste à savoir ce que ce projet va donner dans la pratique.

L'une des idées fondamentales de la proposition est de rendre le système de paiements directs plus efficace et plus simple en étendant le champ des paiements découplés dans les pays qui ont choisi de garder la solution du couplage des aides à la production. La Commission souhaite également diminuer les paiements destinés aux plus grandes entreprises agricoles, qui bénéficient d'économies d'échelle. Toutefois, ces modifications dépendront de différents critères, tels que le nombre de propriétaires de l'entreprise ou le nombre d'employés. En ce qui concerne ce dernier point, la Commission prévoit une augmentation de la surface minimale d'exploitation par agriculteur (celle-ci étant actuellement fixée à 0,3 ha). Ce changement affecterait surtout la Roumanie, récemment intégrée. Les propositions incluent également un ajustement des instruments de marchés, afin de mieux adapter le système à la situation d'une majorité des États membres. Il faut en outre réagir face à des nouvelles données, et établir des positions sur des sujets tels que le changement climatique, les biocarburants, la gestion de l'eau, la protection de la biodiversité, etc. À cette fin, la Commission suggère de réexaminer les normes imposées aux agriculteurs, d'abolir certaines règles dénuées d'importance, et d'en établir de nouvelles qui permettent de faire face aux nouveaux enjeux. Des investissements financiers seront nécessaires : la Commission entend parvenir à ses fins en augmentant le transfert des paiements directs au budget des zones rurales. Actuellement, 5% des paiements directs sont transférés au développement rural et, selon la Commission, ce chiffre pourrait passer à 13% d'ici 2013.

Quel peut être l'impact de la révision du budget sur le check-up de la PAC ? Il est impossible de procéder à ces deux révisions séparément, car elles vont, dans une certaine mesure, s'influencer mutuellement. Il convient néanmoins de préciser que la révision du budget concerne la période post-2013, tandis que le bilan de santé de la PAC traitera de la période prochaine 2009-2013.

LE TRIO DES PRÉSIDENTES – LES POSITIONS DE LA FRANCE, DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE ET DE LA SUÈDE

La République tchèque considère la réforme de la PAC comme inévitable, notamment dans l'optique de la révision du budget. Pour la République tchèque, les résultats de la réforme de la PAC auront un impact fondamental sur la future structure du budget européen. Si les dépenses pour l'agriculture diminuent, les fonds ainsi disponibles pourront être utilisés pour l'enseignement, la recherche et l'innovation. Si cette baisse n'a pas lieu, l'UE ne pourra plus être compétitive à long terme : c'est pourquoi la République tchèque préfère lier les débats sur ces deux questions. Quant à savoir si la République tchèque sera active sur les questions relatives à la révision du budget, cela dépendra de la date à laquelle la Commission publiera le livre blanc dans lequel elle devrait évaluer la situation actuelle et présenter un premier ensemble de propositions concernant l'intégralité des revenus et des dépenses de l'Union. La République tchèque est favorable à une réduction des paiements directs et d'une hausse des dépenses destinées au développement rural – mais sans rapport avec la taille des exploitations. De plus, elle pense qu'il est nécessaire d'assurer une répartition équitable des subventions parmi les États membres – et elle refuse de respecter toutes les normes tant que cela ne sera pas le cas. À l'heure actuelle, les pays qui reçoivent le plus de subventions sont la France (22 %), l'Espagne (15 %), l'Allemagne (14 %), l'Italie (12 %), le Royaume-Uni (9 %), la Grèce (6 %) et l'Irlande (4 %). Les vingt autres pays se partagent donc les 18 % restants.

La République tchèque est satisfaite de la proposition visant à retenir un système de paiements simplifiés pour les nouveaux États membres jusqu'en 2013. Même sur la question de l'éco-conditionnalité, la Commission a pu dégager un compromis ; ces conditions seront appliquées progressivement : un premier groupe en 2009, et un second (plus important) en 2011. La République tchèque s'oppose par ailleurs à la réduction des subventions pour les grandes exploitations. En effet, pour des raisons principalement historiques, la plus grande concentration de grandes fermes se trouve dans les nouveaux États membres. De plus, après 2013, il deviendra impossible de concurrencer les exploitations brésiliennes ou américaines, car leur principal avantage réside dans la concentration de la production dans de grandes fermes. En ce qui concerne les inspections régulières des entreprises agricoles, la République tchèque ne s'y oppose pas, mais elle considère que ces contrôles doivent être effectués sans perturber le fonctionnement des exploitations et le travail des agriculteurs. Au cours de sa présidence, la République tchèque ne cherchera pas à soumettre de nouvelles propositions ; elle s'efforcera plutôt de finaliser ce que la France risque de ne pouvoir terminer.

Outre la politique énergétique, les priorités de la France incluent l'environnement et la protection du climat. Les Français espèrent pouvoir persuader les États-Unis et d'autres grandes puissances industrielles de changer leur position à ce sujet. La France a pour ambition de diriger les négociations sur la réforme de la PAC, et elle se refusera à tout changement dans la politique financière en matière agricole. Gageons que la France essaiera de clore le bilan de santé, qui sera abordé lors de la présidence slovène. Elle essaiera alors de

jouer un rôle prépondérant dans les négociations sur le futur de la PAC, notamment en ce qui concerne les perspectives budgétaires post-2013.

La Suède s'est prononcée, depuis longtemps déjà, en faveur de la libéralisation, à l'inverse de la France traditionnellement protectionniste. Il ne sera pas facile de réconcilier les positions conflictuelles de ces trois présidences. Il existe pourtant des domaines où le consensus a déjà été atteint : ainsi, toutes sont d'avis qu'il est nécessaire de réduire la charge administrative qui pèse sur les agriculteurs, de simplifier le cadre législatif de la PAC, de procéder à son bilan de santé et de lancer des réformes dans certains secteurs – tels que le vin, les fruits et les légumes, et le lait. Pour ce qui est des objectifs à long terme, les trois pays se sont également mis d'accord sur la nécessité de rationaliser les dépenses dans le domaine de la PAC.

Ces changements aboutiront probablement après 2013, mais la discussion commence déjà avec celle du budget car les dépenses de la PAC en forment une partie importante.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Commissaire européenne Mariann Fischer-Boël a déclaré qu'il était nécessaire de s'occuper de la PAC car elle n'était pas en bonne forme. La PAC a connu bon nombre de transformations radicales au cours de son histoire. Elle garantit désormais une alimentation relativement saine, et les zones rurales sont pittoresques et viables. Mais des améliorations sont toujours possibles. La PAC doit faire face à de nombreux défis et il faut prendre des mesures curatives ; le bilan de santé n'est pas seulement une visite médicale.

■ Il est nécessaire de renforcer l'agriculture européenne et d'améliorer sa compétitivité. Cela ne sera pas facile, surtout après le dernier élargissement de l'Union, qui a apporté deux pays majoritairement ruraux, avec un secteur agricole sous-développé et un grand besoin de soutien.

■ Il est nécessaire de réduire les dépenses consacrées à la PAC. Cela peut se faire grâce au cofinancement de la PAC avec les ressources nationales. Reste à savoir s'il faut avoir recours au financement intégral par les ressources nationales ou s'il faut simplement réduire le financement de l'UE et compenser avec une hausse du financement issu des ressources nationales. Le secteur agricole est instable, conséquence de nombreux facteurs spécifiques – tels que les conditions environnementales, le comportement des consommateurs, les processus de production à long terme qui rendent difficiles des réactions rapides aux signaux du marché, et le fait que les agriculteurs aient des coûts à supporter toute l'année mais une seule rentrée d'argent par an. Le soutien financier de l'État ou de l'UE est donc nécessaire pour stabiliser le secteur. On peut penser que la protection et le soutien apportés aux agriculteurs devront se poursuivre dans le futur. De plus, il faut tenir compte des nouveaux coûts induits par les services écologiques. Il ne serait donc pas judicieux de compter sur des changements significatifs dans la charge financière, même à moyen terme.

■ Il est nécessaire d'égaliser le montant des subventions. La gestion de la PAC au niveau supranational a certains avantages – par exemple, cela permet d'être sûr que les

conditions et les règles en matière de protection de l'environnement sont respectées par tous les États membres. Il est néanmoins difficile d'être d'accord avec la Commissaire qui a dit – au sujet de la politique de subventions – que le caractère national de la PAC garantit des conditions équivalentes pour tous les agriculteurs de l'UE. Que peut-on dire pour défendre la PAC? Il est difficile de respecter toutes les règles, tous les objectifs et toutes les intentions avec des élargissements constants. L'adhésion de nouveaux pays présentant différents niveaux d'agriculture va continuer à avoir une influence considérable sur le fonctionnement de la PAC. C'est pourquoi il est nécessaire de réexaminer cette politique plus souvent.

- N'oublions pas la production! La politique agricole traditionnelle, qui encourage une hausse de la production, n'est pas dans la tendance actuelle. Aujourd'hui, l'accent est placé sur l'agriculture multifonctionnelle, certainement à juste titre. Il faut néanmoins veiller à ne pas s'éloigner de la production, au risque d'assister à de nouvelles pénuries alimentaires dans un contexte de croissance démographique.

- L'impact sur la PAC du pays assurant la présidence doit être limité. Le résultat final de la révision, avec ses modifications et ses nouveaux objectifs, dépendra des moments auxquels interviendront les grandes décisions sur la PAC. Il y a donc un risque que les intérêts du pays en charge de la présidence se retrouvent dans la version finale de la PAC.

- Il est nécessaire de tenir davantage compte de la situation à l'extérieur de l'UE. La PAC n'est pas la seule politique de l'Union; elle doit pouvoir réagir aux changements intervenant en dehors de l'UE, notamment sur les marchés les plus importants (les États-Unis et la Chine en particulier).

- Il faut améliorer l'information et la sensibilisation autour de la PAC. Le public a tendance à penser que les agriculteurs reçoivent des subventions pour ne rien faire. Or, ce ne sont pas des subventions mais des paiements et les paiements sont le prix à payer pour une agriculture multifonctionnelle.

LA RÉVISION DE LA PAC : VERS UN NOUVEAU PROJET AGRICOLE COMMUN¹

Nadège Chambon, chargée de mission, Notre Europe

Pensée sur les décombres de l'agriculture d'après-guerre, la politique agricole commune (PAC), malgré les importantes réformes de 1992, 1999 et 2003, repose encore sur les principes fixés par le traité de Rome, en 1957. L'Union doit aujourd'hui reformuler son projet agricole commun. Le contexte le réclame. L'agenda communautaire le permet. Et l'évolution des positions des États membres sur ce débat rend une réforme ambitieuse possible.

Sur le fond, depuis 2003, une « nouvelle PAC » est en marche : plus orientée vers les signaux du marché, plus connectée aux marchés mondiaux, non plus exclusivement agricole, mais également consacrée à l'aménagement du territoire. Après les marquantes crises de surproduction, les aides au secteur sont aujourd'hui découplées des quantités produites. Les prix d'intervention se réduisent progressivement, et une part croissante du budget communautaire est réorientée vers le second pilier. Les aides sont soumises au respect de bonnes pratiques environnementales. La PAC a su évoluer au fil des défis : l'élargissement aux anciens pays communistes, le besoin de répondre aux préoccupations des consommateurs, la prise en compte des demandes des pays tiers en matière commerciale.

Du point de vue financier, seule politique de l'UE véritablement intégrée, la PAC est longtemps restée le premier poste budgétaire de l'Union, mais voit depuis les années 1990 sa part constamment diminuer au profit d'autres politiques. Pour la première fois, en 2008, le budget européen aura pour principal poste de dépense la politique de cohésion plutôt que la PAC. Le soutien à l'agriculture reste stable, au-dessus de 40% du budget communautaire, soit 43 milliards d'euros.

Malgré ces inflexions et la diminution du budget agricole en valeur relative, ce budget est dénoncé, et la PAC est attaquée dans ses fondements. En effet, nombre d'États membres ne conçoivent pas qu'une allocation de cette proportion soit destinée à l'agriculture, secteur économique minoritaire dans l'économie européenne.

Le bilan de santé de la politique agricole commune et la révision budgétaire en 2008-2009 offrent un cadre aux négociateurs pour doter la PAC de nouvelles orientations et d'un nouveau budget, en prévision du prochain exercice financier. Les présidences française, tchèque et suédoise de l'UE auront à charge d'entamer ces débats. La responsabilité qui leur incombe est grande dans la mesure où tout reste à jouer dans les négociations : la teneur des débats pouvant se traduire une fois de plus par de simples arbitrages à la

1. Cet article est inspiré de deux documents publiés par Notre Europe : « The CAP beyond 2013: adopting a longer view » Bureau et Mahé, mars 2008 ; « Pour une politique européenne de l'agriculture et de l'alimentation : en finir avec la PAC » Jean Nestor, février 2008.

marge ou bien ouvrir la voie à une révision complète du projet agricole de l'UE dans la perspective de l'après 2013. Nous analyserons les raisons qui devraient encourager les partenaires européens à discuter dès le bilan de santé d'une réforme approfondie de la PAC. Nous décrirons ensuite les défis que la prochaine réforme devra relever. Attachée à la promotion d'une politique commune en matière agricole, Notre Europe exprimera son point de vue sur la responsabilité que l'Union aura lors de ces négociations pour faire de la période qui s'ouvre une réflexion sur un nouveau projet agricole commun.

LES RAISONS D'UNE REMISE EN CAUSE DE LA PAC : DES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTANTS

En dépit des précédentes réformes, les critiques à l'égard de la PAC se maintiennent à cause de dysfonctionnements persistants.

Le premier noyau de critiques concerne l'architecture du premier pilier de la PAC – les mesures de soutien au marché. Le coût total de la PAC est élevé, notamment pour fournir des paiements compensatoires lorsque certains secteurs sont profondément restructurés ou touchés par la baisse des prix. Ces aides sont si importantes qu'elles constituent une part considérable du revenu de certains secteurs (grandes cultures en particulier). Ces paiements sont vivement critiqués car ils sont inéquitables, dans la mesure où 70% des aides se concentrent sur 20% des agriculteurs. Principales bénéficiaires, les exploitations de grande taille captent la majorité du soutien aux prix et des paiements directs sans fournir pour autant ni bien public ni externalités positives. Basés sur des rendements d'une autre époque les paiements directs ont perdu leur légitimité dans la mesure où la somme des versements n'a pas été réactualisée depuis 2003. Dans ce contexte, la PAC voit s'affaiblir inexorablement la légitimité des mesures qu'elle propose. Et les importantes disparités qu'elle introduit entre États membres dans l'allocation du budget communautaire demeurent une pomme de discorde de la construction européenne.

Le second noyau de critiques est adressé au second pilier de la PAC. Les mesures proposées dans ce pilier viseront à la fois des objectifs environnementaux, territoriaux et sociaux, ce qui ressemble plus à une collection de mesures qu'à une stratégie claire. Certes, l'argent de la PAC est davantage utilisé selon des règles respectueuses de l'environnement, mais leur efficacité réelle est mise en question. En effet, les résultats en la matière sont difficiles à contrôler, et certains problèmes demeurent irrésolus (biodiversité, zones humides, préjudice envers certaines populations d'oiseaux).

Du point de vue du développement rural, entendu au sens de mesures d'aides au développement économique et à la qualité de la vie en zone rurale, la PAC reste également bien imparfaite, en dépit des transferts budgétaires réalisés depuis 2003. Cette politique est fragile, on le constate tout d'abord à la diminution – en termes relatifs – de son budget et à la faiblesse de ses mesures au sein des axes trois et quatre du second pilier². Enfin, la

2. Le second pilier de la PAC comprend 4 axes dont l'allocation est de compétence de chaque État membre, bien qu'il y ait des seuils définis pour chacun : 10% au moins pour le premier axe « compétitivité », 25% pour le deuxième axe « environnement et espace rural », 10% au moins pour le troisième axe « qualité de vie et diversification », 5% au moins pour le

résistance que les États membres ont opposée à la Commission en 2003, lorsqu'elle proposait des taux de modulation obligatoires significatifs, traduit l'ambiguïté des positions à l'égard de cette politique.

Face à ces dysfonctionnements, aux lacunes et au caractère potentiellement contradictoire des objectifs de chaque pilier, les parties prenantes au débat sur l'avenir de la PAC semblent prêtes à ouvrir des négociations sans tabou, pour une réforme ambitieuse.

POSITIONS DES PARTIES PRENANTES SUR LA RÉFORME DE LA PAC

Si la PAC n'a pu être réformée pendant plus de trente ans, on peut s'interroger sur la faisabilité politique d'une réforme effectivement ambitieuse. Car les États membres sont plutôt portés par des visions et des intérêts divergents que par un projet agricole commun. Toutefois, toutes les parties prenantes au débat sont prêtes à une refonte de cette politique.

Le contexte a en effet changé. Sur le plan institutionnel, l'élargissement à douze nouveaux États membres modifie l'équilibre des forces; les vieilles coalitions entre États ont vécu. Et, chose notable, la France, élément à la fois moteur et vecteur de blocages dans l'histoire de la PAC, s'annonce prête à mener un débat ambitieux. Le bouleversement des équilibres passés au Conseil devrait être amplifié si le traité de Lisbonne entrait en vigueur en 2009; à partir de cette date, cet organe intergouvernemental ne déciderait plus en matière agricole sans l'accord du Parlement européen. Ces changements institutionnels s'opèrent dans un contexte où l'on observe dans plusieurs capitales et au Parlement des positions autrefois peu défendues, qui trouvent désormais un écho favorable, comme sur la renationalisation, par exemple.

Sur un autre plan, la société civile, par l'intermédiaire des ONG et de la tribune offerte par Internet, fait désormais valoir son point de vue pour faire pression sur le Conseil. Les États seront donc davantage observés dans leurs arbitrages, et les contribuables seront moins prêts à financer une politique en contradiction avec leurs attentes. Les soutiens exprimés à l'égard des agriculteurs restent majoritaires en Europe, mais les avis sont plus partagés sur l'ampleur de l'aide, compte tenu des errements du passé.

Entre agriculteurs, enfin, de nouvelles fractures sont aussi apparues. Une part grandissante de responsables d'exploitations de grande taille semble préférer jouer la carte du marché mondial dans la perspective de prix élevés et abandonner la défense des instruments historiques. Cette mésentente vient s'ajouter à la fracture qui existait entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de la PAC. Les clivages se multiplient et se creusent à la fois avec l'entrée de douze nouveaux États membres dans le paysage déjà hétérogène de l'agriculture européenne.

Grâce à l'augmentation récente du prix des matières premières – situation inédite depuis la création du marché commun agricole –, les crispations sur les acquis de la PAC

quatrième axe LEADER (après un précédent programme d'initiative communautaire pour le développement rural). Marjorie Jouen, « European rural development policy in questions », Notre Europe, septembre 2007.

sont moindres. Cette situation offre l'occasion de repenser de manière approfondie une politique devenue difficile à comprendre du fait de l'accumulation de réformes et d'ajustements depuis 1960.

RÉFORMER LA PAC POUR DES LENDEMAINS MEILLEURS : QUELS ENJEUX ?

Plusieurs évolutions majeures modifient actuellement le cadre de l'activité agricole. Il convient de les analyser pour comprendre quels seront les traits de l'agriculture européenne après 2013, date à laquelle expirera le compromis de 2003.

Le premier enjeu sera celui de la production. Les revenus croissants et la modification des schémas de consommation des populations des pays émergents font déjà augmenter les demandes de viande et de produits laitiers. Par ailleurs, les biocarburants génèrent une nouvelle demande de terre, à vocation énergétique. Ces tendances de fond invitent les Européens à participer à l'offre agricole mondiale à long terme. Mais si l'agriculture européenne se trouve dans un contexte inédit grâce à l'augmentation des prix des matières premières, peut-on compter sur cette période pour engager des réflexions à portée durable sur la politique agricole ? Il serait périlleux de parier sur les évolutions récentes pour supprimer tout filet de sécurité et pour mettre un terme à la capacité d'intervention de l'UE en matière agricole. En effet, les spécificités du secteur invitent à rester prudent, et l'histoire de la PAC montre que tout déséquilibre sur un marché agricole ne peut être rattrapé sans un enchaînement de crises de surproduction et de pénurie préjudiciables. Les Européens auront donc à charge de conserver des instruments de régulation des marchés en cas de crise et d'encourager la compétitivité de leurs exploitations pour pouvoir participer au commerce mondial. Ces instruments devront rester compatibles soit avec les règles commerciales multilatérales, soit, en cas d'échec des négociations du round de Doha, avec les accords commerciaux bilatéraux.

Le second enjeu pour l'agriculture européenne sera de répondre, dans un contexte ouvert et à budget contraint, aux exigences sociétales. Marqués par les crises sanitaires des années 1990 et par les scandales environnementaux (pollution aux nitrates, par exemple) les consommateurs et citoyens souhaitent que la PAC assure à la fois la sécurité alimentaire et le respect de l'environnement – c'est-à-dire qualité de l'eau, protection des habitats naturels, etc. La PAC devra également prendre en compte les exigences qui naissent sous les effets conjugués d'une urbanisation massive et de la méconnaissance grandissante des réalités du monde agricole et rural dont témoignent les Européens. Cette prise en compte des nouvelles exigences est essentielle à l'heure où les consommateurs ne sont plus – au moins pour la majorité d'entre eux – en relation directe avec les producteurs et où le rapport de confiance peut vaciller à la moindre rumeur. Afin de ne pas miner davantage la confiance des consommateurs vis-à-vis du système de production encouragé par l'UE, le bien-être animal, la qualité et la diversité des produits, les modes de production biologiques, les considérations éthiques devront être sérieusement considérés. Toutefois, on ignore si les limitations en termes d'usage de fertilisants et de pesticides, d'interdiction des OGM, de règles de l'éco-conditionnalité, etc., sont compatibles avec une agriculture compétitive dans une économie ouverte.

Un autre enjeu majeur pour la réforme consistera à mettre en cohérence la PAC avec les autres politiques de l'UE. Citons quelques incohérences potentielles. Tout d'abord la spécificité du modèle agricole, qui encourage le maintien de produits de niche différenciés tels que les appellations géographiques ou traditionnelles, peut être mise en danger par les impératifs sanitaires – durcissement des règles et harmonisation des processus de production – ou par l'exigence de compétitivité (harmonisation des étiquetages pour une plus grande lisibilité des marques). La réflexion devra englober cette singularité du modèle agricole et alimentaire auquel les Européens sont attachés, ainsi que le besoin d'harmoniser les mesures avec celles de la politique de concurrence. À l'heure actuelle, la cartellisation des producteurs et la reconnaissance de barrières à l'entrée du marché sont encouragées pour les productions à forte valeur ajoutée, type appellations d'origine. *A contrario* d'autres mesures s'attaquent à toute cartellisation de producteurs qui souhaiteraient limiter, en cas de crise, une chute des prix trop forte. Enfin, la future réforme de la PAC devra veiller à prévenir les dissonances avec la politique de cohésion, désormais première politique de l'UE. En cas de réforme de la PAC, les probabilités sont fortes de voir le secteur agricole, une fois exposé aux forces du marché, entrer en contradiction avec les objectifs de la politique de cohésion. Le phénomène de concentration des industries et des exploitations est en effet favorisé par la recherche de gains de productivité et par la concurrence. Cela se traduit par la relocalisation des activités de production, non plus disséminées sur l'ensemble du territoire, mais concentrées sur quelques zones (le sucre, par exemple). Plus généralement, la PAC doit être considérée en lien avec les politiques structurelles et de cohésion, en particulier pour les nouveaux États membres. On ne peut pas exclure que cette mise en cohérence avec les autres politiques de l'UE aboutisse à une nouvelle architecture budgétaire et à la réforme des modalités de mise en œuvre de la PAC, qui ne serait plus entièrement et directement sous l'égide d'une seule administration sectorielle et de ses correspondants.

Pour anticiper les réponses à ce nouveau contexte agricole et rendre sa cohérence à la PAC, l'opportunité des négociations présidées successivement par la France, la République tchèque et la Suède devra être saisie pour redéfinir dans son ensemble la politique agricole commune.

POUR UN NOUVEAU PROJET AGRICOLE COMMUN

Face aux critiques, le discours sur les acquis de la PAC n'est plus audible. Pourtant, cette politique a su relever l'agriculture européenne de l'après-guerre pour faire de l'Union l'une des principales puissances vertes mondiales. Mais il ne faut pas se tromper de débat, l'heure est moins au bilan de clôture qu'à l'anticipation de défis majeurs que les pays européens auront à relever sur les moyen et long termes. C'est pourquoi maintenir une politique commune agricole est primordial pour l'UE.

Bien que le secteur participe seulement à hauteur de 2,5% au PIB de l'UE, l'agriculture répond à des questions stratégiques et essentielles au développement durable des sociétés. Les approvisionnements, la sécurité, la qualité et la diversité du modèle alimentaire, l'aménagement du territoire – 80% du territoire de l'Union se situe en zone rurale

et les agriculteurs y sont les principaux acteurs –, l'environnement, le dynamisme de ces territoires sont autant de sujets qu'aborde la PAC. Certes, d'importants aménagements restent à faire, et le projet commun permet d'y apporter des réponses collectives. Brader la PAC en cédant aux sirènes du « modernisme » économique reviendrait à négliger ces sujets. L'Union doit apporter des solutions à ces enjeux économiques, sanitaires, sociétaux, territoriaux et environnementaux, autrefois réglés « naturellement » par la myriade d'exploitations réparties sur tout le territoire, aujourd'hui potentiellement abandonnées par la raréfaction des agriculteurs.

Seule une « nouvelle » PAC, ayant fait l'objet d'une ambitieuse réforme, renforcera l'UE. Après un demi-siècle, la PAC garde comme cap les objectifs assignés dans le traité de Rome. Or, les différentes adaptations et réformes ont rendu cette politique particulièrement complexe et floue. Une révision de ces objectifs fondamentaux est nécessaire pour redonner de la lisibilité à la PAC. Trois missions lui incombent :

- pérenniser une agriculture européenne productive, compétitive et diverse en maintenant des instruments de régulation des marchés, dits « filets de sécurité », et les normes en matière de sécurité, de qualité alimentaire ;
- promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement ;
- assurer le développement économique et social des zones rurales, en finançant aussi des acteurs ruraux non agricoles.

Cette clarification des missions de la PAC ou, plutôt, la définition d'un nouveau projet agricole commun doit précéder les négociations sur les instruments et sur le budget de cette politique. Sans cet exercice de réflexion, la PAC risque de faire l'objet d'une réforme dictée par les arbitrages budgétaires plutôt que par un projet politique. La France, la République tchèque et la Suède devront veiller à ce que ce débat sur le fond soit mené avant puis pendant les négociations budgétaires et à défendre la contribution de la PAC à la stratégie globale de l'UE.

PARTIE V

L'EUROPE DANS LE MONDE

PARTIE V – L'EUROPE DANS LE MONDE

RELATIONS EXTÉRIEURES

La priorité accordée jusqu'ici à la poursuite de relations bilatérales avec les États tiers a conduit les États membres à adopter des positions souvent contradictoires et contre-productives, notamment vis-à-vis d'un grand voisin comme la Russie (ECFR).

La stratégie extérieure de l'Union européenne devrait néanmoins connaître un saut qualitatif dans les prochaines années. D'une part, les Européens ont pris conscience de l'urgence qu'il y avait à aborder un certain nombre d'enjeux d'une seule voix sur la scène internationale, qu'il s'agisse de faire émerger une position commune vis-à-vis d'un pays comme l'Iran ou de sécuriser l'approvisionnement énergétique de l'Union. D'autre part, les avancées institutionnelles du traité de Lisbonne favorisent une représentation unique de l'Union sur la scène internationale et devraient permettre de favoriser l'émergence de positions européennes communes.

Le nouveau trio des présidences, qui aura à mettre en œuvre le traité de Lisbonne, doit cependant accorder une attention particulière à la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Il doit être relié aux enjeux de politique intérieure par un représentant au sein du nouveau comité de sécurité intérieure (COSI). Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devrait avoir deux adjoints, l'un au Conseil et l'autre à la Commission et seuls les meilleurs diplomates devraient être envoyés au SEAE (CER). Il faudrait également veiller à ce que ce dernier coordonne bien l'ensemble des acteurs impliqués dans les volets extérieurs de la politique de l'UE – politique commerciale, politique de voisinage, etc. (CER, Fondation pour l'innovation politique).

Par ailleurs, les propositions de divers think tanks s'accordent pour inciter le nouveau trio à promouvoir dorénavant sur la scène internationale les principes généraux qui ont guidé jusqu'ici la construction européenne (DIIS, ECFR, Fondation pour l'innovation politique). Une stratégie d'affirmation de ses principes normatifs, dont la démocratie, l'État de droit ou encore le développement durable, serait déterminante pour renforcer à la fois l'influence des Européens et leur compétitivité dans la mondialisation. Ces principes devraient prévaloir dans les relations extérieures, de manière transversale, quel que soit le domaine d'intervention – relations de l'UE avec la Russie ou promotion de la démocratie à l'extérieur de l'UE –, afin de fixer une ligne européenne claire (ECFR).

De même, la stratégie de Lisbonne doit pouvoir bénéficier d'une projection des éléments et des principes qui la fondent (SIEPS). L'interdépendance entre économies, née d'une mondialisation des échanges où la place de l'UE devrait probablement diminuer dans les prochaines décennies, rend essentielle une politique extérieure de l'UE où la compétitivité serait mieux appréhendée. Au-delà des normes sociales, la promotion des normes environnementales européennes doit également s'appuyer sur un partenariat approfondi entre les institutions de l'UE et les entreprises européennes exportatrices. Ce n'est qu'à cette condition que les efforts d'innovation des secteurs privé et public dans

le domaine environnemental porteront leurs fruits en termes d'emplois sur le territoire communautaire (Fondation pour l'innovation politique).

Enfin, la conditionnalité est un instrument qui doit être plus souvent utilisé, la force économique de l'UE peut lui permettre de promouvoir les valeurs européennes (ECFR).

DÉFENSE

Pour renforcer sa crédibilité, son influence et sa capacité d'intervention sur la scène internationale, notamment en Afghanistan (ECFR), l'Europe a besoin de se doter d'une réelle capacité de défense. Face à l'amplification et à la dissémination des menaces, l'UE souffre d'un déficit de moyens opérationnels, d'une mauvaise exploitation de ses ressources – déjà limitées – et d'un partage inégal des charges entre États membres.

Pour être cohérente avec ses ambitions, l'Europe doit augmenter son engagement dans les opérations qu'elle mène, à la fois en termes de capacités humaines, militaires et civiles, et d'aide financière (ECFR). Une hausse substantielle des budgets, nationaux et européen, destinés aux dépenses de défense n'étant pas réaliste, il faudra alors veiller à mieux gérer les ressources existantes, à travers un effort de mutualisation et de rationalisation : le développement d'un véritable marché européen de la défense, la réalisation d'achats groupés, la multiplication des programmes communs de recherche et développement sous la direction de l'Agence européenne de défense (Europeum), la mise en place de la coopération structurée permanente introduite par le traité de Lisbonne (EPC) sont autant de pistes de réflexion qui méritent d'être approfondies.

Il faudra également essayer d'aboutir à un partage des charges plus équitable, non seulement entre Européens, mais également entre l'UE et l'OTAN : par exemple, en Afghanistan, les États qui pour des raisons de politique intérieure ne renforcent pas leurs efforts militaires au sud du pays pourraient se charger de missions civiles comme la formation de la police locale (ECFR).

La nécessité d'une politique de défense plus cohérente et intégrée requiert en outre :

- de procéder à une actualisation de la stratégie européenne de sécurité qui lui permette d'améliorer sa mise en œuvre (Europeum, EPC);
- de profiter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pour adapter les instruments de politique extérieure commune aux exigences d'une PESD renforcée (EPC);
- d'améliorer la coordination des institutions européennes par la mise en commun des moyens stratégiques, humains et d'armement des États membres (ECFR);
- d'améliorer la coopération entre civils et militaires, à travers le partage des connaissances, l'élimination des barrières entre les ministères (CER) et le développement de procédures réglementées de coopération (Europeum);
- d'améliorer la coordination entre l'OTAN et l'UE, du point de vue stratégique (ECFR), opérationnel et de la planification (CER) en profitant du nouvel atlantisme français, du changement d'administration aux États-Unis et de la révision en 2009 du concept stratégique de l'OTAN. Cela permettrait de favoriser un multilatéralisme efficace et

l'interdépendance compétitive avec des partenaires stratégiques, prônés par la stratégie européenne de sécurité (EPC).

ÉLARGISSEMENT

Il faut bien admettre que la question de l'élargissement a perdu sa première place dans l'actualité politique de l'UE. Cette situation s'explique à la fois par la digestion laborieuse de l'adhésion des douze nouveaux États membres, par les caractéristiques des candidats actuels, qui ne forment pas un groupe dynamique comme leurs prédécesseurs, et par l'instabilité politique persistante de très nombreux pays voisins qui pourraient être des candidats potentiels.

Pour le trio des présidences, c'est moins la question à moyen ou long terme d'une nouvelle stratégie d'élargissement qui se pose, que la nécessité de maintenir l'élan des négociations, sans transiger sur les exigences centrales, telles que le respect de la démocratie. Le fait que les trois pays investis de la présidence n'aient pas forcément les mêmes visions et ambitions à l'égard de l'élargissement de l'UE conduit à préconiser la prudence et le pragmatisme, afin de ne pas brouiller le message externe sur ce sujet.

Ils doivent veiller à ce que :

- les travaux du « groupe de réflexion à haut niveau », d'une part, et le projet d'Union pour la Méditerranée, d'autre part, ne créent pas d'interférence avec la question de l'élargissement et des frontières de l'UE (Europeum);
- les résultats positifs des deux derniers élargissements, dont l'extension de la zone Schengen est une bonne illustration, soient plus valorisés et diffusés auprès du grand public (Eliamep, Europeum);
- une révision stratégique de l'élargissement soit lancée (Eliamep);
- l'UE ne relâche pas la pression à l'égard des pays des Balkans et accepte mieux ses nouvelles responsabilités (Eliamep, Europeum);
- le potentiel des instruments de la politique de voisinage doit être mieux exploité (DemosEuropa).

FAIRE DE LA PUISSANCE NORMATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE UNE RÉALITÉ

Ian Manners, chargé de recherche senior, DIIS

POSITION ACTUELLE DE L'UE EN TANT QUE PUISSANCE NORMATIVE DANS SON ACTION EXTÉRIEURE

L'accord sur le traité de Lisbonne, qui amende le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, a permis de clore par un succès l'année du cinquantième anniversaire de l'Union. Les présidences française, tchèque et suédoise ont l'opportunité d'anticiper la mise en œuvre des traités modifiés, permettant à l'UE de concrétiser sa puissance normative dans son action extérieure. Le moment n'aurait pu être mieux choisi. En effet, fin 2007, la chancelière allemande Angela Merkel, le président français Nicolas Sarkozy et le ministre britannique des Affaires étrangères David Miliband ont tous plaidé pour que l'UE joue un rôle plus actif dans la promotion de certains principes normatifs, tels que les droits de l'homme ou la liberté – et ce dans le cadre d'un système multilatéral plus juste, en utilisant le pouvoir des idées et en agissant en tant que modèle, et non comme une superpuissance.

Comme l'illustrent les articles portant sur les valeurs, les objectifs et l'action extérieure de l'UE (articles 2, 3 et 21 nouvelle numérotation du traité sur l'Union européenne telle que modifiée par le traité de Lisbonne), l'UE est désormais engagée, sur un plan constitutionnel et juridique, à promouvoir les principes normatifs de paix, de liberté, de démocratie, des droits de l'homme, d'État de droit, d'égalité, de solidarité sociale, de développement durable et de bonne gouvernance. Pour la première fois, ces principes doivent s'appliquer aussi bien aux politiques internes qu'aux procédures d'adhésion ou aux actions extérieures – éliminant les incohérences de leur promotion inconstante dans les politiques d'élargissement, de voisinage, de développement, commerciale ou étrangère.

Les trois présidences à venir, qui se succéderont de juillet 2008 à décembre 2009, devront s'assurer que la puissance normative de l'UE soit consolidée et développée à travers l'application cohérente et constante de ces principes normatifs. Cet article s'attache à expliquer comment et pourquoi ces principes devraient être encouragés à travers l'action extérieure de l'Union européenne.

ANALYSE DE LA PUISSANCE NORMATIVE DE L'UE

Toute analyse holistique portant sur les complexités de l'interdépendance mondiale au cours des cinquante années qui ont suivi la signature du traité de Rome démontre que

la ligne de démarcation entre les politiques internes et les actions extérieures est moins nette aujourd'hui que jamais. Dans ce contexte, l'UE doit parvenir à trouver un équilibre entre les extrêmes du collectivisme communiste et de l'individualisme capitaliste, entre les brutalités du nationalisme et les problèmes du mondialisme. Les principes normatifs qui caractérisent cet équilibre européen sont au nombre de neuf : la liberté, la démocratie, l'État de droit et la bonne gouvernance, qui sont davantage le reflet d'une expérience libérale, et les droits de l'homme, l'égalité, la solidarité et le développement durable qui reflètent davantage une expérience sociale. Pris dans leur ensemble, ces neuf principes tracent la voie à suivre pour l'UE et ses actions extérieures, dans un xxi^e siècle qui serait plus sûr sans croyances dépourvues de tout esprit critique dans une quelconque idéologique.

Le premier principe normatif de l'UE, la *paix durable*, s'attaque aux racines ou aux causes des conflits, et reflète l'expérience européenne qui consiste à s'assurer que la guerre devienne « non seulement impensable, mais matériellement impossible ». La politique européenne met l'accent sur l'aide au développement, le commerce, la coopération inter-régionale, le dialogue politique et l'élargissement, en tant qu'éléments d'une approche plus holistique de la prévention des conflits. Cependant, les capacités opérationnelles civiles et militaires de plus en plus importantes de l'UE ont également une mission de paix durable, en particulier concernant « le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies » (traité sur l'UE modifié, article 42).

Le deuxième principe normatif de l'UE est la *liberté sociale*. Au sein de l'UE, la liberté reste liée à un contexte juridico-social spécifique. Ainsi, la liberté est toujours perçue comme un droit parmi d'autres, figurant aux côtés d'autres principes tout aussi importants, tels que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Dans l'UE, la liberté sociale est circonscrite par la nécessité de garantir que les autres principes normatifs ne soient pas compromis par des libertés injustifiées, telles que les comportements antisociaux, les crimes de haine, les discours provocateurs ou la pornographie. Les implications plus vastes de la liberté sociale de l'UE sont considérables, notamment en ce qui concerne la « protection des droits des enfants » en tant qu'objectif, comme l'illustrent les encouragements de l'UE pour une législation extraterritoriale sur le « tourisme sexuel » (traité sur l'UE modifié, articles 3-3 et 3-5).

Le troisième principe normatif de l'UE est la *démocratie consensuelle*. Il s'agit du principe de fonctionnement régissant la majorité des États membres, et comprenant des systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle, des gouvernements de coalition et le partage du pouvoir entre partis politiques. L'UE elle-même est une forme consensuelle d'entité politique, qui se caractérise par une représentation proportionnelle et un partage du pouvoir au sein du Parlement, un mode de scrutin non majoritaire (à majorité qualifiée ou à l'unanimité) au sein du Conseil et un partage du pouvoir entre tous les États membres. L'UE a contribué à étendre la démocratie consensuelle dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, dans le cadre des processus de transition et d'adhésion.

Les *droits de l'homme* associatifs constituent le quatrième principe normatif de l'UE. Ils englobent à la fois les droits fondamentaux individuels et collectifs. Ils sont « associatifs » en ce qu'ils soulignent l'interdépendance entre les droits relatifs aux individus, tels que la

liberté d'expression, et les droits relatifs aux groupes, tels que la liberté de religion ou de conviction. La nature associative des droits de l'homme de l'UE s'est développée depuis 1973, avec la Déclaration sur l'identité européenne, puis à travers la Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de la CEE sur les droits de l'homme de 1986, et la résolution du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement de 1991. Ces instruments mettent en relief le caractère universel et indivisible de ces droits, au même titre que la démocratie consensuelle, l'État de droit supranational et la solidarité sociale.

Le cinquième principe normatif de l'UE est l'*État de droit* supranational. Il est « supranational » dans trois sens : communautaire, international et cosmopolite. Premièrement, le principe du droit communautaire favorise la mise en commun de la souveraineté par le biais de l'acquis communautaire – État de droit supranationale au sein de l'UE. Deuxièmement, le principe du droit international encourage la participation de l'UE et des États membres au droit supranational au-dessus et au-delà de l'UE. Enfin, le principe du droit cosmopolite promeut le développement et la participation de l'UE et des États membres au droit humanitaire applicable aux individus.

Le sixième principe normatif de l'UE est l'*égalité* inclusive, qui devrait permettre d'identifier les groupes particulièrement sujets à discrimination de manière plus ouverte et avec moins d'a priori que ne le fait l'article 3-3 du traité sur l'UE modifié. Ainsi, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 fait-elle référence à l'interdiction de « toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (article 21)¹.

La *solidarité sociale* est le septième principe normatif de l'UE. Toute l'étendue du concept devient évidente lorsqu'on considère les objectifs du traité sur l'UE modifié que constituent la « croissance économique équilibrée », l'« économie sociale de marché », le « plein-emploi », le combat contre « l'exclusion sociale », la promotion de « la justice et [de] la protection sociales », de la « solidarité entre les générations », mais aussi de la solidarité entre les États membres. Le principe de solidarité sociale s'étend au-delà des relations internes à l'UE, afin de guider et de modeler les politiques européennes de développement et commerciale, comme le suggère le traité en se référant à la contribution de l'UE à la « solidarité et [le] respect mutuel entre les peuples, [le] commerce libre et équitable [et] l'élimination de la pauvreté » (traité sur l'UE modifié, article 3-5).

Le huitième principe normatif de l'UE est le *développement durable*, qui met en exergue le double problème de l'équilibre et de l'intégration. Ce principe vise à établir un équilibre entre une croissance économique effrénée et une crise écologique biocentrique. L'UE cherche ainsi à « promouvoir un développement équilibré et durable » (préambule de la Charte des droits fondamentaux) et « œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée » (traité sur l'UE modifié, article 3-3). Ce principe implique également l'intégration du développement durable dans les différentes

1. Souligné par l'auteur.

politiques et activités de l'UE (« mainstreaming »). L'UE cherche à promouvoir ces principes de développement durable au-delà de ses propres frontières, à travers ses politiques d'élargissement, de développement, commerciale, environnementale et étrangère.

Le neuvième principe normatif de l'UE est celui de la *bonne gouvernance*, qui met en avant la qualité, la représentation, la participation, le partenariat social, la transparence et la responsabilisation dans « la vie démocratique de l'Union » (traité sur l'UE modifié, article 10). Ce principe de bonne gouvernance comporte deux éléments distincts ayant tous deux d'importantes conséquences internes et externes : la participation de la société civile et le renforcement de la coopération multilatérale. Depuis la présidence de la Commission par Romano Prodi (de 1999 à 2004), une attention particulière a été portée à la promotion de la bonne gouvernance à travers la participation de la société civile, dans le but d'encourager l'ouverture et la transparence, et de faciliter la participation démocratique (traité sur l'UE modifié, article 11-2, et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE, article 15-1). L'invasion unilatérale de l'Irak a également permis d'assurer que les États membres renforcent leur engagement à promouvoir « un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale » (traité sur l'UE modifié, article 21-2(h)).

RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES POUR CONCRÉTISER LA PUISSANCE NORMATIVE DE L'UE

Le traité de Lisbonne affirme que le premier objectif de l'Union est de promouvoir la paix (traité sur l'UE modifié, article 3-1). Le reste du traité suggère que cet objectif de *paix durable* doit être réalisé d'au moins trois façons différentes :

- la paix entre les États membres doit être garantie par l'élargissement de l'UE elle-même, assurant ainsi que la paix qui règne en Europe depuis ces cinquante dernières années soit maintenue dans un avenir prévisible ;

- des relations étroites et pacifiques avec les pays de son voisinage, reposant sur la coopération, doivent être mises en œuvre à travers l'approfondissement des relations privilégiées entretenues avec ces pays (traité sur l'UE modifié, article 8) ;

- la paix et la sécurité internationale sont généralement promues à travers les actions extérieures de l'UE, notamment certaines dispositions de la politique européenne de sécurité et de défense, telles que des « actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits » (traité sur l'UE modifié, articles 42-1 et 43-1).

Le traité de Lisbonne stipule également que le deuxième objectif de l'Union est d'offrir à ses citoyens la *liberté* (traité sur l'UE modifié, article 2-2). Le reste du traité définit dans quelle mesure la réalisation de cette liberté va au-delà des limites de l'espace de liberté, de sécurité et de justice :

- la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi que la liberté d'établissement doivent être réalisées à l'intérieur de l'Union (TFUE, articles 45-66);

- le renforcement du libre-échange et de l'accès aux marchés doit être encouragé par la conclusion d'accords sur la libéralisation des échanges commerciaux avec les pays partenaires, par le biais de l'Espace économique européen mais aussi au moyen d'unions douanières, d'accords d'association, d'accords de stabilisation et d'association, d'accords de partenariat et de coopération et d'accords de partenariat économique;

- les libertés fondamentales telles que la liberté de pensée, d'expression, de réunion et d'association sont promues au sein des 14 articles du chapitre « Liberté » de la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'à travers l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (traité sur l'UE modifié, article 6-2).

Le triptyque démocratie, droits de l'homme et État de droit doit être renforcé et soutenu à travers l'action extérieure de l'UE, comme le suggère l'article 21 du traité sur l'UE modifié. Le traité indique au moins trois façons qui permettent de réaliser la *démocratie* :

- au niveau interne, à travers les dispositions énoncées dans les articles 9 à 12 du traité sur l'UE modifié, relatives aux principes démocratiques, dont l'égalité démocratique, la démocratie représentative et participative et le rôle des parlements nationaux;

- à travers la clause de solidarité, que l'UE et ses États membres peuvent invoquer en vue de protéger leurs institutions démocratiques de toute attaque terroriste (TFUE, article 222);

- à l'extérieur, à travers les processus d'élargissement et d'adhésion, et des politiques de voisinage et de développement.

L'article 6 du traité sur l'UE modifié, relatif aux droits fondamentaux, illustre la façon dont le développement des *droits de l'homme* à l'intérieur de l'Union contribue à ses actions extérieures :

- l'inclusion des droits de l'homme en tant que principes généraux du droit européen, renforcée par la Charte et par l'adhésion prévue à la Convention européenne des droits de l'homme;

- les cinq articles du chapitre « Dignité » de la Charte, à la fois reflet de et reflétés par la promotion des droits de l'Homme;

- la promotion des dispositions relatives aux droits de l'Homme à travers les actions extérieures interdépendantes liées au commerce et aux questions humanitaires, d'aide et d'immigration.

L'article 21 du traité sur l'UE modifié, qui fait partie des dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'UE, vise à favoriser des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier grâce au développement de l'*État de droit* supranational :

- l'État de droit est un élément essentiel, autant que la démocratie et les droits de l'homme, à promouvoir dans les accords conclus par l'UE avec les pays tiers (traité sur l'UE modifié, article 21-2 (b)) ;

■ aux côtés des droits de « Liberté », « Dignité » et « Citoyenneté », les quatre articles du chapitre « Justice » de la Charte sont à la fois le reflet de la promotion de l'État de droit et reflétés par celle-ci;

■ la promotion de l'État de droit, aussi bien à l'intérieur des pays et qu'entre eux, s'inscrit dans l'engagement déclaré de l'UE en faveur d'un « multilatéralisme efficace » impliquant des « institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles »².

Le troisième objectif de l'Union se rapporte à la lutte contre les discriminations et au développement de l'égalité (traité sur l'UE modifié, article 3-3). Le développement de l'égalité en Europe et dans le monde revêt au moins trois dimensions, qui mettent l'accent sur l'égalité des citoyens et des États membres, et identifient les types de discrimination que les politiques de l'UE doivent cibler :

■ le principe d'égalité des citoyens est reconnu comme un principe démocratique fondamental, et l'égalité des États membres comme un principe fondamental de l'Union (traité sur l'UE modifié, articles 9 et 4);

■ les traités modifiés et la Charte identifient des formes communes de discriminations à combattre, en mettant l'accent en particulier sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques de l'UE;

■ les sept articles du chapitre « Égalité » de la Charte mettent en avant la promotion de l'égalité, avec une attention particulière à la diversité culturelle, l'égalité entre hommes et femmes, les droits de l'enfant et des personnes âgées et l'intégration des personnes handicapées.

Outre le développement de l'égalité, le troisième objectif du traité UE modifié est d'encourager la *solidarité sociale* dans les différents domaines couverts par le traité, dont la solidarité entre les générations, entre les États et entre les travailleurs :

■ la solidarité entre les générations met en relief le rôle des familles et de l'État pour assurer un soutien pratique, financier et social à toutes les générations;

■ la solidarité entre les États implique un esprit de solidarité mutuelle entre les États membres, afin de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, mais aussi en réponse à une attaque terroriste ou à une catastrophe naturelle ou d'origine humaine (traité sur l'UE, article 3-3 et TFUE, article 222, en particulier);

■ la solidarité entre les travailleurs s'intéresse à la promotion des droits du travail et de la protection des travailleurs, notamment par des normes de travail minimales et un commerce équitable; elle se trouve ancrée dans les douze articles du chapitre « Solidarité » de la Charte, et à travers la référence au « commerce libre et équitable », à l'article 3-5 du traité sur l'UE modifié.

L'Union devrait favoriser le *développement durable*, encourageant la protection de l'environnement au niveau international et la gestion durable des ressources naturelles de la planète (traité UE modifié, article 21-2(f)), en prenant les initiatives suivantes :

2. Javier Solana (dir.), « Stratégie européenne de sécurité. Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003, disponible sur : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIFR.pdf>.

- trouver un équilibre entre croissance économique interne d'une part et protection et amélioration de la qualité de l'environnement de l'autre (traité sur l'UE modifié, article 3-3);

- intégrer la protection de l'environnement dans les politiques de l'Union, conformément au principe du développement durable, sur la base de l'article 37 de la Charte intitulé « Protection de l'environnement »;

- soutenir « le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté » (traité sur l'UE modifié, article 21-2(d)).

Enfin, le traité UE modifié encourage désormais la mise en place d'une *bonne gouvernance* en instaurant au moins trois pratiques distinctes :

- le développement de la démocratie participative, de l'ouverture et de la transparence au sein de l'Union (traité UE modifié, article 10);

- le renforcement du droit à une bonne administration au sein de l'Union (Charte, article 41);

- la promotion d'un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale (traité UE modifié, article 21).

PROJETER LA FORCE NORMATIVE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE : UNE UE « VERTE » ET COMPÉTITIVE

Eloire Fabry, directeur Europe-International, Fondation pour l'innovation politique

La nouvelle organisation de la politique extérieure commune dans le traité de Lisbonne devrait permettre de mieux coordonner les différents volets de la politique extérieure de l'Union européenne. Néanmoins le nouveau Service pour l'Action extérieure ne devrait vraisemblablement pas s'occuper du commerce extérieur, et l'UE tarde à coordonner plus étroitement les enjeux liés à la lutte contre le changement climatique avec ceux de la compétitivité des entreprises européennes. L'UE a besoin d'une stratégie globale de politique extérieure qui lui permette de projeter sa force normative sur la scène internationale.

À mesure que les tarifs douaniers ont été abaissés, permettant une multiplication des échanges dans le monde, les barrières non tarifaires (BNT) se sont imposées comme les nouveaux instruments de régulation du commerce international. Elles vont des politiques de quotas et de restrictions volontaires jusqu'à une large panoplie de barrières bureaucratiques et de normes de tous ordres (sanitaires, phytosanitaires et aujourd'hui environnementales...). L'importance des BNT s'est accrue, donnant lieu à divers accords au sein de l'Organisation mondiale du commerce pour limiter leur utilisation à des fins protectionnistes. Ces outils peuvent en effet permettre de restreindre de manière plus ou moins temporaire l'accès à un marché. Mais les normes techniques sont également de formidables leviers de compétitivité permettant d'étendre le marché potentiel d'un produit dès lors qu'elles font l'objet d'une stratégie d'harmonisation régionale ou internationale. La mondialisation est ainsi encadrée aujourd'hui par un système de normes qui régulent les échanges.

Si les entreprises européennes bénéficient aujourd'hui d'un Marché commun sans équivalent, de un demi-milliard de consommateurs, elles doivent à présent être soutenues dans la conquête de nouveaux marchés à l'extérieur des frontières communautaires. Certes, il reste à créer le marché des services et à achever le marché intérieur. Mais pour mieux tirer parti de la mondialisation, l'UE doit investir davantage dans la mise en place d'une stratégie de projection des normes européennes sur la scène internationale.

L'enjeu n'est pas nouveau. Il fait l'objet depuis quelques années d'une plus forte concertation à la fois au sein de la Commission européenne (entre les directions générales des Relations extérieures, du commerce, des entreprises, etc.), entre cette dernière et les acteurs privés au sein des organismes de normalisation nationaux, européens et internationaux et avec le Conseil.

L'enjeu est cependant d'autant plus déterminant aujourd'hui qu'un nouveau paramètre intervient dans la régulation de la production et du commerce international : la lutte contre le changement climatique. Les entreprises européennes craignent, en l'absence d'un accord international contraignant sur le changement climatique, d'être les seules à

supporter le poids de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elles attendent de l'UE des mesures qui garantissent que leurs efforts en matière de lutte contre le changement de climat ne se traduisent pas par une perte de compétitivité. Le défi serait même de parvenir à faire de la protection de l'environnement un facteur de compétitivité pour les entreprises européennes.

L'ENVIRONNEMENT COMME NOUVEAU FACTEUR DE COMPÉTITIVITÉ

Les Européens ont clairement affiché leur volonté d'assurer un leadership dans la lutte contre le réchauffement climatique, en prenant des engagements ambitieux sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la signature du protocole de Kyoto jusqu'au paquet « énergie-climat » présenté par la Commission le 23 janvier 2008¹.

Le défi est triple. D'une part, parvenir à faire de l'UE une « économie faiblement carbonée ». D'autre part, convaincre les principaux producteurs d'émissions au niveau mondial – notamment les États-Unis, la Chine, l'Inde, et le Brésil – de participer activement à cet effort de réduction des niveaux de pollution atmosphérique. Jusqu'à présent ces pays ne sont liés par aucun accord contraignant. Or les efforts engagés sur le territoire européen pourraient n'avoir qu'un impact très limité sur le climat (l'UE est responsable de 14 % environ des émissions de CO₂ à travers le monde) et pourraient même s'avérer pénalisants pour la compétitivité des entreprises européennes, si les États tiers ne sont pas incités, voire aidés à décarboner leur propre économie. Pour que la lutte contre le changement de climat puisse se traduire par un gain de compétitivité, les Européens doivent investir des chantiers tels que le renforcement de la connaissance, l'innovation, la propriété intellectuelle, l'utilisation efficace des ressources. Mais l'élaboration de normes environnementales européennes doit être menée avec le contant souci de renforcer le système normatif global dans lequel ces normes peuvent être promues. Chaque nouveau pays qui intègre le système international permet d'étendre le champ d'application des normes.

Le troisième volet de ce défi consiste enfin à assurer aux Européens une position de leadership au sein de ce système.

UN CADRE NORMATIF INTERNATIONAL EN PLEINE MUTATION

Les Européens doivent mieux anticiper les changements du contexte international pour conforter leur position.

Bien que 172 États aient signé le protocole de Kyoto, les pays en voie de développement se montrent réticents à l'égard de ce qu'ils perçoivent comme une tentation européenne de « protectionnisme vert ». Leur priorité reste la croissance et la protection de l'environnement ne vient qu'en second, en fonction notamment de leur capacité à maîtriser

1. L'objectif des « 20 20 pour 2020 » vise une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, et une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020.

les technologies appropriées. Ils invoquent également un droit à polluer qui devrait être réparti équitablement depuis les premières révolutions industrielles qui ont eu lieu en Occident jusqu'à leur essor économique actuel. Une économie décarbonée reste « un luxe » qu'ils ne peuvent encore souvent s'offrir.

Autant l'UE peut entreprendre d'infléchir la capacité de pollution des Européens par l'adoption d'une réglementation contraignante basée sur des directives européennes, autant les Européens ne peuvent imposer de manière unilatérale des normes environnementales contraignantes sur la scène internationale. La récente évolution de la position américaine en février 2008 visant à obtenir un accord contraignant entre les principales économies polluantes montre bien que si l'environnement tend à être considéré comme un bien public mondial, la mobilisation en faveur de sa protection ne peut se faire que dans le cadre d'un système d'intérêts réciproques et équilibrés. Mais la volonté de l'administration américaine d'inciter simultanément les gouvernements et les acteurs privés à une mobilisation volontaire indique à quel point le système d'élaboration de normes environnementales volontaires devient un enjeu crucial à l'échelle internationale pour mobiliser les États tiers en faveur de la lutte contre le changement climatique.

LES NORMES VOLONTAIRES : UN VECTEUR D'INFLUENCE

Le principe de la prise de décision par consensus entre acteurs privés sur lequel repose la normalisation technique volontaire offre en effet une procédure plus intégrationniste que toute réglementation obligatoire, imposée par des pouvoirs publics ou une organisation internationale. Certes, la normalisation volontaire façonne suffisamment les marchés pour progressivement s'imposer de fait comme une normalisation obligatoire : c'est la normalisation par le marché. Mais au départ, elle est menée largement par les entreprises concernées, avec la participation de représentants de la société civile (ONG environnementales, consommateurs, etc.). Il y a dans le processus de normalisation volontaire un souci de représentativité qui assure une prise en compte des divers intérêts. En outre, elle favorise une adaptation progressive des entreprises.

Or l'existence dans l'UE d'un système de normalisation volontaire d'ores et déjà très intégré constitue un atout pour les Européens par rapport à leurs partenaires commerciaux. Aux États-Unis, on compte près de 350 organismes de normalisation volontaire, contre un seul dans chaque État membre de l'Union.

Par ailleurs, les Européens ont eu jusqu'ici une position de leadership au sein de l'organisme international de normalisation appelé ISO (*International Standards Organization*). Mis à part le rôle fondateur qu'ils ont joué dans la création du système, le poids économique des Allemands, des Britanniques et des Français garantissait jusqu'ici leur appartenance au comité permanent de l'ISO. Or alors que la réduction du poids économique du Royaume-Uni et de la France pourrait remettre en cause leur appartenance à ce comité, la Chine notamment aspire à y entrer et à peser davantage sur le système. Pour parvenir à devenir un acteur central de l'ISO, elle se positionne de façon systématique pour assurer la gouvernance des comités techniques. D'autres puissances émergentes

telles que la Corée, l'Inde, ou encore le Brésil montent également en puissance au sein de l'organisation.

Les Européens ont le double défi de favoriser l'intégration des partenaires commerciaux dans ces organismes internationaux, afin de les intégrer dans le système international de normalisation, et de devoir renforcer leur position au sein de ces mêmes organismes. La Chine en effet, non seulement accroît sa capacité de normalisation « de fait » par l'étendue de son marché intérieur, mais a déjà montré qu'elle peut être tentée par le développement d'une normalisation autonome (cf. tentative avortée du WAPI).

La mobilisation européenne à l'égard de la Chine s'est déjà renforcée. Les organisations européennes de normalisation avec l'appui de la Commission européenne se sont dotées depuis juillet 2006 d'un expert détaché à la normalisation européenne en Chine, chargé d'établir un réseau assurant la promotion des normes européennes dans cette économie en pleine expansion. Un tel poste devrait être créé en 2008 également en Inde. Ces mesures révèlent à la fois la montée en puissance de ces enjeux et la mesure d'un investissement européen encore trop faible sur ces questions. À un moment où les acteurs puissants se mobilisent, tels que les États-Unis, ou encore le Japon (qui vient pour sa part d'annoncer au forum de Davos de janvier 2008 qu'il consacrerait 10 milliards de dollars à l'aide des pays en voie de développement dans la lutte contre le changement climatique), les Européens doivent se doter d'une véritable stratégie d'influence en matière de normalisation environnementale.

LES CHANTIERS DE LA TROÏKA

Alors que se prépare la conférence de l'ONU sur le climat prévue à Copenhague fin 2009, les Européens doivent avoir à cœur de coordonner les différents acteurs publics et privés pour mettre en place une stratégie globale qui allie protection environnementale et compétitivité. L'attention accordée à l'environnement par les trois gouvernements, français, tchèque et suédois, qui assureront successivement la présidence de l'Union à partir de juillet 2008, doit pouvoir associer les efforts d'investissement dans l'innovation (technologies non polluantes, bâtiments à faible consommation énergétique, etc.) avec une stratégie normative sur la scène internationale.

■ En premier lieu, les entreprises, en fonction de leur secteur de production, sont très différemment concernées par ces enjeux de réduction de la pollution. Les États membres de l'Union sont eux-mêmes des enjeux très variables selon leurs domaines de production privilégiés. L'élaboration de normes environnementales européennes doit pouvoir intégrer ces différents intérêts de manière équilibrée et faire ainsi l'objet d'une délibération stratégique globale. Cet enjeu renvoie à celui de la clarification des intérêts économiques européens, auquel le niveau du Conseil européen offre un niveau pertinent de délibération, auquel il faut associer les autres institutions communautaires. Le processus d'élaboration des normes volontaires donne sans aucun doute un avantage comparatif aux entreprises les plus puissantes qui peuvent aider au financement de la préparation d'une norme qui sert leurs intérêts. Cet avantage est équilibré par le respect d'un principe

de consensus. Mais au-delà des enjeux économiques sectoriels, les institutions communautaires pourraient contribuer à intégrer des critères de compétitivité globale pour les Européens sur la scène internationale.

■ Par ailleurs, les institutions communautaires peuvent être une force d'appui importante pour la promotion des normes volontaires européennes sur la scène internationale. En cherchant à développer dans les États tiers la formation aux normes européennes, notamment environnementales, on contribue à renforcer la pénétration de ces exigences normatives dans leur propre système par la motivation de l'accès au marché européen. Il s'agit d'adopter une démarche d'influence proactive qui ne laisse pas seulement aux acteurs du marché la possibilité de se familiariser à ces critères normatifs en fonction de leurs moyens financiers. Les institutions communautaires ont un rôle d'autant plus important à jouer qu'elles sont les seules à pouvoir mettre en place une stratégie globale dont les bénéfices ne seraient perceptibles qu'à moyen terme. Ces efforts de formation sont déjà initiés par les organismes de normalisation mais leur ampleur pourrait être redoublée par une politique d'appui des institutions communautaires, notamment par les délégations de la Commission européenne qui sont d'importants instruments de politique extérieure.

■ Parallèlement à cette formation, des moyens de veille plus importants doivent être mis en place pour pouvoir mieux anticiper les stratégies normatives des États tiers. On ne peut espérer qu'un seul expert puisse assurer ce rôle à l'échelle d'un pays comme la Chine dont les systèmes de normalisation sont encore très dispersés.

■ Enfin, pour aider les pays en voie de développement à pouvoir élever le seuil d'exigence de leurs normes environnementales, des politiques de transfert de technologies propres doivent être simultanément mises en place. Les entreprises européennes pourront d'autant plus facilement développer leur capacité d'innovation, que les investissements engagés peuvent déboucher sur un marché le plus large possible.

En incitant ainsi les entreprises européennes à développer des technologies moins polluantes qui seraient un facteur de compétitivité sur le marché international, l'UE contribuerait à aider aussi bien les citoyens, que les salariés et les consommateurs européens à tirer parti de la mondialisation.

L'UE EN TANT QUE PUISSANCE NORMATIVE : DOTER LA STRATÉGIE DE LISBONNE D'UNE DIMENSION EXTÉRIEURE

Anna Michalski, chargée de recherche, SIEPS

Ces dernières années, l'UE a affirmé de plus en plus fortement, au moins dans ses déclarations, sa place en tant qu'acteur mondial majeur. Ces proclamations ont récemment gagné en vigueur au travers d'articles du traité de Lisbonne qui indiquent explicitement que l'UE est résolue à défendre les intérêts européens sur la scène internationale. Dans un mouvement parallèle, la stratégie de Lisbonne¹ a été élargie pour inclure une dimension extérieure supplémentaire grâce à laquelle l'Union va pouvoir poursuivre ses intérêts. Ces deux avancées sont potentiellement importantes, en raison notamment des changements institutionnels introduits par le nouveau traité, qui devraient permettre de faire entendre une voix européenne plus cohérente au niveau mondial. Il serait toutefois prématuré de conclure que l'UE va maintenant devenir un grand acteur en matière de politique extérieure : la mise en œuvre politique et pratique de ces aspirations va être difficile. Les États membres et les institutions européennes, en s'engageant à définir des intérêts communs et à établir des stratégies pour les protéger au niveau international, doivent s'attendre à un certain nombre de difficultés.

Dans ce processus, et notamment dans le domaine de la stratégie de Lisbonne, il serait judicieux de prendre en compte les considérations suivantes :

- le concept de l'UE en tant que puissance normative qui s'appuie sur un ensemble de valeurs et de normes communes pour sa cohésion interne ;
- la capacité de la stratégie de Lisbonne à faire office de cadre définissant l'approche des États membres face aux changements socio-économiques liés à la mondialisation, notamment l'existence d'un certain degré de consensus sur les réformes à entreprendre aux niveaux national et européen ;
- le lien existant entre la stratégie de Lisbonne et les intérêts extérieurs de l'UE peut s'expliquer par l'importance donnée à l'intégration européenne qui se fait en même temps que et, si possible, favorise, les transformations économiques et sociales des États membres. Dans cette optique, il ne devrait pas être surprenant d'étendre la stratégie de Lisbonne pour inclure une dimension extérieure supplémentaire, car cela permet non seulement de marquer un enjeu extérieur aux implications transfrontalières incontestables, mais également de faire ressortir des similitudes dans les approches face au bien-être national qui se distinguent dans une perspective comparative internationale ;

1. La stratégie a été lancée en mars 2000, lors du sommet de Lisbonne, où le Conseil européen a fait la (notoirement) célèbre déclaration affirmant que, d'ici 2010, l'UE deviendrait « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

■ d'un côté, la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne pourrait encourager le système normatif de l'UE en donnant de la crédibilité à l'idée qu'il existe un modèle européen spécifique. D'un autre côté, si l'historique de la stratégie de Lisbonne doit rester marqué par une lente mise en œuvre des réformes, et si la compétitivité internationale de l'Europe devait baisser, la promotion des valeurs européennes au niveau mondial n'aurait aucun impact et l'approche de l'UE face aux transformations socio-économiques ne serait pas crédible.

L'UE EN TANT QUE PUISSANCE NORMATIVE

Dans les ouvrages où elle apparaît, l'UE est souvent décrite comme un acteur atypique de politique étrangère dont les points forts tiennent à ses bases normatives plus qu'à des aspects plus classiques du pouvoir comme la puissance militaire. L'UE est appelée « puissance normative » car la forme de ses actions et de ses politiques a été dessinée par les valeurs et principes énoncés dans les traités fondateurs et élaborés dans différents documents stratégiques². Le fait de considérer ces valeurs comme des valeurs universelles intrinsèquement bénéfiques à toutes les sociétés et partagées dans le monde entier est devenu la marque de fabrique de l'Union. Elle défend sciemment ces valeurs dans ses relations avec les pays tiers, non seulement en tant que base de la coopération avec ces partenaires, mais également en tant que modèle pour le développement économique, social et politique du pays.

Certains ont avancé que, si l'UE citait ses valeurs et ses principes comme lignes directrices pour l'élaboration des politiques, c'était en fait pour éviter d'affronter deux types de difficultés liées aux opinions divergentes des États membres sur le but et l'objectif final de l'intégration européenne : tout d'abord, en tant que substitut à la concurrence idéologique gauche-droite déterminant les politiques et les priorités à adopter ; ensuite, en tant que solution de remplacement, aussi confuse soit-elle, à l'absence de consensus sur les intérêts communs de l'UE à défendre au niveau international³. Or, avec l'inclusion d'une dimension extérieure à la stratégie de Lisbonne, l'UE innove en se référant explicitement aux « intérêts de l'Union » qui doivent être défendus sur la scène internationale dans des domaines aussi divers que le commerce et le développement économique, les affaires sociales (y compris les questions liées au marché du travail, ainsi que l'égalité entre hommes et femmes et les droits des enfants), les entraves invisibles aux échanges (tels que la politique de concurrence et les marchés publics), le changement climatique et l'énergie. Dans ces domaines, la défense d'un intérêt européen peut s'observer lors de négociations multilatérales visant à mettre en place des systèmes de réglementation et

2. Ian Manners fait référence aux principes normatifs de l'UE, dont il en identifie neuf : la paix durable, la liberté, la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit, l'égalité, la solidarité sociale, le développement durable et une bonne gouvernance. In Manners, I. (2008) 'The normative ethics of the European Union', *International Affairs*, 84 : 1, p. 65-80. Voir également, Manners, I. (2002) 'Normative power Europe : a contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40:2, p. 235-58.

3. Anna Michalski (2005) 'The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion', in Jan Melissen (dir.), *New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave/Macmillan

lors de négociations bilatérales avec des pays tiers ou des groupes de pays, lors desquelles l'UE insiste souvent sur la convergence vers ses propres régimes de réglementation. Dans le contexte de l'élargissement de l'Union, le principe de conditionnalité a été largement évoqué en ce qui concerne l'acceptation, par le pays entrant, de l'acquis communautaire. Le même principe de conditionnalité se retrouve, bien que de manière moins coercitive, dans les accords d'association entre l'UE et des pays tiers, notamment dans le cadre de l'espace économique européen et de la politique européenne de voisinage.

LA MONDIALISATION : UNE REMISE EN CAUSE DE L'ORDRE SOCIO-ÉCONOMIQUE EXISTANT

Tout le monde a pu constater que l'intégration européenne progresse de manière sporadique. Elle a fait de grands progrès par le passé lorsqu'elle était associée à des projets de modernisation de la société. Parmi les exemples, citons la création de l'union douanière et de la politique agricole commune à la fin des années 1950 et au début des années 1960 – qui a coïncidé avec l'industrialisation de l'Allemagne, de la France et de l'Italie – et, dans la seconde moitié des années 1980, le projet Delors visant à achever la mise en place du marché intérieur, qui a tenté d'injecter un dynamisme nouveau dans les économies européennes en libéralisant et en ouvrant les marchés intra-européens. Ces deux processus avaient un point commun : ils avaient identifié une menace extérieure qui venait remettre en cause les structures socio-économiques et politiques ; une menace qui ne pouvait être contrée, disait-on, que si les États membres agissaient à l'unisson.

Lors de son lancement en 2000, la stratégie de Lisbonne visait à moderniser les structures socio-économiques européennes et aspirait à une vision commune de l'économie fondée sur la connaissance⁴. À l'époque, les États membres avaient différentes raisons de ratifier la stratégie et, aujourd'hui encore, on rencontre différentes versions de ce qu'est la stratégie de Lisbonne et de ce qu'elle doit apporter. Dans les huit ans qui se sont écoulés depuis, la stratégie a connu toute une série de modifications reflétant les hauts et les bas de l'économie européenne, la diversité des visions politiques et les difficultés à inciter les États à appliquer la législation de l'UE (sans parler des lignes directrices et des recommandations).

Aujourd'hui, la stratégie de Lisbonne est surtout un programme-cadre au sein duquel l'Union élabore des politiques qui ont une influence sur la capacité de l'économie européenne à être compétitive à l'international et des mesures concernant la modernisation des États providence nationaux. Loin de faire office de plateforme où seraient décidées les priorités politiques, la stratégie permet néanmoins aux institutions européennes, et notamment à la Commission, de regrouper un certain nombre de politiques (y compris celles qui ont des objectifs contradictoires) et de les présenter comme une réponse politique cohérente à un ensemble d'enjeux contemporains. Aussi, malgré certaines faiblesses

4. Anna Michalski (2004) *The Lisbon Process: Lack of Commitment, Hard Choices and the Search for Political Will*, étude n° 23, The Clingendael Institute, The Hague

bien connues, la stratégie de Lisbonne est devenue un projet politique qui recouvre des domaines hautement importants sur le plan politique tant au niveau national qu'euro-péen – citons par exemple la réforme structurelle, la compétitivité économique, la réforme des marchés du travail et des systèmes de sécurité sociale, le changement climatique et l'énergie, l'enseignement supérieur, la R & D et l'innovation.

Dans la stratégie de Lisbonne, la menace extérieure de la mondialisation qui pèse sur le « modèle sociétal européen » est décrite comme une motivation pour l'Union pour chercher à faire respecter ses valeurs et ses principes dans le monde entier, de manière à défendre ses intérêts au bénéfice des citoyens européens. Là encore, les enjeux en termes de réforme socio-économique sont élevés : l'objectif d'une « troisième révolution industrielle » est présenté aux Européens comme condition préalable pour maintenir leur « modèle » dans un contexte d'intensification de la concurrence mondiale et d'autres défis tels que le vieillissement de la population, le changement climatique et l'insécurité énergétique.

DÉFENDRE LES INTÉRÊTS DE L'UE DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

La stratégie de Lisbonne, au départ surtout concentrée sur des mesures de réforme interne, est en train de s'étendre à une dimension extérieure. Cette transition a été annoncée par la Commission dans un certain nombre de documents d'orientation. Les plus récents demandent que l'UE procède à « une promotion énergique de l'intérêt européen en tant qu'objectif spécifique », et suggère que « l'intérêt européen doit être défini avec précision, articulé avec fermeté, défendu avec détermination et promu avec vigueur »⁵. Cette rhétorique nouvellement affirmée a été approuvée par le Conseil européen en décembre 2007, les dirigeants politiques ayant affirmé leur intention de « chercher à orienter la mondialisation afin qu'elle réponde aux intérêts de tous nos citoyens, sur la base de nos valeurs et principes communs ». En référence directe à la stratégie de Lisbonne, les dirigeants ont déclaré que cela « permettra non seulement d'améliorer la compétitivité des États membres à l'ère de la mondialisation, mais également de renforcer la capacité collective de l'Union à faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale »⁶.

Les raisons sous-jacentes de l'extension des domaines d'intervention de la stratégie de Lisbonne sont liées aux changements survenus dans les structures de l'UE ainsi qu'au bouleversement des conditions politiques et économiques internationales. Premièrement, avec l'adhésion de douze nouveaux pays, l'Union est devenue un acteur clé de l'économie mondiale : non seulement grâce aux attraits du marché intérieur et sa position d'important exportateur de biens et services et de source d'IDE, mais également en raison du rôle prépondérant qu'elle joue dans l'élaboration de règles et réglementations internationales en diverses occasions – dans les cas où l'UE est parvenue à définir une position

5. Commission européenne, « L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation », COM(2007) 581 final, Bruxelles, 3 octobre 2007

6. Conseil européen, « Déclaration de l'UE sur la mondialisation », Sommet du 14 décembre 2007

commune. Deuxièmement, l'adoption du traité de Lisbonne marque la fin d'une longue période de réforme des traités de l'UE. Cela permettra, il faut l'espérer, d'entamer un nouveau chapitre de la vie politique européenne où les dirigeants des institutions et des pays de l'Union pourront se concentrer sur d'autres questions que celle de la réforme des institutions. De plus, avec les changements apportés par le nouveau traité dans le domaine de la politique extérieure, l'UE devrait adopter des positions politiques plus cohérentes et plus solides, grâce à tous les instruments qu'elle a à sa disposition. Troisièmement, la vision d'un monde marqué par de multiples pôles s'est renforcée, au vu de l'émergence de nouvelles puissances émergentes qui désirent être traitées sur un pied d'égalité avec les puissances traditionnelles sur la scène internationale. Cette situation est mise en valeur par les taux de croissance économique extrêmement élevés qu'affichent des pays comme la Chine, l'Inde et la Russie, situation qui a provoqué un bouleversement de l'activité économique et qui a intensifié les craintes européennes à propos de la compétitivité internationale de l'économie de l'Union. Quatrièmement, les politiques très controversées appliquées par les États-Unis dans différentes régions et différents domaines des relations internationales ont créé un vide dans le leadership moral et intellectuel mondial, que l'UE, avec ses aspirations normatives, aimerait bien remplir.

Avec la référence explicite à la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne, la position de l'UE en tant qu'acteur de politique étrangère défendant ses intérêts au niveau international prend un tour nouveau et intéressant. L'UE se veut depuis longtemps un modèle de coexistence pacifique entre nations historiquement en guerre, se fondant sur l'intégration des marchés et l'adoption de réglementations communes dans des domaines toujours plus nombreux, qui vont de la politique de concurrence à la dimension sociale. En faisant valoir dans le monde entier les intérêts émanant de la stratégie de Lisbonne, il est fort probable que l'UE voit ses positions largement déterminées par des considérations intérieures – c'est-à-dire que l'influence des intérêts internes sectoriels, politiques et publics pourrait jouer un rôle important. Cela soulève un certain nombre de questions quant à la quête d'influence et de domination normative de l'UE dans les négociations multilatérales et bilatérales avec des pays tiers, concernant les instruments à sa disposition et les procédés par lesquels les intérêts internes nationaux et sectoriels sont relayés. Reste à savoir également comment l'UE va réconcilier les intérêts socio-économiques internes et les valeurs universelles qu'elle défend à l'international.

RECOMMANDATIONS AU TRIO

Premièrement, l'UE doit répondre aux attentes des citoyens et des pays tiers. La ratification du traité de Lisbonne va donner à l'Union, à ses États membres et à ses institutions de nouvelles fondations pour élaborer les différentes politiques. Plusieurs nouveautés du traité, tant déclaratoires que substantielles, sont susceptibles de générer des attentes chez les citoyens européens et chez les pays tiers quant à ce que l'Union peut et va faire. En particulier, la réaffirmation des intérêts extérieurs de l'UE renforce l'image de l'Union en tant qu'acteur international. Tandis que la classe politique et les fonctionnaires issus des États

membres et des institutions s'affronteront sur la mise en œuvre des réformes des institutions, le monde extérieur attendra des initiatives politiques et des actions concrètes en vue de leur application. L'UE a la responsabilité collective de ne pas se laisser paralyser par des guerres de territoire au cours des premières années qui suivront l'entrée en vigueur du nouveau traité, et de s'intéresser plutôt à la substance des politiques qui concernent les citoyens européens comme les pays tiers.

Deuxièmement, l'UE doit donner la priorité à ses objectifs de politique étrangère et à la cohérence entre les différentes politiques. On a beaucoup écrit sur la nécessité d'apporter davantage de cohérence aux objectifs de la politique extérieure si l'Union veut utiliser pleinement son potentiel en tant qu'acteur international. La cohérence est fondamentale pour ce qui concerne les objectifs des politiques, leur intégration dans une position cohérente en matière de politique étrangère, et l'élaboration performante de programmes, de projets et d'actions permettant de mettre en œuvre ces objectifs. Toutefois, en ce qui concerne la défense des intérêts européens sur la scène internationale, il est également très important de fixer des priorités. Le traité de Lisbonne engage l'UE à faire valoir ses intérêts, mais laisse relativement ouverte la question de savoir qui définit ces intérêts, où et par qui se feront les décisions concernant les intérêts contradictoires, et où et par qui les priorités seront fixées.

Il est important, pour le bon fonctionnement des institutions communautaires, de trouver des solutions politiques et procédurales à ces questions; c'est également capital si l'on veut résoudre le problème des objectifs politiques contradictoires, problème qui, jusque-là, a été largement ignoré (sauf pour semer la discorde entre la Commission et le secrétariat du Conseil) en raison du cloisonnement des politiques de l'Union. À l'avenir, l'UE va devoir adopter des positions plus tranchées non seulement sur les liens entre les politiques, comme la sécurité et le développement, le développement et la démocratisation, le commerce international et le développement, mais surtout sur la traduction des objectifs politiques internes de la stratégie de Lisbonne en intérêts politiques extérieurs. Ce faisant, l'UE pourra classer en fonction de leur ordre de priorité les objectifs potentiellement contradictoires.

Enfin, les nouveautés introduites par le traité de Lisbonne vont ouvrir un nouveau paysage institutionnel, ce qui soulève les questions suivantes en lien avec la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne :

■ Qui défendra les intérêts émanant de la dimension extérieure de la stratégie, par rapport aux intérêts plus traditionnels de politique étrangère défendus par le haut représentant? Les clauses du nouveau traité visent à instaurer de la cohérence dans l'action extérieure de l'UE en créant le poste de haut représentant (HR) pour la politique étrangère et de sécurité commune, qui sera également vice-président de la Commission. Cette personne devrait endosser la responsabilité de coordonner tous les portefeuilles de politique extérieure de la Commission. La question qui se pose dans ce contexte est de savoir si le HR aura un rôle de coordination au sein de la Commission en ce qui concerne la dimension extérieure de la stratégie de Lisbonne, et comment il coordonnera son action avec le président de la Commission qui gardera très certainement la responsabilité générale du dossier de la stratégie de Lisbonne. Dans le cas où les intérêts émanant de la stratégie

entreraient en conflit avec les intérêts de politique étrangère, la cohérence entre les intérêts contradictoires devra être assurée par le HR et le président du Conseil européen, laissant possiblement le président de la Commission en dehors des délibérations.

■ Où et par qui les intérêts liés à la Stratégie de Lisbonne seront-ils exprimés ? Pour le moment, le Président de la Commission joue un rôle capital dans la formulation et l'intégration des objectifs liés à la stratégie de Lisbonne, en tandem avec la présidence tournante, mais à l'avenir il est très probable que le président permanent du Conseil européen cherchera à tenir une place importante dans la préparation du Conseil européen de printemps, tant pour ce qui est d'arbitrer les conflits entre intérêts nationaux que pour l'expression des intérêts émanant de la stratégie. Le président du Conseil européen gardera toutefois son indépendance pour le travail effectué par les services de la Commission, et devra trouver un modus vivendi avec le président de la Commission, qui sera lui-même soucieux de conserver toute l'influence possible sur le Conseil européen de printemps. La Stratégie de Lisbonne, qui concerne les compétences à la fois nationales et européennes, semble être un domaine politique dans lequel la présidence tournante voudra conserver la vedette – en particulier parce que les ministres nationaux présideront toujours les conseils des ministres sectoriels, au cours desquels sont coordonnés beaucoup de processus politiques en lien avec la Stratégie de Lisbonne (par exemple, la stratégie européenne pour l'emploi).

■ Il est évident que la concurrence sera rude, parmi les grandes figures des institutions, pour reprendre le rôle de porte-parole de l'UE sur la scène internationale pour les questions liées à la stratégie de Lisbonne. Cela sera particulièrement vrai si le Conseil européen choisit de donner la priorité aux intérêts européens dérivés de la stratégie aux dépens d'autres intérêts politiques (commerce extérieur, développement, démocratisation, etc.).

RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS UE-RUSSIE AUTOUR DE L'ÉTAT DE DROIT

Mark Leonard, directeur exécutif, ECFR

Pour l'Union européenne, l'élection du nouveau président russe Dimitri Medvedev constitue l'occasion idéale de revoir en profondeur la relation qu'elle entretient avec son puissant voisin depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine en 2000 et de repartir sur de meilleures bases. Selon toute probabilité, l'UE devrait relancer les négociations avec Moscou en vue d'un nouvel accord de partenariat et de coopération – contribuant de la sorte à institutionnaliser les relations avec le nouveau président – mais elle ne devrait pas oublier de saisir l'occasion pour s'attaquer à certaines des questions sous-jacentes qui ont obstrué ses relations avec la Russie ces dernières années.

Dans les années 1990, les États membres de l'Union avaient beau jeu de faire front derrière une stratégie de démocratisation et d'occidentalisation d'une Russie affaiblie et endettée. Toutefois, depuis la première élection de Poutine, la hausse des prix du pétrole et du gaz et le renforcement du pouvoir exécutif ont radicalement changé la donne : l'élite gouvernante est plus puissante, moins prompte à coopérer et, avant tout, moins encline à s'ancrer à l'Occident. La stratégie déployée jusque-là par l'Union européenne n'est tout simplement plus en phase avec la nouvelle réalité russe. Si l'on établit une comparaison des plus classiques, la supériorité de l'UE par rapport au voisin russe ne souffre aucune discussion : sa population est trois fois et demie celle de la Russie, son budget militaire dix fois supérieur et le poids de son économie quinze fois supérieur. Pourtant, les Européens sont de plus en plus portés à croire que c'est Moscou qui dicte les termes de la relation entre les deux blocs – de la politique énergétique aux Balkans occidentaux, en passant par l'Iran ou la politique européenne de voisinage.

L'UE s'est affaiblie en laissant la Russie devenir le facteur de division le plus proéminent dans sa politique interne depuis le discours de Donald Rumsfeld opérant une distinction entre les États membres de la « vieille Europe » et ceux de la « nouvelle Europe ». On entend souvent dire que cette situation s'explique par l'élargissement de 2004 et l'adhésion consécutive d'un bloc « antirusse » à l'Union. Pourtant, lorsque le European Council on Foreign Relations (ECFR) a demandé l'an dernier à des experts des 27 États membres d'analyser les relations bilatérales entre leur pays et Moscou, ceux-ci ont conclu qu'il était erroné de considérer la division sur la question russe comme une simple différence d'approche entre les anciens pays membres de l'Europe de l'Ouest et les nouveaux adhérents de l'Europe de l'Est.

CINQ GROUPES, CINQ ATTITUDES ENVERS LA RUSSIE

Les recherches menées par l'ECFR sur les politiques à l'égard de la Russie ont permis d'identifier cinq grands blocs composés chacun d'anciens et de nouveaux États membres :

- Les « chevaux de Troie » – une expression chère à l'ambassadeur russe auprès de l'Union européenne – défendent bien souvent les intérêts russes au sein du système communautaire et n'hésitent pas à opposer leur veto aux positions communes européennes (Chypre et Grèce).

- Les « partenaires stratégiques » ont noué des relations privilégiées avec la Russie et vont parfois à l'encontre des objectifs communs de l'Union européenne dans des domaines tels que l'énergie ou la politique européenne de voisinage (France, Allemagne, Italie et Espagne).

- Les « pragmatiques amicaux » entretiennent une relation étroite avec Moscou et ont tendance à faire passer leurs intérêts économiques avant les objectifs politiques (Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Luxembourg, Malte, Portugal, Slovaquie et Slovénie).

- Les « pragmatiques sourcilleux » privilégient eux aussi les intérêts commerciaux mais se montrent moins réticents à dénoncer l'attitude de la Russie sur le plan des droits de l'homme (République tchèque, Danemark, Estonie, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Roumanie, Suède et Royaume-Uni).

- Les « nouveaux combattants de la guerre froide » ne cachent pas leur hostilité à l'égard du régime russe et brandissent la menace de veto afin de bloquer les négociations entre l'Union et la Russie (Lituanie et Pologne).

Il est donc possible de positionner chaque groupe sur un espace continu reliant deux approches radicalement opposées. La première considère la Russie comme un partenaire potentiel susceptible d'être attiré dans l'orbite de l'Union européenne par l'intermédiaire d'un processus d'intégration graduelle. Cette approche favorise l'implication de la Russie dans le plus grand nombre d'institutions possible et encourage les investissements russes dans le secteur énergétique européen, même si la Russie enfreint parfois les règles.

L'approche opposée considère la Russie avant tout comme une menace. Les tenants de cette approche préconisent de s'opposer à l'expansionnisme russe et à son mépris de la démocratie en appliquant une politique de « soft containment ». Une telle politique reposerait par exemple sur l'éviction de la Russie du G8, sur l'expansion de l'OTAN et l'intégration de la Géorgie, sur un soutien aux régimes antirusse dans le voisinage, sur la construction de boucliers antimissiles, sur la création d'une « OTAN de l'énergie » et sur le refus des investissements russes dans le secteur énergétique européen.

Ces deux approches présentent toutefois des inconvénients majeurs. Le processus d'intégration graduelle permettrait à la Russie de bénéficier sans réserve de la coopération avec l'Union sans obligation de respecter des règles stables. La politique de soft containment empêcherait quant à elle l'Union de s'associer à la Russie pour résoudre une série de

problèmes communs dans le voisinage européen et au-delà. Ces deux approches se neutralisent mutuellement et donnent de l'Union une image plus fragmentée qu'elle ne l'est en réalité. Dès lors, le statu quo ne sert les intérêts d'aucun des cinq groupes identifiés.

LE BESOIN D'UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE

Tout en conservant comme objectif à long terme l'émergence d'une Russie libérale et démocratique, l'Union européenne doit se doter d'une stratégie à moyen terme plus réaliste afin d'inciter la Russie à devenir un partenaire fiable pour les Européens. À cet effet, il est primordial de battre en brèche deux des grands traits distinctifs de la Russie de Vladimir Poutine qui ont jusqu'ici empêché les deux blocs de nouer un véritable partenariat :

■ Le révisionnisme juridique : alors que le projet européen repose sur le respect de l'État de droit, Moscou considère le droit comme une simple expression du pouvoir. Dès lors, les lois doivent être modifiées de manière à refléter tout changement dans l'équilibre des pouvoirs. Aujourd'hui, la Russie ne ménage pas ses efforts pour favoriser la révision des termes des accords commerciaux conclus avec les compagnies pétrolières occidentales, des conventions militaires telles que le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe, et des codes de conduite diplomatique comme la Convention de Vienne.

■ L'interdépendance asymétrique avec l'Union : alors que les dirigeants européens sont convaincus que l'interdépendance favorise la paix et la stabilité, leurs homologues russes s'efforcent de minimiser leur dépendance à l'égard de l'UE tout en renforçant la dépendance de l'Union à l'égard de la Russie, plus particulièrement dans le secteur de l'énergie.

L'Union européenne devrait par conséquent s'accorder sur une relation plus équilibrée avec le voisin russe, une relation basée sur un nouveau paradigme favorisant l'État de droit. La primauté du droit est un élément constitutif du projet européen et le peu d'attention réservée à l'État de droit en Russie suscite la préoccupation de tous les Européens qui y travaillent. La partialité dont fait preuve le pouvoir russe en appliquant la loi inéquitable aux entreprises qui craignent que les contrats ne soient pas respectés, mais aussi les diplomates qui redoutent les violations des traités internationaux, les défenseurs des droits de l'homme préoccupés par l'autoritarisme et les militaires désireux d'éviter d'éventuelles tensions. Une approche axée sur l'État de droit trouverait en outre un écho positif au sein de la société russe, où même les citoyens qui se montrent cyniques à l'égard de la rhétorique démocratique sont préoccupés par la corruption et l'exercice arbitraire du pouvoir par le régime en place.

Si les dirigeants européens parviennent à s'unir derrière une stratégie commune, ils ne manqueront pas d'instruments politiques pour la mettre en œuvre.

La première tâche de l'Union européenne consistera à analyser ses propres lacunes. Lorsque les États membres s'accorderont sur un nouveau mandat en vue de négocier un accord de partenariat et de coopération avec la Russie, ils devraient demander à la Commission européenne de procéder à une évaluation officielle des relations russo-européennes. Il ne s'agit pas d'étudier en profondeur toutes les politiques, mais l'exercice doit

permettre de déterminer les intérêts communs de l'Union dans divers domaines tels que l'énergie, la politique de voisinage, la sécurité et les droits de l'homme. Il devrait également permettre de fixer certains principes de base pour les relations avec Moscou afin de ne pas répéter les erreurs du passé.

Dans le cadre de cette stratégie, il est essentiel que les États membres s'engagent à obéir à des principes communs dans leurs relations bilatérales avec la Russie. L'Union doit trouver une voie médiane entre l'attitude des États qui pensent favoriser leurs intérêts à travers des relations bilatérales et celle des pays qui considèrent de tels contacts comme une trahison (à titre d'exemple, certains politiciens polonais ont comparé l'accord sur le gazoduc Nordstream au pacte Molotov-Ribbentrop). Les contacts bilatéraux entre les différents États membres et la Russie doivent en effet poursuivre un objectif spécifique : la consolidation des objectifs européens communs. Cette approche implique de créer un système d'alerte précoce facilitant la discussion au niveau européen sur les crises et les accords à venir.

Ce constat vaut plus particulièrement dans le domaine de l'énergie. L'Union européenne pourrait par exemple adopter un code de conduite et des lignes directrices dans le cadre des accords énergétiques, des contrats à long terme et des fusions à venir. Afin d'éviter la monopolisation croissante du marché européen de l'énergie, les États membres pourraient accorder à la Commission européenne le droit de donner son aval préalable à la signature des grands accords à long terme conclus entre les sociétés européennes et étrangères dans le domaine de l'énergie ainsi qu'à la construction des gazoducs et oléoducs. L'objectif final serait d'encourager la libre concurrence, le respect de l'État de droit et l'émergence d'un marché du gaz flexible et intégré.

Ensuite, l'UE doit saisir l'occasion des négociations sur un nouvel APC pour mettre au point une nouvelle approche de l'engagement conditionnel avec la Russie, ce qui lui permettrait d'éviter les querelles entre tenants de l'intégration progressive et partisans du soft containment sur l'éventuelle exclusion de la Russie d'instances internationales telles que le G8. Plus simplement, l'Union doit déterminer son niveau de coopération en fonction du respect par la Russie de l'esprit et de la lettre des règles et des conventions convenues de commun accord. Si Moscou rechigne à observer certains engagements ou certaines politiques du G8, il peut alors s'avérer nécessaire d'organiser plus de réunions à un rang inférieur (de type G7) sans pour autant exclure la Russie du G8. De la même manière, l'Union ne doit pas hésiter à profiter du sommet UE-Russie et des négociations sur l'accord de partenariat et de coopération pour mettre sur la table les questions pour lesquelles la Russie témoigne d'un manque de coopération flagrant, comme le Kosovo et les conflits en Géorgie et en Moldavie.

Dans ce cadre, l'Union devrait insister pour que la Russie honore ses obligations contractuelles et les engagements pris sur la scène internationale. La Commission européenne devrait par exemple être investie d'un plus grand soutien au niveau politique afin de faire appliquer la politique de la concurrence au secteur de l'énergie et d'enquêter sur les contrats les plus douteux entre entreprises russes et européennes. Plus généralement, l'UE devrait exiger l'exécution du nombre croissant d'accords non mis en œuvre, à savoir les APC, les quatre espaces communs et la charte européenne de l'énergie. En fermant les

yeux sur l'attitude réticente de la Russie, l'Union mine le principe même d'une relation basée sur les règles avec le voisin russe.

Enfin, l'Union européenne devrait mettre au point une nouvelle approche à l'égard de ses voisins de l'Est. Tandis que certains États membres préfèrent éviter la lutte d'influence avec la Russie dans les pays européens voisins et que d'autres préconisent une politique de voisinage « antirusse », nous sommes d'avis que l'Union devrait encourager ses voisins à adopter les normes et les réglementations européennes afin de les intégrer au projet européen. L'UE pourrait également investir dans les réseaux électriques de certains pays voisins, leur donner un accès au gazoduc Nabucco, élargir la communauté européenne de l'énergie et s'efforcer d'appliquer pleinement l'acquis en matière d'énergie en Turquie, en Ukraine et en Moldavie. Qui plus est, l'UE devrait étudier la possibilité d'autoriser le commissaire en charge du commerce à accélérer l'accès au marché européen de certains produits frappés, pour des raisons politiques, par des embargos russes, comme ceux imposés aux vins géorgiens et moldaves.

Si l'UE souhaite faire de la nouvelle Russie un voisin fiable et coopératif, elle doit bâtir son partenariat sur les mêmes fondements qui ont fait le succès de l'intégration européenne, à savoir l'interdépendance basée sur des règles stables, la transparence et le consensus. Mais ces fondements ne se construiront pas par eux-mêmes. L'Union doit se montrer plus décidée à accepter des règles d'engagement avec la Russie et à les faire valoir par la suite.

PROMOUVOIR LA DÉMOCRATIE À L'EXTÉRIEUR : L'UNION EN QUÊTE DE STRATÉGIE

Richard Youngs, coordinateur du programme « Démocratisation », FRIDE

Liberté et démocratie : ces deux mots devraient exprimer à eux seuls la quintessence de l'Union européenne. Son ancêtre, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), a vu le jour sur les cendres de la Seconde Guerre mondiale afin de mettre ses États membres à l'abri de la dictature et de la guerre. Le Traité sur l'UE stipule explicitement que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres. » (Art. 6, § 1.)

Toutefois, en matière de politique étrangère, il semble que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays tiers soit loin de figurer parmi les priorités absolues. Rien ne porte en effet à croire que l'Union dispose d'une stratégie efficace et coordonnée destinée à promouvoir ses propres principes fondateurs dans les pays qui ne figurent pas sur la liste des États membres potentiels. Face à l'autoritarisme et aux violations des droits de l'homme constatés dans le monde, l'aide au développement octroyée par la Commission et les États membres demeure le principal levier d'action de l'UE. Toutefois, les recherches menées par le European Council on Foreign Relations (ECFR) montrent qu'il n'est guère évident de discerner un véritable lien entre aide au développement et progrès en matière de démocratie et de droits de l'homme. Là où certains pays dont le bilan est généralement médiocre dans ces domaines ont vu leur aide augmenter de manière significative, d'autres ont dû se contenter d'une aide inchangée alors que les efforts qu'ils ont consentis pour se rapprocher des normes européennes auraient dû être récompensés.

Ces dernières années, la promotion agressive par l'administration Bush de son Agenda pour la liberté a monopolisé le débat sur la place de l'idéalisme en politique étrangère. La débâcle en Irak et l'échec du règlement du conflit israélo-palestinien ont totalement discrédité ce virage néoconservateur. En Europe, nombreux sont ceux – tant à gauche qu'à droite – qui ont adopté une position ambiguë, voire d'opposition totale, face au concept d'« exportation du modèle démocratique ». Ils pointent la réussite de régimes autoritaires (en Chine, en Russie ou encore en Tunisie) comme preuve du fait que la démocratie peut être secondaire, voire préjudiciable, pour le progrès économique et social. Ces critiques trouvent parfois un écho dans les pays concernés, comme en Russie où le Kremlin a présenté son concept de « démocratie souveraine » comme une alternative au système européen, avec à la clé un considérable succès auprès de la population.

La tenue d'un débat franc et bien informé sur l'universalité des principes démocratiques serait souhaitable. Il est indéniable que l'UE repose sur des principes démocratiques universels et qu'elle se fait fort de clamer son attachement à la promotion de la démocratie

à l'étranger. En revanche, la réalité des faits laisse à penser que les grands discours de l'Union ne sont guère suivis des actes qui devraient les accompagner. Afin d'encourager et de nourrir le débat sur l'avenir de la politique étrangère européenne, il est nécessaire de mettre au jour l'incapacité de la Commission et des États membres à se montrer à la hauteur des ambitions déclarées.

Alors que l'adhésion à l'Union a longtemps été considérée comme l'instrument de promotion de la démocratie le plus convaincant – mais aussi le seul – que l'UE ait à offrir, les décideurs politiques affirment leur engagement à « récompenser » toute réforme démocratique par un renforcement de l'aide et de la coopération économique. Cette rétribution constituerait en quelque sorte un élément central d'une approche positive et non punitive de la promotion de la démocratie. Les gouvernements et les institutions européens choisissent généralement d'établir des critères de gouvernance que les bénéficiaires potentiels d'aides sont tenus de respecter.

S'il est en effet possible de relever différents cas de « récompense démocratique », il serait en revanche exagéré d'affirmer qu'ils s'inscrivent dans une quelconque stratégie politique systématique. Plusieurs bailleurs de fonds européens, dont le Danemark, la France, l'Allemagne (le plus important donateur de l'Ukraine) et la Suède, ont revu à la hausse l'aide apportée à Kiev dans la foulée de la « révolution orange » de 2004. L'assistance financière de la Commission en faveur de l'Ukraine pour la période 2007-2010 devrait être doublée par rapport à la période 2003-2006. De la même manière, la Commission a multiplié par deux l'aide accordée à la Géorgie au lendemain de la « révolution des roses » de 2003, une hausse concomitante à l'intégration du pays à la politique européenne de voisinage.

Pourtant, si l'on se penche un peu plus sur ces deux exemples de réussite, on constate que les réformateurs locaux continuent malgré tout de considérer que l'aide européenne demeure trop frileuse. De nombreux Géorgiens se plaignent d'avoir été abandonnés par l'UE – seule l'Allemagne dispose d'un programme bilatéral d'envergure pour ce pays. Chacun sait que plusieurs États membres ont fait peu de cas du désir de l'Ukraine de rejoindre l'Union. Même la Pologne, jusque-là fervente partisane de l'adhésion ukrainienne, reconnaît avoir changé son fusil d'épaule. Qui plus est, l'aide cumulée des États membres en faveur de Kiev demeure relativement modeste.

En revanche, le Maroc a bénéficié d'une hausse considérable des fonds qui lui sont octroyés en dépit de l'absence de toute perspective de réforme démocratique à court terme dans cette monarchie autoritaire faiblement libéralisée. La Commission a octroyé 28 millions d'euros au Maroc au titre de sa « facilité gouvernance »¹. L'aide bilatérale attribuée par les États membres n'est pas négligeable non plus : en 2005, la France a déboursé 200 millions d'euros, l'Allemagne 62 millions et l'Italie 40 millions, tandis que l'aide accordée par l'Espagne est plus importante que pour n'importe quel autre pays.

D'autres pays du bassin méditerranéen résolument opposés à toute réforme ont eux aussi bénéficié de hausses considérables des aides reçues. En 2004-2005, la Commission a octroyé

1. Les chiffres mentionnés concernant l'aide proviennent de la base de données statistiques de l'OCDE (disponible à l'adresse www.oecd.org) ou des nombreux documents officiels issus des différents gouvernements et de la Commission, que nous n'énumérerons pas ici par souci de concision.

100 millions d'euros à la Syrie, 360 millions à l'Égypte et 185 millions à la Tunisie. L'Égypte reçoit en outre une importante assistance financière de l'Allemagne (110 millions d'euros en 2005), de la France (80 millions) et de l'Espagne (30 millions). Celle-ci a récemment signé un traité de coopération bilatéral avec l'Égypte prévoyant une aide liée d'un montant de 250 millions d'euros². L'assistance financière française en faveur de la Syrie n'a cessé d'augmenter depuis 2002, pour atteindre 26 millions d'euros en 2005. L'Italie a revu à la hausse son aide à la Syrie, à la Tunisie et à l'Égypte depuis 2005, imitée par l'Espagne par rapport à la Tunisie.

La place qu'occupe la promotion de la démocratie dans les priorités françaises peut être jaugée à l'aune de la décision du président Nicolas Sarkozy d'accueillir le colonel Kadhafi en visite officielle à Paris en 2007. Lors de sa visite effectuée en 2003 à Tunis, son prédécesseur, Jacques Chirac, avait affirmé que « le premier droit de l'homme est de manger et, de ce point de vue, la Tunisie est bien plus avancée que d'autres pays de la région ». Cette déclaration coïncidait avec le cinquantième jour de grève de la faim d'une opposante notoire au régime³. Avant son élection, Nicolas Sarkozy avait promis une « rupture » avec la politique africaine de la France depuis la décolonisation, souvent critiquée comme étant une politique néocoloniale et antidémocratique. Pourtant, il réserva sa première visite officielle sur le continent africain à Omar Bongo, président autocratique du Gabon et plus ancien dirigeant africain, considéré comme l'archétype des relations franco-africaines à l'ancienne. Lors de sa seconde visite africaine en février, M. Sarkozy avait fait part de son intention de réviser les accords de défense entre Paris et ses anciennes colonies, sans pour autant laisser entendre que la France se mobiliserait en faveur de la démocratisation du continent.

L'UE a invoqué l'article 96 de l'accord de Cotonou de 2000 sur le commerce et l'aide, afin d'imposer des sanctions, à dix reprises : envers la Côte d'Ivoire, le Liberia, le Zimbabwe, la République centrafricaine, la Guinée-Bissau, le Togo, la Guinée et la Mauritanie – mais aussi Haïti et Fidji, deux partenaires ACP hors continent africain. Dans la plupart des cas, la suspension de l'aide était motivée par un conflit armé et non par un problème de démocratie. En 2004, lors de la révision à mi-parcours de l'accord de Cotonou, l'UE s'est engagée à rechercher à l'avenir un dialogue toujours plus intensif avec les régimes autoritaires avant d'envisager des sanctions. Dans les rares cas où l'aide principale de la Commission a fait l'objet d'une suspension pour des motifs liés aux droits de l'homme, cette démarche n'a pas toujours été suivie par les États membres. La France a par exemple revu à la hausse son aide à la Guinée après l'imposition de sanctions par l'UE. Paris s'est également efforcé de contourner les sanctions à l'encontre du Zimbabwe et a défié le Royaume-Uni en intensifiant les contacts politiques avec les dirigeants du parti Zanu-PF. De son côté, la Commission a choisi d'étendre le champ d'application du concept d'« aide humanitaire » au Zimbabwe au-delà d'une définition stricte⁴.

2. *El País*, 5 février 2008.

3. Voir le point de presse du président Chirac à Tunis le 3 décembre 2003 à l'adresse : http://www.elysee.fr/elysee/elysee/francais/interventions/conferences_et_points_de_presse/2003/decembre/point_de_presse_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_lors_de_sa_visite_d_etat_en_tunisie-tunis.1527.html.

4. Laakso L., Kivimäki T. et Seppänen M., *Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement*, Conflict Transformation Service, Inkoo, 2007, p. 11, 27 et 41.

La réaction des États membres aux violences liées aux élections éthiopiennes de 2005 – au cours desquelles les forces armées ont tué plus de quatre-vingts personnes et arrêté et placé en détention des centaines d'opposants – fut marquée par un manque de coordination et de cohérence. Plusieurs donateurs ont suspendu ou réduit l'assistance accordée directement au gouvernement éthiopien (notamment la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), contrairement à d'autres. La Commission ne souhaitait pas interrompre ses programmes d'assistance et a rétabli la totalité de son aide dès que le gouvernement s'est engagé à nouer un dialogue (bien qu'il n'implique aucun engagement) avec l'opposition. L'Italie a quant à elle triplé son aide en 2006. De son côté, le Royaume-Uni s'est contenté de rediriger son aide financière vers des autorités régionales non élues et peu réputées pour leur responsabilité et leur transparence.

En 2006, le Royaume-Uni a suspendu la troisième phase de son aide au Soudan, tandis que la majorité des États membres s'est montrée réticente à l'idée d'accroître les sanctions imposées à l'exécutif soudanais.

En février 2005, l'armée togolaise a placé Faure Gnassingbé à la présidence du pays en remplacement de son père Gnassingbé Eyadéma, vingt-quatre heures après le décès de celui qui avait dirigé le pays pendant trente-huit ans. Face aux accusations de coup d'État, Faure Gnassingbé s'est finalement retiré temporairement avant de reprendre les rênes du pouvoir au mois de mai à la faveur de scrutins entachés de fraudes. Une fois encore, la réaction européenne a cruellement manqué de coordination. Tandis que le Parlement européen demandait officiellement la tenue d'un nouveau scrutin, la Commission semblait se plier aux résultats des urnes. La France s'est déclarée globalement satisfaite par les résultats, tandis que l'ambassade d'Allemagne a accueilli le ministre togolais de l'Intérieur après que celui-ci a dénoncé des fraudes et démissionné du gouvernement. Les observateurs européens ont estimé que les élections législatives de 2007 étaient libres et équitables, malgré les incertitudes qui ont plané sur la victoire du parti au pouvoir. La coopération a désormais repris de plein droit, légitimant par là même la succession dynastique togolaise.

L'UE et ses États membres étaient également loin d'être tous sur la même longueur d'ondes face aux récentes élections frauduleuses au Kenya. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont émis les plus vives critiques à l'égard du président Kibaki, menaçant même de réduire l'aide attribuée à son pays. L'Union européenne a brandi la menace d'interdictions de visas et de suspension des nouveaux projets d'aide au développement. Mais aucun État membre n'a exigé la tenue de nouvelles élections comme condition préalable à la poursuite de l'aide et de la coopération commerciale, privilégiant le soutien aux efforts de médiation entre le gouvernement et l'opposition. Lors de sa visite sur le terrain, le commissaire en charge du développement, Louis Michel, s'était en effet montré beaucoup plus critique à l'égard de l'opposition qu'à celui du gouvernement en place.

Cette tendance à la retenue vis-à-vis des régimes autocratiques s'est également vérifiée en Asie. Au lendemain du coup d'État militaire qui a permis à Pervez Musharraf de prendre le contrôle du pays en octobre 1999, le Royaume-Uni avait accepté de geler les exportations d'armes à destination du Pakistan et favorisé sa suspension du Commonwealth. Pourtant, après 2001, le Royaume-Uni a pleinement rétabli ses relations avec Islamabad, conclu

un nouvel accord de coopération militaire et réintégré le Pakistan au Commonwealth en 2004. Si son soutien à Pervez Musharraf est loin d'atteindre l'intensité de celui des États-Unis, l'UE n'a toutefois pas menacé le pays de mesures de rétorsion pendant l'été 2007, lorsque le président a choisi de destituer le président de la Cour suprême, d'augmenter les obstacles à l'activité des partis d'opposition et d'empêcher le retour au pays de Nawaz Sharif, déclarant un état d'urgence *de facto*. La délégation de la Commission a vaguement laissé entendre que l'aide pourrait être revue à la baisse si Pervez Musharraf ne renonçait pas à son uniforme militaire. Les diplomates européens, et en particulier les Britanniques, ont activement soutenu l'idée d'un partage du pouvoir entre le président en fonction et Benazir Bhutto, avant l'assassinat de celle-ci. Cette stratégie semble avoir partiellement porté ses fruits avec la victoire des partis d'opposition lors des élections libres de février 2008, même si elle implique le maintien de Musharraf à la présidence.

Concernant la Birmanie, avant la révolte menée par les moines bouddhistes en septembre 2007, les États membres de l'UE s'étaient majoritairement prononcés en faveur d'un renforcement des relations avec la junte, étayant leur position par l'échec de la politique d'isolement. Il a fallu attendre la répression violente de la révolte pour que l'Union mette en place de nouvelles restrictions aux échanges commerciaux avec la Birmanie dans des secteurs dominés par l'armée birmane – avec un impact sur un faible pourcentage des échanges, déjà réduits, entre l'UE et la Birmanie. Si l'embargo européen sur les ventes d'armes à la Chine a pu être maintenu à la suite d'un long et houleux débat entre les États membres – plus de la moitié d'entre eux était favorable à la levée de l'embargo –, il s'agit de la dernière mesure coercitive encore en vigueur à l'égard de Pékin après l'ensemble de sanctions décidées dans la foulée des événements de la place Tian'anmen.

En 2004, l'Espagne a plaidé pour la levée des sanctions diplomatiques limitées imposées à Cuba. Au début de l'année 2007, le gouvernement espagnol s'est opposé à une proposition tchèque – pourtant soutenue par le Danemark, l'Irlande, le Portugal, la Pologne, les Pays-Bas et la Suède – concernant un nouveau document stratégique sur Cuba qui prévoyait un appui aux groupes d'opposition cubains⁵. En septembre 2007, l'Espagne a restauré le principal programme d'aide au développement, suspendu en 2003, qui octroyait au régime castriste une aide annuelle de 20 millions d'euros.

L'expérience montre que les gouvernements européens ont rarement sanctionné les régimes répressifs ou enfreignant les droits de l'homme. Au contraire, les préoccupations croissantes en termes de sécurité et d'approvisionnement énergétiques ont incité les dirigeants européens à nouer et à entretenir de bonnes relations avec différents régimes autoritaires au cours des dernières années. De plus, l'influence grandissante de la Russie en Asie centrale, de la Chine en Afrique et de l'Inde et de la Chine dans l'ensemble de l'Asie a encore compliqué la tâche de ceux qui souhaiteraient exercer sur les États non démocratiques une pression en faveur d'éventuelles réformes. Bien souvent, les mesures coercitives adoptées par les gouvernements européens n'ont pas recueilli le soutien suffisant sur la scène internationale pour porter leurs fruits.

5. Euobserver.com, 11 mai 2007.

Le financement destiné aux projets liés aux questions de démocratie ne représente qu'une faible – et souvent insignifiante – part de l'ensemble de l'aide au développement. La Suède, les Pays-Bas et le Danemark consacrent à ce secteur respectivement 24 %, 12 % et 13 % de leur budget d'aide. Le Royaume-Uni est le plus important donateur en matière de « gouvernance » avec 508 millions d'euros en 2006, soit 7 % de l'ensemble de son aide à destination de l'étranger. En revanche, la France n'y consacre que 52 millions d'euros, tandis que la Commission ne réserve que 2 % de son budget de développement à l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH).

En l'absence d'une politique européenne coordonnée en matière de promotion de la démocratie, les attentes liées à cette aide politique paraissent toujours plus éloignées de la réalité. L'idée que des projets de démocratisation discrets puissent permettre de donner une orientation libérale aux réformes politiques, tout en évitant d'accroître les tensions d'ordre géopolitique avec les régimes autocratiques, est encore largement répandue en Europe. Toutefois, nos recherches tendent à prouver que ces régimes sont largement en mesure de répondre au défi que représente une augmentation des aides attribuées aux groupes et associations de la société civile et il n'existe aucun exemple manifeste de pays où ce type d'aide aurait entraîné un changement politique d'envergure.

En résumé, les politiques européennes à l'égard des États non démocratiques semblent placées sous le sceau de l'improvisation et de l'incohérence. Les dirigeants européens doivent de toute urgence développer une vision globale du rôle que doivent jouer les pressions diplomatiques et financières pour pousser les régimes non démocratiques à emprunter la voie de la libéralisation, et de la façon dont ces objectifs interagissent avec d'autres enjeux de politique étrangère. Une stratégie réfléchie, visant à maximiser l'influence que l'Europe peut exercer dans le nouveau concert international, est essentielle, tout comme la définition d'une ligne claire sur laquelle peuvent se fonder les politiques communautaires.

Cette stratégie communautaire doit tenir compte du fait que l'Union ne connaîtra plus d'élargissement de l'ampleur de celui qui est intervenu en 2004, ce qui lui ôte son principal instrument pour influencer les réformes politiques internes. La perspective d'adhésion a joué un rôle prépondérant pour faire de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne des démocraties stables et a contribué à stabiliser le processus de démocratisation des derniers États membres. L'Union se doit donc de repenser la logique de récompense qui accompagne ses efforts de promotion de la démocratie. Il faut se poser sincèrement la question de la réelle utilité que les instruments de l'aide au développement et du commerce peuvent encore présenter pour la promotion de la démocratie.

Notre analyse tend à indiquer que lier plus strictement l'aide européenne à des réformes démocratiques dans des pays comme la Syrie, la Géorgie et le Népal aurait un impact majeur. On constate aujourd'hui une situation malsaine où le régime autocratique de Damas se voit récompenser par le renouvellement de l'aide, alors que les démocrates de Tbilissi se sentent de plus en plus abandonnés par leurs soi-disant alliés occidentaux. Cette tendance doit impérativement être inversée.

Au-delà de la réévaluation des récompenses que l'Union est en mesure d'offrir, il faut aussi se pencher sur l'efficacité des sanctions qu'elle peut imposer aux pays qui ne se

plient pas aux normes démocratiques et violent les droits de l'homme. L'analyse menée au début de cet article a montré que l'image de l'UE comme ayant une attitude « engagée » ou « néocoloniale » quand il s'agit de critiquer la conduite des autres gouvernements ne tient pas vraiment la route. L'Union et ses États membres semblent en réalité plus enclins que jamais à s'accommoder de la présence de dictateurs au pouvoir, que ce soit en Afrique, dans les Caraïbes ou en Asie.

Il est difficile d'affirmer avec certitude dans quelles circonstances les sanctions trouvent leur utilité. En revanche, il est certain que l'UE devrait s'abstenir d'imposer des mesures de rétorsion à des pays faibles et peu importants sur le plan stratégique tout en ignorant délibérément les violations commises par les « gros poissons » comme la Chine, l'Arabie saoudite ou le Soudan. De plus, il y a des différences de traitement même entre États d'égale importance stratégique. Pourquoi imposer des sanctions au Zimbabwe alors que la coopération se poursuit avec l'Éthiopie, le Kenya et la Guinée équatoriale (présidée par l'infâme Teodoro Obiang Nguema Mbasogo)? L'UE et ses États membres doivent rompre avec cette politique consistant à choisir apparemment au hasard entre engagement et désengagement. Il est donc indispensable de réexaminer l'ensemble des instruments politiques afin de s'assurer de la cohérence de leur mise en œuvre.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que l'aide européenne en faveur de la démocratie demeure une composante marginale de l'aide au développement et que le doute subsiste quant à sa composition exacte et à son efficacité. À titre d'exemple, les contrôles frontaliers au sud de la Méditerranée, la reconstruction dans les Balkans et le dialogue religieux avec les États musulmans font à l'heure actuelle partie du soutien direct à la démocratie. L'Union devrait appliquer une définition plus stricte des éléments susceptibles de répondre aux critères de l'aide en faveur de la démocratie. La publication de chiffres réels devrait inciter les gouvernements des États membres à revoir à la hausse leur aide directe en matière de réformes.

L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION OU COMMENT FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES EUROPÉENS

Hugo Brady, chargé de recherche, CER

Au cours des dix-huit mois à venir, dans la foulée de la ratification du traité de Lisbonne, les décideurs politiques européens devront :

- procéder à des nominations judicieuses aux postes de président du Conseil, de président de la Commission et de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, un trinôme dont les membres devront faire preuve de leur capacité à être complémentaires pour faire avancer l'action extérieure de l'Union;
- garantir la réussite des innovations apportées par le traité au mode de fonctionnement du Conseil Affaires étrangères;
- identifier les services communautaires impliqués dans les relations extérieures qui formeront le futur Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la façon dont celui-ci interagira avec ses supérieurs politiques et les autres organes concernés.

La politique étrangère est sans doute le domaine d'action communautaire dans lequel le traité de Lisbonne aura le plus de conséquences. La ratification du traité n'entraînera pas de nouveau transfert de compétences en matière de défense ou de politique étrangère à l'échelon communautaire, mais elle permettra une redistribution des ressources et des services en place vers une structure potentiellement plus forte et plus influente. Sur les plans du processus décisionnel et de la diplomatie de haut niveau, cette évolution implique la création d'une fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assurant la présidence des futures réunions des ministres des Affaires étrangères des Vingt-Sept en lieu et place du système de rotation actuel convenu entre les États membres. Pour mettre en œuvre les décisions prises lors de ces réunions, les ressources de politique étrangère de la Commission et du Conseil – ainsi que celles des États membres lorsque ceux-ci donnent leur accord – seront fusionnées pour former le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), un service de nature quasi diplomatique et placé sous la direction du haut représentant.

En réalité, l'UE dispose déjà d'un service diplomatique : la direction générale Relations extérieures et les quelque cent vingt délégations de la Commission à l'étranger. Toutefois, d'importants dysfonctionnements apparaissent parfois dans les relations avec leurs homologues du secrétariat du Conseil et des États membres. En matière de politique étrangère, l'absence de coordination entre la Commission et le Conseil est presque caricaturale et nuit à la qualité de la politique de l'UE à l'égard de la Russie, de la Chine, des Balkans et d'autres régions du monde. Le même constat vaut pour l'inefficacité du système de rotation semestrielle qui régit la présidence de l'UE, notamment dans le domaine de la politique étrangère.

Partant, le traité de Lisbonne offre une occasion d'huiler les rouages de la politique étrangère de l'UE et d'en améliorer considérablement le fonctionnement. Il serait naïf de

croire que la ratification du traité suffira en soi à accroître l'efficacité de la politique étrangère. L'évolution positive de l'action extérieure de l'Union dépendra de la manière dont seront mises en œuvre les clauses imprécises de la nouvelle PESC, ainsi que des personnalités impliquées dans ce processus. Ni le haut représentant ni le SEAE n'apporteront de solution définitive aux problèmes de coordination. Et quels que soient les arrangements institutionnels ou leurs modalités d'exécution, la véritable question qu'on ne peut plus contourner concernant la politique étrangère de l'UE restera celle de la volonté politique des États membres de poursuivre des politiques communes. Toutefois, il demeure possible d'orienter cette dynamique dans le bon sens si les règles technocratiques qui régissent l'environnement décisionnel sont pertinentes.

Le succès des nouvelles structures de politique étrangère dépendra en partie du poids politique et diplomatique du haut représentant. Certains États membres pourraient être tentés de soutenir la candidature de fonctionnaires de haut rang ou d'une personnalité politique plus discrète afin d'assurer un début prudent et de bas profil à des dispositifs nouveaux et donc pas encore éprouvés. Ils devront toutefois résister à cette tentation car Moscou et Pékin ne s'adresseront au haut représentant que s'ils le jugent doté d'une influence politique.

QUESTIONS QUI SONT SUR LE POINT DE TROUVER UNE SOLUTION

Les États membres ont déjà trouvé un consensus officieux sur la forme globale des futures structures de la politique étrangère de l'Union (il convient toutefois de noter que les institutions communautaires elles-mêmes se sont inévitablement laissées obnubiler par la crainte du « qui mangera qui ? » dans le nouveau système.) Le SEAE n'obéira pas au modèle national de ministère des Affaires étrangères, mais naîtra d'un regroupement des services diplomatiques et de gestion des crises, fusionnés en un service *sui generis*. Le cœur de la nouvelle structure se composera des bureaux du Conseil et de la Commission qui se chargent aujourd'hui directement des affaires étrangères, et d'une plate-forme tournante de diplomates nationaux choisis en fonction de leurs mérites et de leur origine géographique. Le modeste personnel militaire de l'UE et – probablement – son unité de renseignement (SITCEN) seront également absorbés par cette nouvelle structure. Une partie importante du personnel du nouveau SEAE sera mise à la disposition de celui-ci par les ministères des Affaires étrangères des différents États membres, bien qu'il appartiendra au haut représentant de donner son approbation finale concernant les nominations.

D'autres directions générales (commerce, développement et élargissement), liées aux questions de politique étrangère mais pas exclusivement, devraient très vraisemblablement conserver leur autonomie par rapport au SEAE. Le traité prévoit cependant que le haut représentant sera habilité à assurer la coordination de ces politiques lorsqu'elles jouent un rôle central dans l'action extérieure de l'Union. Elles seront donc en quelque sorte tributaires des priorités du SEAE. De plus, le haut représentant aura pour la première fois la possibilité d'exercer son influence sur des politiques jusque-là considérées comme relevant uniquement du domaine interne (énergie, environnement et justice), dont

l'importance ne cesse de croître dans les relations extérieures. Les États membres ont également fini par accepter que les responsables du SEAE assurent la présidence des réunions de travail des hauts fonctionnaires nationaux au Conseil, là où les aspects concrets de la politique étrangère européenne sont discutés de façon approfondie.

En aval, les cent vingt délégations que compte la Commission à l'étranger deviendront des délégations de l'UE, gérées pour l'essentiel par du personnel du SEAE. D'autres experts, détachés par les ministères nationaux de l'Intérieur ou d'autres directions générales de la Commission continueront de travailler dans ces bureaux, mais chaque mission sera placée sous la direction d'un haut fonctionnaire du SEAE avec un rôle proche de celui d'un ambassadeur. Ce chef de délégation du SEAE devra assumer le rôle – jusque-là endossé par la présidence tournante – de coordination des activités des ambassadeurs nationaux de l'UE en poste dans les capitales étrangères.

QUESTIONS QUI APPELLENT UNE RÉPONSE

La façon dont la relation encore non définie entre le nouveau président permanent du Conseil européen et le haut représentant fonctionnera concrètement dans le domaine de la politique étrangère a fait l'objet de nombreuses spéculations. Si le traité prévoit de conférer un rôle limité au président du Conseil en matière de relations extérieures, il ne stipule nullement un partage des responsabilités avec d'autres figures institutionnelles. Le texte ne précise pas, par exemple, s'il appartiendra au SEAE d'assurer la coordination des activités du président à l'étranger ou de lui fournir des analyses. Cette crainte est pourtant excessive. Les rôles du chef d'État et du ministre des Affaires étrangères en ce qui concerne les relations extérieures sont généralement enchevêtrés et régis par la pratique et les expériences passées plus que par des principes immuables. Compte tenu de la nature non exécutive de la présidence du Conseil, il appartiendra au haut représentant de donner le ton et l'orientation aux relations extérieures, sur instruction des États membres. De plus, selon les premiers projets pour le SEAE, ce service n'assistera pas seulement le travail du président du Conseil, mais également celui de tout commissaire en mission à l'étranger dans le cadre de ses fonctions. Le rôle du président du Conseil en matière de politique étrangère devrait donc vraisemblablement se limiter pour l'essentiel à la participation aux sommets officiels et aux grands événements comme les allocutions à l'occasion de l'ouverture de l'Assemblée générale des Nations unies.

Une inquiétude plus justifiée est suscitée par l'innovation la plus radicale parmi les réformes induites par le traité en matière de politique étrangère : la décision d'attribuer au haut représentant la présidence des réunions du Conseil Affaires étrangères où sont discutées ses propres propositions. Les fonctionnaires nationaux – en particulier ceux des États membres les plus petits – craignent de se voir en définitive écartés du processus décisionnel en matière de politique étrangère malgré le maintien de la règle de l'unanimité. Pour résoudre ce problème, le système de présidence tournante pourrait être maintenu pour la plus grande partie des réunions de travail où des enjeux importants de politique étrangère seront abordés. (Le traité de Lisbonne permet aux fonctionnaires du SEAE de présider les réunions de travail mais

n'exclut pas la poursuite du système de présidence actuellement appliqué.) Cet arrangement permettrait également de dissiper quelque peu la contradiction qui dérive du fait que le haut représentant préside des réunions du Conseil où sont débattues ses propres propositions.

Un autre danger est que les ministères nationaux des Affaires étrangères soient tentés de traiter le SEAE comme un concurrent en termes de ressources et d'effectifs, et non comme une structure complémentaire par rapport à leurs propres efforts. De telles craintes pourraient en partie être levées si le SEAE décidait de développer en priorité les fonctions lui permettant de se présenter, aux yeux des États membres, comme un sous-traitant dans des régions du monde où ceux-ci ne sont pas représentés. Ces fonctions iraient de l'apport d'un soutien consulaire aux ressortissants européens qui ne bénéficient pas sur place d'une représentation au partage des frais liés à la récolte des données biométriques pour les visas, en passant par l'appui aux visites ministérielles des différents États membres dans le pays concerné. Le SEAE pourrait également se charger de la coordination, sur le terrain, des activités de groupes de pays européens désirant travailler sur des questions qui ne concernent qu'eux, à la demande de ces mêmes pays ou sur proposition du haut représentant. La confiance établie à travers la prestation de ce genre de services encouragera les États membres à délaissier ces missions de moindre importance quant à leurs intérêts nationaux pour mieux se concentrer sur d'autres priorités, laissant au SEAE le soin de gérer à leur place les régions du monde moins critiques. L'un des principaux apports du SEAE doit être la réduction des superpositions des efforts nationaux.

AUTRES RECOMMANDATIONS

Le Service européen pour l'action extérieure va probablement débiter de façon prudente. Cinq années de consolidation seront certainement nécessaires avant qu'il puisse exploiter son potentiel et solliciter des fonds du budget communautaire. La première équipe présidentielle aura déjà rempli son contrat si les dix-huit mois de son mandat permettent une fusion simple et efficace des différents bureaux concernés au sein du Conseil et de la Commission. Les structures et les fonctions plus ambitieuses, comme les services consulaires, peuvent être développées plus tard. Les États membres devront faire preuve de patience et donner au service le temps nécessaire pour régler des problèmes plus concrets tels que les besoins administratifs, les questions de protocole, les ressources humaines et les questions de sécurité.

À l'heure actuelle, le haut représentant travaille en moyenne cent heures par semaine. L'élargissement de ses prérogatives et de ses compétences est tel qu'il implique nécessairement la nomination d'adjoints. Ceux-ci devraient au minimum être au nombre de deux : un au Conseil et un à la Commission. Le haut représentant devrait en outre étendre l'actuel système des représentants spéciaux « double casquette », lesquels formeront l'échelon supérieur du SEAE.

Le SEAE devrait disposer de ses propres locaux, distincts des bâtiments du Conseil et de la Commission, afin de se forger sa propre culture et de prendre ses distances vis-à-vis des deux institutions.

Le haut représentant doit veiller à la nomination d'un haut fonctionnaire du SEAE au poste de représentant spécial pour l'action extérieure en ce qui concerne les questions liées à des menaces pour la sécurité intérieure comme le terrorisme ou l'immigration de masse. Ce représentant devrait en outre siéger au sein du comité permanent pour la sécurité intérieure que prévoit le traité de Lisbonne en vue de regrouper les activités des diverses agences communautaires concernées. Le SEAE se doit de se tenir informé des répercussions extérieures de la coopération européenne en matière de sécurité intérieure et d'être en mesure de déterminer ses propres priorités de politique étrangère (en matière de lutte contre le terrorisme, notamment). La nature unique du service en sortirait renforcée, de même que sa valeur ajoutée aux yeux des ministères nationaux des Affaires étrangères.

Pour réussir dans sa mission, le SEAE doit pouvoir compter sur un personnel d'une qualité irréprochable. Aussi évidente qu'elle puisse paraître, cette condition préalable n'en est pas pour autant acquise. Dans le passé, les États membres ont parfois été tentés de se débarrasser de collaborateurs difficiles ou peu performants en les envoyant travailler pour la Commission ou le Conseil. Les délégations de la Commission à l'étranger ont déjà été critiquées pour le manque de personnel suffisamment qualifié sur le plan de la diplomatie et de la gestion des crises, mais aussi pour leurs lacunes en matière de rapports politiques. Le SEAE doit absolument éviter de donner une telle image et cultiver une réputation d'excellence dès ses débuts. Il serait dangereux de se laisser distraire par la création de techniques de formation communes ou même d'un collège européen de diplomatie alors que le service est encore en train de prendre forme. Au contraire, il incombera aux États membres de faire en sorte que le service puisse compter sur les diplomates européens les plus qualifiés et au haut représentant d'insister pour qu'il en soit ainsi dans les faits.

LE DÉFI DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Tomáš Weiss, ancien chargé de recherche, Europeum¹

Après plusieurs années passées en silence, l'Union européenne souhaite aujourd'hui prendre le rôle de « gendarme du monde ». C'est en tout cas ce qu'elle a laissé entendre au cours de ces dernières années. Le drapeau bleu aux étoiles d'or a flotté au-dessus des têtes dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) ou au Congo, et a décoré les uniformes de police en Bosnie, dans les Territoires palestiniens ou même, plus récemment, en Afghanistan.

Malgré plusieurs problèmes initiaux, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), créée il y a peu, a été lancée avec une rapidité inhabituelle. Les analystes et les experts de l'intégration européenne ont été surpris du fait que seulement quatre ans se écoulés entre les premières discussions sur le projet de défense autonome de l'UE et les premières opérations sur le terrain. À l'inverse de l'euro, pour lequel il aura fallu plus de trente ans pour passer des idées initiales aux pièces sonnantes, la politique de défense et de sécurité avait apparemment bénéficié d'un certain dynamisme et du soutien inconditionnel des États membres. Les leçons des conflits des années 1990 en Bosnie et au Kosovo avaient bien été retenues, à Bruxelles et dans les capitales européennes. La PESD devait devenir la prochaine idée centrale de l'intégration européenne, à la suite du marché intérieur ou de l'euro.

Après de premières années intenses, l'intérêt porté à la PESD semble toutefois faiblir. Aucun des gouvernements de la prochaine troïka n'a fait de la politique de défense sa priorité. On peut certes estimer que bien d'autres questions méritent de l'attention, comme par exemple la ratification et l'application du traité de Lisbonne, l'économie, la sécurité énergétique ou la révision de la PAC. De plus, le nouveau haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité va probablement prendre la tête du Conseil des affaires étrangères (en fonction de la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne), et son représentant présidera le Comité politique et de sécurité. Il pouvait sembler normal que seule la France, qui a toujours été active dans le domaine de la PESD, inclue la politique de défense parmi les priorités de sa présidence, alors que la République tchèque et la Suède ne s'intéressent absolument pas à la PESD. Et pourtant, même les Tchèques et les Suédois ont inclus le rôle de l'UE dans le monde, ou les relations transatlantiques, dans leurs priorités. Sans une PESD aux capacités fiables, tant sur le plan militaire que civil, l'UE ne sera jamais en mesure de tenir sa place sur la scène internationale. Pour reprendre les mots de Théodore Roosevelt, l'Union européenne est très douée pour parler doucement, mais oublie parfois de se servir de son bâton.

1. Tomáš Weiss fait maintenant partie de l'Institut des Relations internationales de Prague.

L'exemple de la stratégie européenne de sécurité montre que si les Européens arrivent à user à la fois de la carotte et du bâton, les résultats suivront. Ce serait une grossière erreur que de se laisser distraire par un nouveau traité ou par la réforme (nécessaire) de la politique agricole. Les trois présidences devront ouvrir la voie. Ce trio représente en outre les principaux courants de pensée en matière de défense en Europe – la France, traditionnellement très autonome et proeuropéenne ; la République tchèque, en faveur de l'OTAN et d'un développement coordonné de la PESD ; et la Suède, neutre. Des initiatives communes des trois présidences pourraient donc être plus facilement acceptées au Conseil.

Ce document entend identifier les principaux problèmes qui compliquent le développement de la PESD – opérations, armement, dimension stratégique – et suggérer certains domaines sur lesquels les présidences à venir devraient concentrer leur attention.

OPÉRATIONS

Les opérations de la PESD sont la partie la plus visible de l'action extérieure européenne, et le porte-drapeau du statut de l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale. L'UE a déjà dirigé un grand nombre d'opérations dans différentes régions du monde. Outre ses succès, comme par exemple les missions en ARYM, elle a aussi connu des échecs apparents, le dernier en date étant, selon toute vraisemblance, l'opération militaire prévue au Tchad.

Bien que l'UE essaie d'adopter une approche stratégique des actions de politique étrangère à l'aide de différents outils – tels que les documents de stratégie ou les cellules de planification –, la planification des opérations et les décisions politiques ont été plutôt arbitraires. Seule l'absence de procédures établies peut expliquer le fait que l'UE ait pu donner son accord pour une opération militaire au Tchad et obtenir un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies pour découvrir, quelques semaines plus tard, que les États membres n'étaient pas en mesure d'assigner suffisamment de soldats et d'équipements à cette mission. Les institutions nécessaires sont en place, car le comité militaire serait sûrement en mesure de fournir au Conseil les chiffres concernant les soldats et les hélicoptères disponibles, mais le simple fait que les armées nationales n'aient apparemment pas été consultées montre bien que l'UE ne sait pas utiliser la procédure adéquate.

Il existe des règles claires dans les traités fondamentaux quant aux priorités relatives et au rôle des différentes institutions, ainsi que des règles détaillées sur les processus de décision et les responsabilités. Il devrait également y avoir un manuel de bonnes pratiques, similaires aux règles de procédure du Conseil, qui garantirait que la présidence ou le haut représentant (lorsqu'il aura pris ses fonctions) rassemblent toutes les informations nécessaires avant que le Conseil prenne une décision.

Un problème similaire s'applique à la direction des opérations une fois qu'elles sont lancées. Par rapport à l'OTAN ou aux Nations Unies, la principale valeur ajoutée de l'Union européenne est sa capacité à mener des opérations militaires et civiles sous la supervision d'un seul organe, le Conseil et son comité politique et de sécurité. L'UE

devrait être capable de réagir de façon flexible en fonction de la situation sur place, et d'avoir recours à des forces à la fois militaires et civiles.

Pourtant, la connexion entre les domaines militaire et civil reste plus ou moins théorique. L'UE ne peut pas mener d'opération réellement mixte car il existe différentes chaînes de commandement et différentes cultures opérationnelles. De plus, si les opérations civiles sont financées sur le budget européen, les opérations militaires sont couvertes par les États membres participants. Il faudrait, pour adapter les règles budgétaires, une modification du traité, qui n'est pas envisageable pour le moment.

Jusqu'à présent, l'UE a mené des opérations aussi bien civiles que militaires dans plusieurs régions, mais toujours en tant que missions séparées, chacune disposant de son propre budget, sa propre chaîne de commandement et sa propre base juridique. Même s'il est nécessaire de continuer à séparer ces opérations, elles peuvent tout de même fonctionner de concert et coordonner leurs actions. Comme le montre l'expérience passée, la coopération, pour ce qui est de la tactique et parfois même des opérations, fonctionne plutôt bien. Toutefois, cela s'explique principalement par la gestion au jour le jour des problèmes sur le terrain – qui amène les effectifs participants à se consulter mutuellement et à coordonner leur travail – plutôt que comme le produit d'une procédure établie et obligatoire. Par ailleurs, à Bruxelles, au niveau stratégique, la coopération et la consultation n'ont jamais eu une grande place, notamment entre le Conseil et la Commission, qui joue un rôle essentiel dans la reconstruction civile.

Il faut élaborer des procédures claires quant à la meilleure façon de maintenir une coordination à tous les niveaux de la planification et du commandement des opérations. Même si les missions doivent rester séparées dans les années à venir, elles pourraient au moins se rapprocher de l'idéal militaro-civil auquel aspire l'UE.

ARMEMENT

Même si des procédures précises sont élaborées, l'UE doit investir davantage dans le matériel de défense. Autrement, elle ne pourra pas répondre aux attentes et restera incapable d'entreprendre des opérations de grande envergure, ainsi que l'a clairement montré la mission au Tchad.

L'article 296 du traité CE exclut largement le matériel de défense de la portée du traité. La Commission européenne n'est pas autorisée à contrôler la concurrence dans ce secteur et les gouvernements sont donc libres d'acheter où ils le souhaitent. En général, ils préfèrent les entreprises nationales aux sociétés étrangères ; pourtant, de tels achats contribuent à fragmenter le marché des équipements de défense. Les petites entreprises nationales ne sont pas encouragées à se montrer plus efficaces, et se voient au contraire accorder la possibilité de vendre de l'équipement de qualité inférieure à des prix supérieurs. En outre, lorsqu'il est utilisé pour des opérations internationales telles que les missions de la PESD, cet équipement n'est pas intégralement interchangeable et interopérable. Par-dessus tout, si elle était contrainte à une restructuration, l'industrie européenne de la défense serait davantage capable de concurrencer, sur le marché mondial, les grandes

entreprises (souvent américaines). Nous serions alors potentiellement dans une situation gagnant/gagnant : la concurrence permettrait d'économiser les deniers publics, fournirait les armées européennes en matériel de meilleure qualité, instaurerait davantage d'interopérabilité et aiderait les entreprises européennes à faire leur place sur le marché mondial.

Pourtant, les États membres ont émis des réticences à l'idée d'abolir l'exception de l'article 296. De fait, le traité de Lisbonne conserve l'article sans aucune modification (sous le nouveau numéro 346). Plusieurs raisons expliquent pourquoi les gouvernements n'ont pas opté pour ce qui ressemble a priori à une opération gagnant/gagnant.

Premièrement, les questions économiques et sociales ont incontestablement pesé dans la balance. Une restructuration du secteur européen de la défense pourrait l'aider à long terme, mais les décideurs politiques ont tendance à préférer les perspectives à court terme. Or, à court terme, des restrictions sur les aides de l'État poseraient de sérieux problèmes aux entreprises peu performantes : certaines d'entre elles feraient faillite et le taux de chômage augmenterait probablement.

Deuxième argument, plus pertinent encore, l'acquisition de matériel militaire peut être une question très délicate, et elle doit faire l'objet d'une confidentialité absolue. L'article 296 (ou 346) accorde aux États membres la marge de manœuvre nécessaire pour empêcher que soient révélées des informations mettant en jeu la sécurité nationale.

Enfin, l'acquisition d'équipements de défense n'est pas le seul aspect dans cette affaire. Pour pouvoir se servir du matériel, les armées nationales doivent obtenir un approvisionnement en pièces de rechange, en consommables (comme par exemple les munitions) et en services. Or, il est bien plus commode de s'assurer la contribution d'une entreprise de son propre pays plutôt que de se reposer sur une société étrangère.

L'Agence européenne de défense (AED) a essayé de trouver un compromis entre les avantages du marché commun et les réclamations légitimes en matière de sécurité nationale. Le code de conduite et le bulletin électronique (indiquant les opportunités de contrats de matériel de défense) qui ont été mis en place favoriseront une concurrence un peu plus développée au-delà des frontières. Dans des cas exceptionnels et justifiés, les États membres sont autorisés à dévier du régime standard, ce qui leur laisse la marge de manœuvre nécessaire. De telles exceptions laissent néanmoins le champ libre aux décisions arbitraires et réduisent les avantages potentiels du système. Plus important encore, le caractère ouvert du contrat ne signifie pas forcément que les États membres choisiront le même produit, permettant ainsi une plus grande interopérabilité.

De nouveaux efforts sont donc nécessaires. Certaines des possibilités de coopération entre les États membres n'ont pas encore été pleinement explorées. Bien que l'AED ait tenté d'identifier les options adaptées, les États membres n'ont pas suffisamment travaillé ensemble au sujet des acquisitions communes. Cela ne concerne pas seulement une politique de recherche et développement commune, mais aussi, et surtout, l'achat du matériel existant en plus grandes quantités. Cela garantirait des prix à l'unité plus faibles, ainsi qu'une meilleure interopérabilité au cours des missions, à supposer que les forces nationales soient équipées à l'identique.

En 2010 expirera le dernier Objectif global et l'on peut s'attendre à ce que la plupart des objectifs soient manqués. Les nouvelles capacités coûtent très cher et les pays européens

doivent économiser là où c'est possible. L'harmonisation de la demande devrait occuper une place plus en vue dans les priorités; elle devrait apparaître dans les documents officiels de l'UE, tels que les conclusions du Conseil européen, en tant qu'option politique adaptée et disponible immédiatement. Il va falloir du temps aux États membres pour se faire à cette idée. Pour faire de l'harmonisation de la demande l'un des principaux thèmes des prochains Objectifs globaux, la présidence devrait aborder la question dès que possible et la mettre en rapport avec les leçons apprises lors des opérations entreprises.

CHOIX STRATÉGIQUES

Afin de pouvoir préparer les nouveaux Objectifs globaux (civils autant que militaires), il faut s'assurer de la façon dont l'UE perçoit le contexte sécuritaire. En décembre, cela fera cinq ans que la Stratégie européenne de sécurité a été adoptée. Ce document a parfaitement réussi à définir la perception distincte qu'a l'Europe des relations internationales et de la sécurité. Elle a en outre influencé tous les documents de politique étrangère de l'UE, ainsi que les documents de stratégie des États membres. De cette façon, avec lenteur et discrétion, les cultures stratégiques des États vont peut-être se rapprocher. C'est finalement le seul moyen d'empêcher des clivages entre les États membres, tel qu'il a pu en apparaître pour l'Irak en 2003. Ce processus prendra toutefois du temps, comme le prouve l'exemple du Kosovo et de l'incapacité de l'UE à dégager une position commune à ce sujet.

Il s'est produit beaucoup de choses depuis 2003, notamment des attentats terroristes majeurs sur le sol européen, un changement dans l'attitude de la Russie envers l'Europe et des transferts de pouvoir dans les territoires palestiniens. La politique stratégique devrait être revue et, même si la majeure partie ne change pas, la discussion entre les États membres sur les choix stratégiques devrait favoriser une meilleure compréhension mutuelle et l'apparition d'idées plus porteuses pour l'élaboration des nouveaux Objectifs globaux durant l'année 2009.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique européenne de défense et de sécurité devrait être l'une des priorités des présidences à venir de la France, de la République tchèque et de la Suède. Ces trois pays s'intéressent tous à la place de l'UE dans le monde, mais sans une politique de défense et de sécurité efficace, l'Union ne se débarrassera pas de son image de « nain politique ». Le traité de Lisbonne changera peu de chose dans ce domaine, mais plusieurs problèmes fondamentaux persistent auxquels les présidences devraient s'intéresser.

Au plus haut niveau, l'UE dispose déjà de toutes les institutions nécessaires. Le traité établit clairement qui porte la responsabilité politique et qui décide. Dans la pratique, cependant, l'UE ne sait pas se servir des institutions qui sont à sa disposition. Cela vaut non seulement pour les phases initiales d'une opération, mais également pour la coordination de l'ensemble des missions civiles et militaires.

L'accroissement quantitatif et qualitatif des capacités est une condition préalable à l'émergence d'une Union compétente. En raison des contraintes politiques et techniques, il sera difficile d'encourager la concurrence sur le marché du matériel de défense. Mais l'harmonisation de la demande permet d'économiser et d'améliorer l'interopérabilité des forces européennes.

Dernier point, mais non des moindres, le développement d'une culture stratégique européenne doit se poursuivre. La stratégie européenne de sécurité doit être adaptée au nouvel environnement et doit servir de base aux nouveaux Objectifs globaux qui définiront l'évolution de la PESD plus en détail.

■ Les présidences doivent maintenir la PESD à une bonne place dans les priorités. La Stratégie européenne de sécurité doit être révisée afin de prendre en compte les développements des dernières années. Le travail autour des nouveaux Objectifs globaux doit commencer en 2009 sur la base de cette stratégie révisée.

■ Il faut donner à l'harmonisation de la demande une priorité politique claire au sein du nouvel Objectif global militaire, afin de provoquer une prise de conscience de cette option parmi les États membres et leurs citoyens.

■ Il faut élaborer un code de conduite détaillé sur la phase initiale des opérations de la PESD, qui fournisse un ordre précis des consultations et des décisions et, enfin, un concept de mission réaliste.

■ Il faut mettre en place un code de conduite détaillé sur la coordination à tous les niveaux de commandement et de planification. Il garantirait une communication continue entre les segments civils et militaires de la PESD ainsi qu'avec la Commission.

RÉÉVALUER LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ : APRÈS 2008 ET AU-DELÀ DE LA PESD

Antonio Missiroli, directeur des études, EPC

Bien que cela puisse paraître surprenant, la réunion du Conseil européen de décembre 2007 « invite le secrétaire général-haut représentant [pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)], en pleine association avec la Commission et en étroite coopération avec les États membres, à examiner la mise en œuvre » de la stratégie européenne de sécurité (SES) adoptée en décembre 2003, « en vue de proposer, pour que le Conseil européen les adopte en décembre 2008, des éléments qui permettront de l'améliorer et, au besoin, de la compléter » (§ 90 des « Conclusions de la présidence »).

Quatre ans après décembre 2003, on demande à Javier Solana de réexaminer la SES et d'en donner une appréciation globale. Les « Conclusions de la présidence » ne demandent aucune mise à jour ou refonte de la stratégie : elles insistent simplement sur sa mise en œuvre « à la lumière de toutes les évolutions qui ont eu lieu depuis, notamment l'expérience acquise du fonctionnement de la PESD ». Le but de l'exercice est de mettre en avant des « éléments qui permettront d'améliorer » et si possible de « compléter » la mise en œuvre de la stratégie.

UNE MISSION RÉUSSIE

Il va néanmoins être difficile d'éviter de réévaluer complètement le schéma analytique et les prescriptions préliminaires de la SES. Il ne serait d'ailleurs pas judicieux de le faire, même si la SES est une politique qui a traversé les années avec une résistance inhabituelle. Lancée au début du mois de mai 2003, dans les derniers jours de l'offensive en Irak, elle constituait au départ une tentative de resserrer les liens tant au sein de l'UE que de part et d'autre de l'Atlantique, après les fortes divisions des mois précédents ; mais la stratégie s'est rapidement transformée en exercice de recherche de consensus au sein de l'UE élargie.

La rédaction de la SES s'est déroulée en deux temps : une première version a été présentée par Javier Solana à la réunion du Conseil européen de juin 2003, qui en a « pris note » et a demandé au secrétaire général-haut représentant de commencer par élargir la discussion, notamment au moyen d'un ensemble d'ateliers, puis de produire une version finale du texte – qui a finalement été adoptée en décembre 2003, avec pour titre « Une Europe sûre dans un monde meilleur ».

La SES est sans doute l'un des documents les mieux écrits de l'UE (avec peut-être la « Déclaration de Laeken », de décembre 2001) : concise sans être superficielle, sans trop d'autosatisfaction, mais ne se fondant pas non plus sur le plus petit dénominateur commun. Elle a été préparée par un groupe de collaborateurs proches de Javier Solana,

sans être jamais présentée au Comité des représentants permanents (COREPER) ni au Comité politique et de sécurité (COPS) : la SES n'a jamais été négociée au travers des canaux intergouvernementaux habituels.

De plus, après l'adoption de la SES, Javier Solana a strictement rejeté toutes les tentatives visant à traduire la stratégie en une série de « plans d'action » spécifiques pour une future mise en œuvre ; selon lui, la SES devait rester un ensemble de lignes directrices pour une action potentielle, sans devenir un document normatif de fonctionnement. Pendant quelque temps, au moins jusqu'à la signature du Traité constitutionnel en octobre 2004, la stratégie a même été citée occasionnellement dans des actions communes de la PESC comme une sorte de base juridique non contraignante pour permettre de lancer des opérations de la PESD dont la portée allait au-delà des missions de Petersberg, prévues dans l'article 17 du traité.

La SES ne se résume pourtant pas à la PESD. De fait, il ne s'agit même pas d'une stratégie – terme dont on abuse souvent dans le langage actuel de l'UE. Il s'agit de ce qui se rapproche le plus d'une doctrine sur la politique étrangère et de sécurité européenne, définissant l'approche de l'Union quant à un certain nombre de développements et d'éventualités, et qui se révèle être également un outil efficace pour la diplomatie publique de l'UE. Par ailleurs, en tant que doctrine, elle ne perd pas de sa pertinence.

CINQ ANS PLUS TARD

Si l'introduction du texte original de la SES peut sembler obsolète aujourd'hui, les « principales menaces » et les « défis mondiaux » identifiés en 2003 n'ont guère changé même si l'importance qu'on leur accorde peut changer.

Pour ce qui est du terrorisme mondial, la SES indiquait que la menace était déjà bien présente sur le sol européen : « L'Europe constitue à la fois une cible et une base d'opération. » Depuis, et notamment après, les attentats de Madrid et de Londres, nous sommes tous beaucoup plus conscients que le terrorisme « maison » est un phénomène particulier à l'Europe, qui requiert des réponses spécifiques – notamment la recherche d'un équilibre acceptable et durable entre la sécurité et les libertés, tant personnelles que collectives.

La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) se concentre désormais moins sur la Corée du Nord (sans parler de l'Irak) et bien plus sur le programme nucléaire de l'Iran et sur l'effet domino qu'il pourrait déclencher dans la région. Si le risque de missiles « en libre circulation » semble moins élevé, la perspective de bombes sales équipées d'ADM « portables » plus légères est plus que jamais présente.

Les conflits régionaux (anciens et nouveaux) sont toujours d'actualité, des Balkans au Moyen-Orient, tout comme les conflits gelés à l'intérieur et autour de l'Europe. Même des conflits auparavant internes risquent de s'étendre aux régions limitrophes – comme par exemple en Afghanistan, au Darfour et dans la corne de l'Afrique.

Aujourd'hui, nous avons tendance à parler plus de la fragilité que de la faillite d'un État, situation assez courante et récurrente sur la scène internationale. Contrairement à la

faillite, qui est rare et irréversible, la fragilité permet – et requiert même – un « engagement préventif » opportun et proactif, tel qu’il est également prescrit dans la SES.

Selon Eurobaromètre, un tiers des citoyens de l’UE citent aujourd’hui la lutte contre le crime organisé comme priorité première en matière de sécurité. Sa présence se fait sentir dans un nombre croissant d’activités liées au fonctionnement normal de nos sociétés, du monde des banques et de la finance aux services d’utilité publique.

De plus, la dépendance énergétique de l’Europe s’est accrue tant au niveau de la perception que dans la réalité, comme cela a été souligné par une série de crises régionales sur le continent même et par une hausse spectaculaire du prix du pétrole dans le monde entier. En d’autres termes, la sécurité énergétique est devenue un problème majeur qui va affecter nos relations extérieures.

Dans un monde toujours plus mondialisé, le défi démographique auquel l’Europe doit faire face est de plus en plus sérieux et largement perçu, ce qui génère une demande en faveur d’une gestion partagée des flux migratoires et d’une meilleure intégration des immigrants.

Les tensions climatiques se sont elles aussi faites de plus en plus fréquentes, se traduisant par des phénomènes aussi divers que des inondations, des sécheresses et des feux de forêt. Dans une optique plus large, les changements climatiques et le réchauffement de la planète pourraient également aggraver les conflits autour des ressources naturelles et énergétiques (y compris les dernières réserves inexploitées), réduire les stocks de nourriture et de poisson et, par-dessus tout, déstabiliser les régions les plus vulnérables et les pays mal gouvernés, générant ainsi de nouveaux conflits, renforçant les pressions migratoires et affectant d’une manière plus générale le système international dans son ensemble.

D’autres problèmes sont apparus, encore récemment, avec les craintes liées au syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et à la grippe aviaire, avec le tsunami en Asie du Sud-Est en décembre 2004, les cyberattaques intrusives menées en Estonie par des hackers étrangers ou encore les perturbations financières mondiales générées par des spéculateurs malveillants. D’autres problèmes d’origine naturelle ou humaine – qui transcendent souvent les frontières nationales (et de l’UE) – sont probablement à craindre.

PLUS DURE SERA LA CHUTE

Les objectifs stratégiques fixés en 2003 sont toujours valables, mais nous sommes beaucoup plus conscients aujourd’hui des difficultés que nous aurons à les atteindre.

Bien que ce ne soit pas un défi propre à l’UE, le problème de l’Afghanistan se révèle difficile à gérer, et pas seulement au niveau militaire. Il serait difficile de parler de succès à Kaboul, et cela se répercute sur d’autres crises ailleurs dans le monde. L’approche « *quick in, quick out* » qui caractérisait au départ ces opérations ne vaut plus aujourd’hui : nous devons rassembler nos forces dans une optique de long terme (« *quick in, long in* »), ce qui n’est pas forcément bien accueilli par le public ou réalisable avec des capacités limitées.

« Construire la sécurité dans notre voisinage » est un objectif changeant. Dans les Balkans, par exemple, la puissance « douce » (ou « pouvoir transformateur ») de l'UE n'est plus aussi efficace qu'il l'a été ailleurs autrefois. Cela est dû en partie aux doutes qui se sont développés au sein même de l'UE sur le processus d'élargissement et qui l'ont affaiblie dans ses relations avec les pays de la région : la conditionnalité ne peut pas fonctionner si elle ne s'accompagne pas d'un engagement crédible en faveur de leur intégration dans l'Union tôt ou tard. Parallèlement, l'expansion de l'Union est en train d'évoluer vers un exercice de « construction d'États membres » qui pourrait en conséquence nécessiter une nouvelle approche de la conditionnalité telle que nous la connaissons aujourd'hui.

En outre, l'assurance croissante de la Russie (associée aux désaccords occasionnels de l'Europe quand il s'agit d'y faire face) rend la gestion des conflits gelés plus problématique encore, tandis qu'il semble que les politiques méditerranéennes de l'Union – dans le cadre du processus de Barcelone ou de la politique européenne de voisinage en tant que telle) – aient atteint un point critique et qu'elles ne soient plus à même de faire beaucoup de progrès.

Fragilité dans la périphérie élargie de l'UE, politique de force à l'est, instabilité au sud et concurrence croissante autour des ressources au niveau international : voici un tableau rapide de la situation de la sécurité européenne en 2008. Ajoutons-y le rapport croissant entre les dimensions internationale et domestique-sociétale des problèmes de sécurité, et nous voyons que ce domaine est en réalité fondamentalement « intermestique ».

Dernier aspect, mais non des moindres, le multilatéralisme efficace défendu par la SES se révèle être un considérable défi, et ce en partie parce qu'il est perçu en même temps comme un principe, un moyen et une fin en soi. L'Union en a fait une belle démonstration lors de la crise au Liban en 2006, mais le problème du Kosovo semble désormais insoluble dans ce contexte, car efficacité et multilatéralisme paraissent assez incompatibles (pour des raisons qui, il faut le dire, ne dépendent pas forcément de l'UE). Une action au Darfour pose aujourd'hui les mêmes dilemmes ; et, dans un domaine politique différent, les négociations de Doha sont dans l'impasse, et le cadre multilatéral des échanges est de plus en plus remis en cause.

Cela ne revient pas à dire que le multilatéralisme efficace soit hors de portée ou mauvais. Au contraire : pour l'UE, il pourrait se révéler autant une nécessité qu'un choix. Le contexte international a changé depuis 2003, et il faut tenir compte d'un nombre croissant d'intervenants : anciens ou récents, ils sont tous de farouches défenseurs de la souveraineté et à la recherche de bénéfices à court terme. L'« interdépendance concurrentielle » qui en découle rend l'UE assez vulnérable. Il devient de plus en plus difficile de fournir des résultats, même lorsque les objectifs sont raisonnables et réalistes, et même lorsque l'UE et les États-Unis se rejoignent en grande partie à leur sujet – ce qui était loin d'être acquis en 2003.

Cela explique également pourquoi il est nécessaire de mieux articuler le lien entre la recherche de multilatéralisme efficace et la coopération avec des partenaires stratégiques potentiels. Dans ce qui est sans doute son passage le moins abouti, la SES mentionne parmi ces partenaires (dans un ordre et un amalgame douteux) le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde – liste qui requiert à tout le moins quelques ajustements.

L'Union et/ou ses principaux États membres participent activement à des forums « minilatéraux » en lien avec des situations de crise spécifiques, qui vont du G8 même au Groupe de contact sur les Balkans, et du Quartet sur le Moyen-Orient au format 5 + 1 sur l'Iran. Certains de ces partenaires stratégiques ont plus de poids que d'autres dans certaines configurations, et des acteurs supplémentaires peuvent parfois avoir un rôle à jouer. Le « travail avec les partenaires » doit donc devenir, de manière plus explicite et plus cohérente, un moyen d'aboutir à des solutions multilatérales efficaces et de donner également à l'UE la visibilité et l'influence nécessaires.

PERSPECTIVES ET DÉFIS

Les implications politiques mises en lumière par la SES restent elles aussi pertinentes.

D'une part, l'UE est incontestablement devenue plus active sur la scène internationale en général et dans les gestions de crise en particulier : ce qui n'était encore qu'un début prometteur en 2003 a engendré un vaste ensemble d'initiatives diplomatiques et, surtout, un nombre croissant de missions à l'étranger, de plus en plus exigeantes. Si certaines d'entre elles ont été largement symboliques et (bien évidemment) pensées pour mettre l'UE en valeur et créer un timide acquis opérationnel, les dernières – la mission civile au Kosovo et, dans une moindre mesure, la mission militaire au Tchad – semblent se trouver à un tout autre niveau.

D'autre part, l'UE se montre également « plus cohérente » dans la conduite de ses politiques extérieures. Hormis quelques dysfonctionnements (dans la phase préparatoire de la mission à Aceh en Indonésie en 2005 ou lors du débat juridique sur les armes légères), le Conseil et la Commission semblent avoir trouvé un *modus vivendi* ainsi qu'un *modus operandi*, notamment au sein du COPS. L'expérience de ces dernières années a donné raison à l'intuition qui a guidé la SES – à savoir que la gestion de crise doit être cohérente et globale, et ne doit pas se fonder seulement ou principalement sur la dimension militaire et sur l'usage de la force. En outre, le traité de Lisbonne crée une nouvelle architecture pour l'élaboration des politiques extérieures, qui devrait permettre de générer plus de cohérence et d'efficacité à Bruxelles et en dehors de l'Union – même si son application intégrale pourrait prendre du temps.

La cohérence ne dépend et ne dépendra pas seulement des deux côtés de la rue de la Loi. Il faut également être attentif au comportement des États membres (par exemple lorsqu'il s'agit de vendre des équipements militaires à certains pays). Des considérations similaires peuvent aussi s'appliquer à d'autres acteurs internationaux – les partenaires comme les organisations – engagés dans la gestion de crise aux côtés de l'UE.

La question de savoir si l'UE devient « plus capable » reste néanmoins ouverte. Les capacités institutionnelles se sont améliorées depuis 2003, tout comme les capacités opérationnelles : les leçons ont été apprises et appliquées à de nouveaux événements. Il y a aujourd'hui plus d'États membres qui semblent prêts et aptes à contribuer aux opérations communes. Toutefois, l'ensemble des capacités de l'UE a à peine augmenté, et certains pays atteignent à présent un seuil critique quant à leur capacité d'engagement à l'étranger et de déploiement militaire.

La propension à recourir à la force dans des opérations de maintien de la paix reste inégalement répartie entre les différents pays européens. Cela risque de créer un système à deux vitesses, qui pourrait à son tour soulever des questions sensibles sur la solidarité interne et sur le partage des tâches. Les politiques communes pourraient échapper à cette menace à condition que soient prises des mesures adéquates en termes de prise de décision et de financement communs. Une plus grande solidarité est nécessaire au sein de l'UE, et pas seulement parce qu'elle est réclamée par une nouvelle clause dans le traité de Lisbonne.

Enfin, l'évaluation des capacités européennes revient également à estimer combien sont nécessaires pour quelles finalités, et les opinions divergent toujours à ce sujet dans l'UE. Cela s'applique également à l'intention de recourir à la diplomatie négative (les sanctions et les pénalités) lorsque cela se révèle utile ou nécessaire. Les attentes sont généralement trop ambitieuses ou trop variées : il faut donc savoir les gérer, puisqu'elles ne peuvent être toutes remplies.

Dans l'ensemble, cependant, tous les pays de l'UE devraient se fixer pour impératif d'allouer plus de ressources aux relations avec le reste du monde, étant donné la perte d'importance dont va souffrir notre continent d'ici aux vingt prochaines années. Dans vingt ans, en effet, l'UE ne pourra tout simplement plus se permettre de persister dans cette position nombriliste et de dépenser les deux tiers de son budget courant dans ses politiques internes, car sa part dans la population, le commerce et le PIB mondiaux sera inférieure à celle d'aujourd'hui. Le déclin relatif de l'Europe devra donc être contrebalancé par une présence mondiale renforcée et par une valorisation de ses capacités. Il faudrait prendre ce facteur en compte dans les éléments complémentaires potentiels à ajouter à la PESD.

PROJECTION DANS LE FUTUR (PROCHE)

Il est intéressant de noter que la date prévue pour la remise du rapport de Javier Solana coïncidera pratiquement avec le dixième anniversaire de la déclaration de Saint-Malo (3-4 décembre 1998), par laquelle la France et la Grande-Bretagne avaient lancé ce que nous connaissons maintenant sous le nom de PESD. Nicolas Sarkozy et Gordon Brown se sentiront peut-être prêts, alors, à suivre les traces de leurs prédécesseurs et à donner une nouvelle impulsion aux ambitions européennes en matière de gestion de crise.

Par ailleurs, le dixième anniversaire de la déclaration de Saint-Malo et le rapport de Javier Solana interviendront justement pendant la période qui séparera l'élection présidentielle américaine de l'investiture du nouveau gouvernement. Quel meilleur moment pourrait-on trouver pour envoyer quelques messages de l'autre côté de l'Atlantique, rénovant ainsi les relations entre UE et États-Unis après ces dernières années orageuses ? Pour leur part, les Américains savent que, s'ils peuvent encore faire cavalier seul, ils ne pourront pas s'en sortir sans l'aide des autres.

En outre, le nouvel exercice de la SES pourrait bien être lancé en même temps que la possible révision du concept stratégique de l'OTAN. La version actuelle date de mars 1999,

c'est-à-dire d'avant la guerre d'Irak, d'avant le 11 Septembre, d'avant même la guerre au Kosovo. Si l'Alliance décide de son côté de procéder à une réévaluation totale de sa stratégie, il serait important de saisir cette occasion pour créer des passerelles avec l'UE – à condition qu'aucune partie ne revendique la primauté.

Enfin, le rapport de Javier Solana devrait précéder de quelques jours la date probable d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il pourrait donc marquer le début, et non la fin, d'une réévaluation plus large des objectifs et des moyens de la politique étrangère européenne – entreprise qui pourrait se prolonger en 2009 pendant la mise en œuvre des clauses du traité. Si tel était le cas, cela pourrait se transformer pour les nouveaux dirigeants de l'UE qui seront nommés en octobre 2009 en un exercice de construction d'équipe.

Cette étape pourrait également mettre à contribution les services compétents de la Commission, qui sont essentiels à la fois pour accroître la portée de la politique étrangère (y compris les différentes ramifications extérieures des autres politiques communes) et pour rendre la politique de sécurité plus cohérente (notamment dans sa dimension intérieure). Le rapport final, qui sera probablement rendu fin octobre 2009, pourrait ainsi devenir un exercice classique de fin de mandat pour le futur haut représentant – vice-président.

En conclusion, le réexamen de la SES pourrait occasionner quelques étalonnages et ajustements mineurs, ainsi que l'introduction de quelques nouveaux éléments pour une meilleure mise en œuvre. Il serait judicieux de changer son titre en « Une Europe *plus forte* dans un monde meilleur », pour insister sur la nécessité d'adopter une approche moins défensive et égocentrique et de cesser d'être repliés sur nous-mêmes. Même les États membres les plus affirmés commencent à comprendre qu'ils sont plus faibles lorsqu'ils agissent seuls, et encore plus faibles lorsqu'ils sont divisés : l'Union fait bel et bien la force.

Il convient cependant de se pencher sur le lien qui existe entre *valeurs* communes et *intérêts* communs : ces deux notions sont trop souvent déconnectées l'une de l'autre, et pas seulement au niveau national ou européen. Les valeurs que nous partageons doivent être étroitement liées aux intérêts communs, et ceux-ci doivent, en retour, être mieux articulés et concrétisés. Les valeurs peuvent être perçues comme les lignes directrices indiquant le meilleur moyen de poursuivre nos intérêts, et non comme des substituts à ces derniers – tandis que nos intérêts contribuent à affirmer nos valeurs.

De la même façon, les *processus* doivent être orientés de façon plus explicite vers les *résultats*, plutôt que d'être considérés comme des fins en soi. Qu'ils soient internes à l'UE ou transatlantiques, multilatéraux ou « minilatéraux », ils doivent apporter des résultats tangibles dans des délais raisonnables.

Enfin, la *présence* accrue de l'UE dans le monde doit se traduire davantage par une *influence* comparable, ce qui n'a pas souvent été le cas ces dernières années. C'est ce qu'exige le monde de demain – et l'Europe d'aujourd'hui.

LA DÉFENSE EUROPÉENNE : DE LA RÉFLEXION À L'ACTION

Tomas Valasek, directeur « Politique étrangère et Défense », CER

Au cours des dix-huit mois à venir, peu de points à l'ordre du jour de l'Union européenne retiendront autant l'attention que la défense. Et pour cause, peu de secteurs offrent autant d'opportunités pour renforcer l'influence des Européens sur la scène internationale. La France a devant elle l'opportunité de pouvoir résoudre l'éternel dilemme de l'Europe en matière de défense, c'est-à-dire le choix entre le renforcement des institutions et celui des capacités. Paris pourrait également améliorer les relations entre l'UE et l'OTAN et renforcer la coopération entre civils et militaires.

Depuis qu'elle a vu le jour en 1998, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est tiraillée entre deux forces motrices opposées : la volonté de faire reculer l'influence américaine en Europe, et la crainte concomitante de voir les États-Unis se désintéresser peu à peu de l'Europe. Chacune de ces préoccupations pousse la politique européenne dans des directions opposées. La seconde a par exemple incité le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et d'autres à développer leurs propres capacités tout en conservant des relations étroites avec Washington par l'intermédiaire de l'OTAN. La première a quant à elle conduit par le passé divers pays, comme la France ou la Belgique, à défier l'OTAN en établissant des structures militaires européennes alternatives ou en lançant des missions pionnières en Afrique ou ailleurs. Aucun des deux courants n'a réellement pris l'ascendant – le fonctionnement de l'UE est trop compliqué pour que les choses soient aussi simples – mais à leur manière, ces deux tendances ont contribué à faire la force de l'Europe de la défense. Les rapports avec l'OTAN n'ont peut-être pas été aussi amicaux et les capacités générées n'ont peut-être pas été aussi conséquentes que l'espéraient les atlantistes. De même, on est loin d'une PESD qui puisse constituer une alternative à l'OTAN, telle que le souhaitaient certains Européens.

Ce type de « bricolage » a fonctionné sans heurts pendant plusieurs années. Comme que le reconnaît la stratégie de 2003 en matière de sécurité, l'Europe ne faisait l'objet d'aucune menace militaire conventionnelle et semblait contenir les menaces non conventionnelles en les combattant sur leur lieu d'origine, comme en Afghanistan. Cependant, en 2008, ce sentiment de sécurité s'est largement volatilisé. Les prétentions territoriales de Moscou en Arctique et les survols militaires russes du territoire de certains États membres ont remis à l'ordre du jour la menace des puissances voisines. Au bout de sept ans, la mission de l'OTAN (néanmoins largement européenne) en Afghanistan rencontre toujours autant de difficultés à contrôler l'ensemble du territoire afghan. Par ailleurs, la mission de l'UE au Tchad souffre du manque de volonté et de capacité des États membres de l'Union à la doter des équipements suffisants. Les capacités militaires européennes sont largement insuffisantes pour répondre aux demandes d'un environnement sécuritaire instable. Ses effectifs ont stagné alors que les besoins ont explosé. Si les Nations unies déployaient

quelque 14 000 casques bleus en missions de maintien de la paix en 1998, ce chiffre avoisinait les 70 000 unités en 2006.

AMÉLIORER LES RELATIONS AVEC L'OTAN

Ces pressions incitent l'Europe à dévier l'attention accordée aux institutions pour privilégier les capacités. Dans ce domaine, la France montre la voie à suivre. Le président Sarkozy s'est éloigné de la vision politique strictement orientée sur l'UE de son prédécesseur en indiquant, à la fin de l'année 2007, qu'il était favorable à la réintégration de son pays au sein des structures de commandement permanentes de l'OTAN, laissant de la sorte entrevoir la possibilité de mettre un terme aux tensions entre l'UE et l'OTAN.

Si la composition des deux institutions est proche (21 des 27 États membres de l'UE font également partie de l'OTAN), les deux entités communiquent rarement entre elles. Pire, elles se font concurrence pour obtenir des financements de leurs États membres et attirer l'attention des autres. En 2005, l'incapacité à trouver un accord pour déterminer qui devait être responsable de la mission de l'Union africaine au Soudan, a conduit les deux organisations à y mener chacune séparément leur propre opération. Occasionnellement, la rivalité entre l'UE et l'OTAN conduit les États membres à saboter les projets d'acquisition de matériel, comme dans le cadre du choix de l'OTAN d'acheter une flotte d'avions de transport C-17 (un projet auquel la France s'est longtemps opposée).

Cette concurrence pèse sur les finances de l'ensemble des États membres, contraints de répartir leur budget de défense, déjà maigre, entre les deux institutions. L'Union européenne et l'OTAN ont communiqué à leurs États membres respectifs une longue liste d'équipement neuf nécessaire pour les opérations militaires (ce que l'on appelle les « objectifs de capacité ») sans réussir à concilier ces deux listes. Les demandes adressées par chaque organisation aux gouvernements – autant à court d'argent les uns que les autres – diffèrent donc significativement. Il n'est dès lors pas surprenant de constater que la réponse des États membres aux demandes de nature militaire de l'une ou l'autre institution soit invariablement la même : pris entre les exigences de l'OTAN et de l'UE d'une part, et la restriction chronique qui frappe les budgets militaires d'autre part, ils sont dans l'incapacité de mettre à disposition les effectifs ou les armements nécessaires.

En soi, la proposition avancée par le président Sarkozy en vue de réintégrer la France dans le commandement militaire de l'OTAN ne résout pas l'équation, mais elle a le mérite de modifier la politique de défense européenne. Par son intervention, Nicolas Sarkozy dit au reste de l'Europe que l'heure est venue pour l'UE et l'OTAN de mettre un terme aux querelles et de s'atteler à la création des nouvelles capacités militaires, dont le besoin se fait cruellement sentir.

Le président français devra compter sur divers éléments pour favoriser la réussite de son initiative. Premièrement, le Royaume-Uni devra saisir l'occasion offerte par Nicolas Sarkozy puisque Londres et Paris forment le cœur indiscutable de la défense européenne. Principaux pourvoyeurs de troupes et plus importants producteurs et acquéreurs d'équipements, les deux pays sont les seuls en Europe à disposer d'une vision stratégique

mondiale d'intervention, et des forces nécessaires à la réalisation de leurs ambitions. Enfin, les deux nations ne cachent pas leur insatisfaction quant à l'état de la puissance militaire européenne collective et n'hésitent pas à encourager les autres États membres à renforcer leurs armées.

Toutefois, la France et le Royaume-Uni restent divisés quant à l'opportunité pour l'UE de disposer d'une capacité de planification militaire permanente, l'option privilégiée par l'Élysée. Et Paris a conditionné son retour au sein du commandement intégré de l'OTAN à la création de ce quartier général. Si les deux pays se montrent incapables de sortir de l'impasse, l'espoir d'amélioration des relations UE-OTAN pourrait bien se dissiper.

Londres s'est vigoureusement opposé à la création d'un quartier général opérationnel européen lorsque l'idée fut mise sur la table à l'occasion du tristement célèbre « sommet des pralines » qui s'est tenu à Bruxelles en 2003. Le gouvernement britannique avait alors mis différents arguments en avant : l'OTAN possède déjà le SHAPE, un quartier général de premier plan dont l'UE peut disposer sur demande ; plusieurs États membres, parmi lesquels la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, possèdent leur propre quartier général capable d'assurer la supervision de missions militaires européennes ; et la création d'une cellule de planification opérationnelle à part entière constituerait un gaspillage d'argent malvenu. En 2003, le débat avait abouti à un compromis par lequel l'UE avait convenu de réunir une équipe restreinte d'experts en planification militaire. Ces experts ne peuvent être mobilisés que si leurs pendants nationaux ou les planificateurs de l'OTAN ne sont pas disponibles. Ils se sont en outre vus confier la mission de planifier des opérations conjointes civile/militaire en lieu et place de missions purement militaires.

Aujourd'hui, la France souhaiterait pérenniser cette cellule temporaire, ce qui a le don d'irriter la hiérarchie militaire britannique. Toutefois, un compromis devrait pouvoir être dégagé. L'alliance devrait être autorisée à diversifier la manière dont elle planifie ses opérations militaires, tandis que sa planification devrait se rapprocher de celle de l'Union européenne. D'autre part, le quartier général de planification opérationnelle de l'Union devrait s'ajuster au processus de planification (réformé) de l'OTAN.

La logique sous-jacente est simple : en l'état actuel des choses, lorsqu'ils envisagent une nouvelle opération, les États membres de l'UE et de l'OTAN ont le choix entre un groupe restreint d'experts en planification dotés de compétences civiles et militaires d'un côté (la cellule européenne de planification), et une imposante section de planification militaire à la pointe du progrès (le SHAPE). Toutefois, qu'ils appartiennent à l'OTAN ou à l'UE, ils auraient davantage besoin de se reposer sur une structure robuste combinant capacités militaires et civiles. Cela signifie également que l'OTAN, devrait avoir la possibilité de mener des opérations de planification conjointes avec des organisations non militaires.

Certains pays de l'organisation transatlantique, comme le Royaume-Uni, plaident depuis longtemps pour que l'on autorise l'OTAN à planifier ses opérations en collaboration avec des instances non militaires, telles que l'UE, voire les Nations unies ou même des organisations non gouvernementales. L'argument semble en effet tomber sous le sens : toutes les opérations militaires menées par l'OTAN au cours de la dernière décennie recouvriraient d'importants aspects liés à la construction d'une nation. Et cette tâche incombe

autant à des policiers, des magistrats et des administrateurs, qu'à des soldats. Pourtant, à l'heure actuelle, les experts de l'OTAN ne peuvent intégrer les organisations civiles dans la planification de leurs opérations, même si les plans mis au point prévoient bien souvent l'e déploiement de civils parallèlement à celui des troupes de l'organisation transatlantique. L'absence de planification concertée entre les structures militaires et civiles réduit les chances de succès de l'OTAN et met en péril la sécurité des civils qui côtoient ses troupes dans les zones de conflit.

La France s'est opposée à l'idée d'une éventuelle planification conjointe civile/militaire au sein de l'OTAN, notamment pour des motifs idéologiques. Sous la présidence de Chirac on a craint que la gestion par l'OTAN de missions impliquant des civils ne fasse de l'ombre au statut spécifique de l'Union, capables de mobiliser des ressources aussi bien militaires que civiles. Mais ce n'est pas l'intention de l'OTAN de se lancer dans le commandement de milliers d'officiers de police. Son seul et unique but est de pouvoir entamer une collaboration avec les organisations qui, à l'instar de l'UE, disposent de l'expertise d'officiers de police, de magistrats et d'autres fonctions civiles.

La France devrait donc se montrer disposée à conclure un accord simple avec le Royaume-Uni. L'Union européenne devrait créer un quartier général permanent de planification lorsque la France acceptera de laisser les experts de l'OTAN collaborer avec des organisations civiles dans le cadre de la planification de ses opérations militaires. Les planificateurs de l'UE et de l'OTAN devraient en outre être encouragés à collaborer dès les premiers stades des opérations, en partant du principe que les deux institutions seront vraisemblablement impliquées, ce qui est déjà le cas en Afghanistan, en Bosnie et au Kosovo. Si l'OTAN et l'UE ont déjà accepté d'échanger des cellules de liaison de dimension modeste, les deux institutions devraient également envisager de partager des installations de manière à simplifier la coopération, à favoriser le rapprochement des mentalités et des approches, et à faciliter le partage des renseignements. Cette approche renforcerait tant l'UE que l'OTAN.

LA TURQUIE ET CHYPRE

Pour que l'OTAN et l'UE puissent entamer une pleine coopération en matière de défense, la Turquie devra montrer qu'elle n'est plus opposée au rapprochement des deux institutions. Historiquement, la France et la Turquie ont œuvré dans une harmonie perverse, pour des motifs différents, Paris s'efforçant d'éviter le renforcement des liens entre l'OTAN et l'UE depuis son siège au sein de l'UE, alors qu'Ankara faisait de même à la table de l'OTAN.

Si l'argument officiellement avancé par la Turquie est de nature technique (Chypre et Malte, deux États membres de l'UE ne faisant pas partie de l'OTAN, n'ont pas signé d'accord avec l'OTAN concernant la protection des informations secrètes), il est communément admis que le gouvernement turc a choisi de s'opposer au rapprochement entre l'UE et l'OTAN pour punir l'Union européenne qui a accueilli en son sein une Chypre divisée tout en freinant volontairement le dossier de candidature d'Ankara.

Tant que l'obstination turque trouvait dans l'entêtement français son pendant au sein de l'UE, Ankara n'avait aucune raison de revoir sa position. Aujourd'hui, la décision de la France de ne plus s'opposer au renforcement des liens UE-OTAN a isolé le gouvernement turc et intensifié la pression qui pèse sur ses épaules.

Il sera difficile de convaincre la Turquie d'accepter un renforcement des liens entre les deux entités. Cependant, en matière de défense, la Turquie et l'UE ont beaucoup à gagner l'une de l'autre. Ankara veut devenir une pièce maîtresse de la politique de défense européenne. L'armée turque est compétente et constitue le plus gros contingent d'Europe. De son côté, l'Europe souffre d'une pénurie de troupes pour répondre à ses besoins de maintien de la paix, et fait d'ores et déjà appel à l'armée turque pour certaines opérations. La Turquie souhaite également intégrer l'Agence européenne de défense (AED), l'organe communautaire chargé de regrouper les achats et la production d'équipements militaires.

La France doit saisir l'occasion qui lui est donnée dans le cadre de sa présidence pour associer la Turquie aux activités de l'AED. Ankara devrait en outre être invitée à s'associer aux débats lorsque l'Union discute d'opérations menées dans le cadre de la PESD. L'Europe pourrait alors bénéficier d'un meilleur accès aux ressources militaires turques. De son côté, la Turquie, dont la candidature d'adhésion est au point mort, verrait d'un bon œil l'instauration d'une relation plus étroite avec l'UE. De plus, par sa contribution aux opérations de l'UE, elle gagnerait un droit de parole quant à l'orientation de la politique européenne de sécurité et de défense.

Connue pour ses positions frileuses à l'égard de l'adhésion turque à l'Union, la France occupe une position privilégiée pour convaincre les autres pays réticents. Cependant, la classe dirigeante française semble partagée sur la question des relations Turquie-PESD. Elle redoute que l'accès à l'AED, qui serait offert à la Turquie, n'incite d'autres États tiers à en faire également la demande, ce qui aurait pour effet de vider l'AED d'une partie de son sens. Mais ce n'est pas un très convaincant : l'UE a déjà établi des accords spécifiques dans un certain nombre de domaines. De son côté, l'OTAN a elle aussi conclu un accord spécial, proche du statut de membre associé, avec l'Ukraine et la Russie. Un rapprochement des relations entre la Turquie et l'AED devrait donc, techniquement, être possible.

Si c'est nécessaire, le Royaume-Uni devrait être prêt à faciliter un tel accord. Londres devrait être prêt à faire des concessions à la France sur le plan budgétaire. Les responsables du ministère de la défense britannique ont fortement bridé l'AED sur le plan financier, s'opposant à tout budget pluriannuel et maintenant les contributions annuelles à un niveau particulièrement bas – au grand désarroi de leurs homologues d'Outre-manche. Toutefois, s'il faut persuader la France d'accorder un statut de membre associé à la Turquie et s'il existe un espoir réel de débloquer la coopération UE-OTAN, le Royaume-Uni devrait être prêt à faire un geste en modifiant sa politique à l'égard du budget de l'AED.

AU-DELÀ DE L'UE ET DE L'OTAN : AMÉLIORER LA COOPÉRATION ENTRE CIVILS ET MILITAIRES

Les gouvernements européens ne doivent pas pour autant négliger le développement de leurs capacités civiles. Magistrats, officiers de police, administrateurs et travailleurs humanitaires jouent désormais un rôle essentiel dans la gestion des crises, et toutes les missions de l'UE à l'étranger impliquent une importante dimension civile. L'Union se targue également d'être une « puissance globale » capable de mobiliser parallèlement des ressources militaires et civiles dans les régions en crise.

En réalité, la coopération entre les composantes civiles et militaires sur le terrain s'avère très souvent délicate. Le déploiement de capacités civiles recouvre un double défi. D'une part, il est bien plus difficile de trouver du personnel civil bien formé et disponible et, d'autre part, les différences de culture institutionnelle et de coutume font que civils et militaires éprouvent bien souvent des difficultés à coopérer. Afin de favoriser leur collaboration, les gouvernements nationaux doivent lever les obstacles institutionnels entre les ministères de la défense, des affaires étrangères, de l'intérieur et du développement (et les éventuelles autres agences concernées). Certains pays ont montré l'exemple, comme le Royaume-Uni : les hauts fonctionnaires de la défense, des affaires étrangères et du développement se réunissent à intervalles réguliers afin de discuter des opérations en cours et de la manière dont chaque ministère peut apporter sa contribution. Des contacts toujours plus approfondis de ce type sont nécessaires dans toutes les capitales européennes.

De surcroît, il peut s'avérer difficile de trouver suffisamment d'officiers de police pour les opérations européennes. Ils sont déjà surchargés sur le territoire national. Les gouvernements ne peuvent donc pas se permettre d'envoyer trop de policiers en mission internationale. En règle générale, les agences civiles ne sont guère plus favorables à l'envoi de leur personnel à l'étranger. Contrairement aux forces armées, les policiers et les magistrats sont soumis à des lois et des règlements qui partent du principe qu'ils mèneront leur carrière dans leur pays d'origine. Lorsque l'Union souhaite déployer des ressources civiles, elle est donc contrainte de débaucher des personnes de leurs fonctions permanentes ou de recruter ceux qui disposent des compétences adéquates mais qui sont sans emploi. De telle sorte que le déploiement européen est souvent insuffisant.

L'UE pourrait agir sur les deux tableaux. Elle pourrait conseiller les États membres sur la manière de renforcer la coordination entre les agences civiles et militaires et de préparer les agences civiles au déploiement de leur personnel à l'étranger. La France devrait saisir l'occasion de sa présidence pour proposer la mise sur pied d'une petite équipe européenne de conseillers qui serait chargée de transmettre aux gouvernements nationaux les enseignements tirés des missions PESD à l'étranger en termes de coopération civile/militaire. Elle pourrait également diffuser les bonnes pratiques en matière d'élaboration de règles pour le déploiement de personnel civil à l'étranger. L'OTAN a mis en place un processus similaire et ses planificateurs se rendent régulièrement au sein des ministères de la défense de ses États membres afin de procéder à un « bilan de santé » et prodiguer des conseils quant aux améliorations éventuelles à apporter – le tout bien évidemment sur une base volontaire.

CONCLUSIONS

La plupart des Européens saisissent à leur juste mesure la gravité des nouvelles menaces et comprennent qu'il est vital de renforcer de manière significative les capacités de défense européennes. Toutefois, les doubles motivations qui sont à l'origine de la défense européenne – pour certains États membres, il s'agit avant tout d'une démarche politique alors que pour d'autres y voient une initiative militaire inévitable – ont empêché de renforcer ses capacités.

Pourtant, plus l'UE mènera des missions sous ses propres couleurs, plus la défense européenne gagnera en consistance. L'Union compte déjà plus d'une vingtaine d'opérations PESD à son actif. Chaque mission couronnée de succès réduit le besoin de prouver le savoir-faire de la défense européenne par la création d'institutions. Et chaque nouvelle opération rend plus patentes les lacunes de la défense européenne en termes de capacités.

La France est en bonne position pour pallier les lacunes. La nouvelle approche du président Sarkozy à l'égard de la défense européenne laisse entrevoir la possibilité de mettre fin aux querelles UE-OTAN, ce qui permettrait en soi de débloquer de nouvelles ressources. D'autres possibilités semblent également se dessiner, comme les améliorations qui pourraient être apportées à la coopération civile/militaire. Au cours de sa présidence, la France aura la possibilité de dégager le compromis politique nécessaire pour régler les questions institutionnelles en suspens entre l'UE et l'OTAN. Les présidences suivantes (République tchèque et Suède) pourront alors bénéficier du climat politique favorable ainsi forgé pour inciter les États membres à répondre concrètement aux lacunes européennes en matière de capacités militaires.

POUR UN RENFORCEMENT DE L'ENGAGEMENT EUROPÉEN EN AFGHANISTAN

Daniel Korski, chargé de recherche senior, ECFR

Lorsque le président français Nicolas Sarkozy reprendra la suite de son homologue slovène à la présidence du Conseil européen, il lui faudra jongler avec un agenda particulièrement chargé. L'Union européenne doit gérer simultanément une mission militaire en Bosnie-Herzégovine, une opération policière et judiciaire au Kosovo et un déploiement militaire au Tchad.

De toutes les missions de maintien de la paix, la plus importante pour l'Europe est la mission OTAN en Afghanistan. Mais malgré l'engagement des Européens, les milliards d'euros consacrés à la reconstruction et la présence dans le pays de milliers de militaires issus des États membres, la stabilisation de l'Afghanistan n'a jamais fait partie des priorités premières de l'Union. Les États membres sont aujourd'hui plus que jamais divisés sur l'opportunité d'envoyer leurs troupes combattre dans le pays. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont refusé de déployer des soldats dans le sud de l'Afghanistan où les combats font rage contre les talibans. Seuls le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, la Pologne, l'Estonie et la Roumanie sont prêts à se risquer dans cette zone.

L'intensification des violences et de l'instabilité en Afghanistan rend la présence européenne dans le pays plus primordiale que jamais. Le gouvernement de Hamid Karzai n'a que peu d'influence en dehors de Kaboul. Le directeur des renseignements américains Michael McConnell a confié au Congrès que le gouvernement afghan contrôle moins d'un tiers du territoire national tandis que les talibans en possèdent pour le moment un bon dixième.

La plupart des analystes s'accordent à dire qu'une défaite militaire sans concession des talibans est désormais invraisemblable. En d'autres termes, la solution passe inévitablement par une rétribution financière des insurgés et un partage du pouvoir constitutionnel. Pourtant, le président Karzai n'a jamais donné l'impression de vouloir trouver une solution politique au conflit. En décembre 2007, il n'a par exemple pas hésité à expulser deux diplomates accusés d'avoir négocié avec l'ennemi taliban, avant d'opposer son veto à la nomination de Paddy Ashdown au poste d'envoyé spécial des Nations unies.

Un dénouement rapide et heureux au conflit est désormais hors de portée, et même les scénarios les plus optimistes misent sur une présence internationale prolongée et sur la poursuite des combats, bien qu'à un degré d'intensité moindre.

Cependant, certains éléments sont de nature à redonner espoir. Les élections qui se sont tenues en février dernier chez le voisin pakistanais ont vu les partis extrémistes perdre une partie de leur soutien dans les provinces frontalières, souvent utilisées comme base arrière pour les incursions talibanes en Afghanistan. La nomination attendue de longue date d'un envoyé des Nations unies – le Norvégien Kai Eide, homme d'expérience – est un autre

facteur positif. Toutefois, la communauté internationale devra inévitablement modifier son mode d'intervention si elle entend renverser un jour la situation. À cet égard, l'Europe peut et doit jouer un rôle de premier plan.

L'accueil par la France en juin dernier d'une conférence internationale consacrée à l'aide au développement en faveur de l'Afghanistan et la hausse du nombre de soldats français placent l'Élysée dans une situation où elle est en mesure de donner le ton de la politique européenne en Afghanistan. La France devrait aider l'Europe à se préparer à renouveler l'engagement international en concertation étroite avec le nouveau président des États-Unis.

Car l'Europe se doit de faire mieux que se contenter de réitérer sans cesse les mêmes promesses et d'envoyer quelques troupes supplémentaires. Au contraire, il est vital de parvenir à un vaste compromis par lequel les Européens s'engageraient à augmenter leurs contingents et leurs ressources en échange d'un glissement de stratégie des Américains plus propice à la recherche d'une solution politique au conflit. Cette nouvelle stratégie devrait être scellée lors d'une conférence de type Bonn réunissant les dirigeants des États-Unis, des Nations unies, de l'Union européenne ainsi que l'ensemble des partenaires régionaux de l'Afghanistan.¹ Pour qu'une telle stratégie voie le jour, l'Europe devrait toutefois commencer par consolider son propre bilan.

LE RÔLE DE L'EUROPE

Depuis la chute du régime taliban en 2001, l'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds de l'Afghanistan. Dans un premier temps, la proposition d'envoyer des troupes placées sous la coordination de l'Union dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN ne s'est pas concrétisée. Toutefois, les États membres ont déployé des milliers d'hommes dans le cadre de l'opération « Liberté immuable » placée sous le commandement des États-Unis et de la mission FIAS.² Les 27 États membres représentent plus de la moitié du contingent de la FIAS et sont à la tête de onze équipes de reconstruction provinciales (ERP) réparties aux quatre coins du pays.

Les relations entre l'Afghanistan et l'Union sont régies par la déclaration commune convenue entre les deux parties en 2005. L'UE a accordé un régime commercial préférentiel à l'Afghanistan afin de stimuler la relance économique du pays. La Commission européenne a débloqué une enveloppe de 610 millions d'euros pour la période 2007-2010 et nommé un représentant spécial (RSUE) à Kaboul. La Commission et les États membres représentaient près d'un tiers des promesses d'assistance financière lors des conférences des bailleurs de fonds de Tokyo (2002) et de Berlin (2004).

Les fonds communautaires ont permis de financer la reconstruction de la route reliant la capitale à Jalalabad, ainsi que des programmes d'amélioration du système de santé, de développement territorial et de déminage. L'UE a également pris en charge la moitié des

1. Daniel Korski, « *Afghanistan : Europe's Forgotten War* », *European Council on Foreign Relations*, janvier 2008.

2. Eva Gross, « *Europe's Growing Engagement in Afghanistan : What Success for ESDP?* », *Forum CFSP* 5 (4) : 11-14 juillet 2007.

coûts de l'élection présidentielle de 2004, 40 pour cent des coûts des élections parlementaires de 2005 et envoyé des observateurs afin de superviser les deux scrutins. En 2007, l'UE a également lancé une mission de maintien de l'ordre dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense parallèlement à la création d'un programme complémentaire d'État de droit par la Commission.

En dépit de ces contributions non négligeables, l'Europe devrait revoir à la hausse ses dépenses et être en mesure d'exercer une plus grande influence sur la politique de la mission internationale. Ainsi que le note l'*International Crisis Group* dans un rapport de 2005 : « Si l'Europe a en général la confiance des Afghans, peu d'entre eux, même au plus haut niveau, apprécient pleinement l'étendue de l'engagement de l'UE. »³ Pire encore, les efforts de l'Union sont freinés par l'absence de supervision politique, par une mauvaise répartition de ressources déjà insuffisantes et par un manque de coopération, tant sur le plan interne qu'externe.

La plupart des gouvernements européens n'ont pas donné suite à la demande de l'OTAN visant à augmenter le contingent présent dans le pays. Seule exception : le Royaume-Uni, qui s'est récemment engagé à revoir à la hausse le nombre de soldats en mission dans la province agitée d'Helmand, grande productrice de pavot. Toutefois, la mobilisation armée européenne reste bien en deçà des 17 000 soldats américains placés sous le commandement de la FIAS, auxquels il convient d'ajouter les 8 000 soldats obéissant à leur propre commandement. À l'exception des soldats néerlandais basés dans la province d'Uruzgan et d'une présence polonaise et roumaine à Ghazni, Paktika et Zabul, rares sont les nations européennes désireuses d'envoyer leurs hommes dans les régions méridionales et orientales du pays, où les talibans règnent toujours plus en maîtres incontestés. Au total, les troupes européennes sont soumises à pas moins de 60 « clauses restrictives » dans leurs opérations, ce qui empêche les états-majors de déployer leurs ressources militaires là où elles s'avèrent le plus nécessaire.

Malgré l'obligation de renforcer l'engagement, l'enveloppe annuelle de la Commission en matière d'aide au développement pour l'Afghanistan passera de 200 millions d'euros à 150 millions en 2008. Les différents États membres, dont la contribution cumulée dépasse le double du montant consacré par la Commission, n'ont pas été capables de faire preuve de cohérence et ont mis en œuvre des politiques divergentes. Certains pays, à l'image de la France, ont peu contribué. Les 33 millions d'euros promis par la France ne sont rien en comparaison de son budget global d'aide extérieure, qui devrait avoisiner les 7,8 milliards d'euros en 2008.

Dans des domaines tels que le maintien de l'ordre, l'État de droit et la lutte contre le narcotrafic, les politiques menées par les États membres ont engagé des politiques entièrement indépendantes les unes des autres. Lancée en juin 2007, la mission de police de l'UE (EUPOL) était censée remédier à ce manque de coordination, mais son mandat a finalement été limité à la réforme des services de police tandis que la Commission se chargeait de financer un programme judiciaire distinct. EUPOL a connu des débuts poussifs,

3. « Reconstruire l'État afghan : le rôle de l'Union européenne », Rapport Asie n° 107 de l'*International Crisis Group*, 30 novembre 2005.

perdant notamment son premier commandant, et éprouve aujourd'hui de grandes difficultés pour recruter un personnel de qualité. Les 200 personnes qui viendront grossir les effectifs de la mission EUPOL ne suffiront probablement pas, puisque les observateurs estiment qu'il en faudrait dix fois plus.

Si l'on se penche sur le rapport entre population et forces militaires, on constate que la présence policière internationale en Afghanistan est inférieure à ce que l'on observe généralement dans d'autres missions du même acabit. Les 200 personnes déployées par EUPOL ne tiennent pas la comparaison avec les 186 officiers de police (qui étaient encore 500 entre 2003 et 2005) employés par l'UE en Bosnie-Herzégovine ou avec les 1479 officiers déployés par les Nations unies dans le cadre de sa mission au Kosovo – un chiffre qui devrait être revu à la hausse lorsque l'UE reprendra les rênes de la mission en 2008.

La coordination, qui revêt une importance primordiale dans toute opération post-conflit, souffre d'importantes lacunes. Les chaînes de commandement sont bien souvent difficiles à déterminer. Alors que l'Union a intégré ses bureaux pour les Balkans en ARYM, chaque institution communautaire dispose d'un bureau et d'un représentant distincts à Kaboul. À Bruxelles, la situation n'est guère plus encourageante. Les dirigeants européens discutent rarement de l'Afghanistan et les hauts responsables ne s'en soucient pas beaucoup plus puisque les experts des États membres ne se réunissent que deux fois par an. Lorsque l'Afghanistan s'imisce à l'ordre du jour – lors de réunions de la troïka ministérielle ou dans le cadre de dîners des ministres des affaires étrangères consécutifs aux sessions du Conseil – la discussion tourne en rond.

En résumé, les Européens n'ont pas été en mesure de définir et de mettre en œuvre une stratégie unifiée en faveur de l'Afghanistan. Aucun débat sérieux n'a été mené sur la manière de réconcilier les approches nationales divergentes en matière de contre-insurrection et de mission de police, et les dirigeants européens n'ont jamais fait mine de rechercher une approche politique commune qui chapeauterait l'ensemble des activités. Enfin, il n'est pas rare d'avoir le sentiment que personne n'est en charge de l'Afghanistan : le poste de directeur général adjoint chargé des questions afghanes au sein du secrétariat du Conseil demeure vacant et les démarches destinées à remplacer l'envoyé de l'UE à Kaboul n'ont pas encore véritablement commencé.

L'Union ne peut à elle seule redéfinir la stratégie mise en œuvre par la coalition. Mais une Europe véritablement unifiée peut agir comme un puissant promoteur pour une approche internationale renforcée et mieux coordonnée. Les États-Unis ont raison lorsqu'ils affirment qu'il faut plus de troupes pour quadriller le terrain et n'hésitent pas à blâmer leurs alliés européens incapables d'intensifier leurs efforts. De leur côté, les Européens n'ont pas moins raison de se montrer critiques vis-à-vis de la stratégie militaire actuelle et de craindre que si la situation ne change pas, l'augmentation des contingents ne fera qu'accroître le nombre de victimes civiles et se mettre à dos la population locale. Les États membres devraient s'efforcer de dissiper cette tension en s'engageant à envoyer plus de soldats, plus de formateurs et plus de civils en Afghanistan tout en supprimant les clauses restrictives qui nuisent à l'efficacité de l'action des troupes européennes. Ce changement de cap leur conférerait une plus grande légitimité dans leurs demandes de révision de la stratégie militaire. L'Union doit inverser la tendance au déclin du financement

de la reconstruction et acheminer des fonds vers le niveau local par l'intermédiaire des équipes de reconstruction provinciales, ou en apportant un soutien aux gouvernements provinciaux et aux efforts de réconciliation avec les talibans.

RECOMMANDATIONS

L'Union européenne a un besoin impératif d'améliorer son bilan en Afghanistan. Plusieurs mesures peuvent être avancées dans un premier temps :

- Le Conseil devrait nommer un représentant spécial de l'UE de premier plan pour remplacer Francesc Vendrell, en poste de longue date. Le nouveau représentant spécial de l'UE devrait être chargé de :

- Assurer l'intégration de la représentation locale de la Commission, des chefs de mission de l'UE et d'EUPOL au sein d'une structure plus centralisée, comme c'est actuellement le cas dans les Balkans.

- Étendre la mission d'EUPOL à une mission policière et judiciaire et solliciter une augmentation des effectifs.

- Conditionner l'aide de l'UE aux provinces afghanes à la réalisation d'objectifs de référence spécifiques énoncés dans des « contrats de bonne gouvernance », de manière à encourager l'efficacité des structures gouvernementales locales.

- Élaborer des propositions destinées à renforcer les ressources que l'UE met à disposition des équipes de reconstruction régionale.

- Contribuer à la démocratisation en liant le financement des élections présidentielles et parlementaires de 2009-2010 à l'introduction d'un élément de représentation proportionnelle à scrutin de liste. Cette évolution favoriserait le développement des partis politiques et atténuerait l'influence des seigneurs de guerre locaux.

- Un comité des sages devrait être nommé conjointement par le Conseil et la Commission et présidé par un Européen de renom, afin de penser et de concevoir une nouvelle approche de la région englobant l'Afghanistan, le Pakistan et l'Inde. Une fois le rapport soumis à la présidence du Conseil, cette dernière devrait organiser une conférence focalisée sur la région et il faudrait prendre en considération la nomination d'un représentant de haut niveau de l'UE au Pakistan.

- Le comité politique et de sécurité de l'UE et le Conseil de l'OTAN devraient tenir des réunions trimestrielles exclusivement consacrées à l'Afghanistan.

- La présidence de l'UE devrait convoquer un « forum afghan » réunissant des représentants des États membres. Les directeurs politiques se réuniraient avant chaque réunion des ministres des affaires étrangères tandis que des représentants de rang inférieur tiendraient des rencontres mensuelles.

Puisqu'il est hautement improbable de voir les gouvernements allemand, italien et espagnol changer d'avis et accepter d'envoyer leurs soldats vers le sud du pays, le « forum afghan » devrait élaborer un plan alternatif de partage des responsabilités précisant la manière dont les troupes établies dans le nord pourraient assumer une plus grande partie de la formation des forces armées et de police afghanes.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE : CONCILIER PRAGMATISME ET AMBITION

*Janis A. Emmanouilidis, chargé de recherche « Stavros Costopoulos », Eliamep
Ruby Gropas, chargé de recherche, Eliamep*

Le succès de l'élargissement de l'Union européenne ne se dément pas. À l'heure actuelle, toutefois, le débat fait rage autour de la capacité de l'UE à intégrer la diversité : n'a-t-elle pas atteint ses limites ? La question est posée alors même que le processus d'élargissement est encore inachevé. Ce qui manque et doit être intégré aux élargissements en cours et futurs, c'est une approche optimiste, un enthousiasme et une vision de ce que peut être et devenir une UE à 27 membres et plus. La prochaine troïka devra gérer différents aspects et attentes d'un processus d'élargissement en cours.

PROBLÈMES, GOULETS D'ÉTRANGLEMENT ET ENJEUX RÉSIDUELS

L'Union européenne n'a pas encore politiquement et institutionnellement digéré les vagues d'élargissement de 2004 et de 2007. Les positions prédominantes oscillent entre les doutes sur l'intégration future de l'UE, les réticences envers la poursuite de l'élargissement et, au mieux, un optimisme prudent quant à la capacité du nouveau Traité de Rome à améliorer progressivement l'efficacité et le fonctionnement de l'UE à 27 et, partant, à absorber d'autres pays encore. Les craintes des conséquences économiques et politiques potentielles d'une « expansion impériale » de l'UE se conjuguent à une introspection et à une sensibilité croissantes vis-à-vis des insécurités perçues et réelles. Ces facteurs ont conduit à différents problèmes, goulets d'étranglement et enjeux.

D'abord, même si le support chancelant conféré à l'élargissement est plus qu'une simple affaire de communication inefficace ou fructueuse, l'opinion publique européenne demeure insuffisamment informée des avantages de l'élargissement. En dépit de nombreuses campagnes d'information menées en ce sens, la désinformation et les préjugés concernant l'accession de nouveaux États membres continuent de poser de réels problèmes.

De plus, l'euro-scepticisme se développe à mesure que les citoyens, et même une partie des élites politiques, émettent des doutes quant à la capacité d'une Union élargie à relever les actuels et futurs défis politiques, économiques et sociaux. Ce problème doit être traité sur la scène publique par les principaux partis politiques avant les prochaines élections du Parlement européen, prévues en juin 2009, afin de ne pas laisser le champ libre aux démagogues populistes et nationalistes, à droite comme à gauche.

Enfin, les élites politiques européennes sont acculées à un discours public sur l'usure de l'élargissement. Le manque de motivation politique à haut niveau, notamment au niveau

national, qui empêche de reformuler une perspective positive et visionnaire favorable aux futurs élargissements, est en passe de se fossiliser en un immobilisme forcené.

Outre les circonstances peu propices au sein de l'UE, les conditions propres aux pays candidats (potentiels) ne sont elles-mêmes guère encourageantes.

Le rythme des réformes est en effet inadapté : dans la plupart, si ce n'est la totalité des pays candidats potentiels, les réformes politiques et économiques n'ont pas été appliquées avec autant d'emphase qu'elles auraient dû l'être. Quand bien même, il pourrait être argué que les réformes sont allées aussi loin qu'elles le pouvaient et que, dans la pratique, elles n'ont pas été suffisantes.

De plus, l'instabilité persiste aux frontières de l'UE : les divisions sur le Kosovo, l'isolement relatif de la Serbie et la structure fragile et branlante de la Bosnie-Herzégovine, sans parler des autres héritages économiques et sociopolitiques des transitions postcommunistes et post-confliktuelles, continuent de faire régner l'instabilité régionale en Europe du Sud-Est. De même, les frontières de la Turquie avec la Syrie, avec l'Iran et avec l'Irak dans la forme que prendra un jour ce pays contraignent l'UE à jouer un rôle majeur (plus important que celui qu'elle joue actuellement) dans l'une des régions les plus volatiles du monde, aux portes de l'Europe. Le régime de Lukashenko en Belarus, les relations tendues de l'Ukraine et de la Géorgie avec la Russie et le sous-développement économique de la Moldavie témoignent que les frontières orientales de l'UE demeurent une région de profonde transition économique et d'intense incertitude politique.

Enfin, les hautes attentes et la fatigue de la transition dans les pays voisins se heurtent à l'incapacité ou à la réticence de l'UE en matière d'élargissement : le poteau d'arrivée de l'adhésion à l'UE semble bien loin pour les candidats potentiels, qui ne bénéficient donc pas d'un effet catalyseur pour promouvoir les réformes, dans le temps comme dans l'espace. De plus, le processus d'adhésion est largement perçu comme étant subordonné à des facteurs qui sont exogènes au progrès objectif de chaque pays (c'est-à-dire à d'autres considérations régionales ou géopolitiques), ce qui risque de délégitimer les conditions imposées par l'UE.

Afin de relever les défis posés par un élargissement et un approfondissement parallèles, l'UE se doit de définir pour les prochaines vagues d'élargissement des étapes incrémentielles et soigneusement mesurées. Mais, avec un élargissement pour l'instant au point mort, l'UE n'a pas tant de carottes à offrir et les alternatives qu'elle propose ne sont guère alléchantes. L'UE n'a pas encore trouvé le moyen d'encourager les réformes dans les pays qui n'ont que de lointaines perspectives d'adhésion (les pays d'Europe de l'Est), voire de très vagues perspectives (les pays du sud de la Méditerranée).

RECOMMANDATIONS

À la lumière de ce qui précède, voici quelques recommandations :

- Ambiguïté constructive concernant les frontières de l'UE : toute tentative visant à fixer une fois pour toutes les frontières de l'UE serait politiquement malvenue. La possibilité de rejoindre l'Union devrait en principe rester ouverte à tous les pays européens,

même si leurs perspectives d'adhésion sont, dans de nombreux cas, lointaines, pour ne pas dire inexistantes. Pour la plupart des pays situés dans le voisinage géographique de l'UE, ces perspectives d'adhésion ont une grande valeur incitative, qui les pousse à entamer ou à poursuivre leur transformation politique, économique et sociale vers la démocratie et l'économie de marché. L'exclusion de toute possibilité d'élargissement à long terme au-delà des frontières occidentales des Balkans déclencherait des réactions négatives, ce qui entraverait le processus d'accession des pays voisins plus proches de l'Union. L'UE serait moins à même d'imposer ses conditions et, partant, perdrait beaucoup de sa capacité à influencer sur l'orientation politique générale et le processus de transformation de son voisinage européen.

■ Revitaliser les attitudes positives vis-à-vis de l'élargissement et préparer une revue stratégique de l'élargissement (RSE) : pendant les présidences française, tchèque et suédoise de l'UE, l'Union devrait jeter les bases d'une revue stratégique du processus d'élargissement en 2010. D'ici là, le traité modificatif de Lisbonne aura été ratifié (si tout va bien) et largement mis en œuvre, le nouveau Parlement européen aura été élu, la nouvelle Commission, le nouveau haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune et le tout nouveau président du Conseil européen seront en place et le « groupe de réflexion » aura rendu son rapport final. Cette RSE ne doit pas hésiter à affirmer que la poursuite de l'élargissement est nécessaire et bénéfique et déterminer de manière critique ce que doit faire l'UE pour préparer les prochains cycles d'élargissement. Les sondages d'opinion publique indiquent constamment que les citoyens attendent beaucoup de l'UE et souhaitent ardemment la voir jouer un rôle mondial. Le principal message à diffuser est donc qu'une Union encore élargie peut exercer une influence mondiale plus puissante sur les affaires politiques, économiques, militaires et environnementales. Afin de préparer cette RSE, le Parlement européen et la Commission devraient en particulier :

– intensifier les efforts de communication autour des aspects positifs de l'élargissement et, dès que possible, informer sur les coûts politiques et économiques potentiels d'un « non-élargissement » ;

– promouvoir les initiatives qui informent les citoyens et ciblent spécifiquement les écoles, les syndicats, les associations professionnelles, les ONG et les groupes de population qui sont traditionnellement davantage eurosceptiques ou moins informés sur l'Europe (organisations religieuses, organisations ethniques, etc.) ;

– informer les citoyens de l'UE sur la situation intérieure des États qui aspirent à rejoindre l'Union. Ici, les conditions requises sont un dialogue avec la société civile, l'instauration de liens culturels et l'organisation de programmes d'échange de jeunes, en vue de mettre bas les stéréotypes, l'ignorance et les préjugés.

■ Pas d'élargissement automatique et pas d'autres offres d'adhésion (in)directes : eu égard au profond scepticisme que suscite la poursuite de l'élargissement dans de nombreux États membres de l'UE, il vaut mieux de pas automatiser le processus d'élargissement et, pour l'heure, ne pas soumettre directement ou indirectement les offres d'élargissement ultérieur aux pays qui jouissent déjà du statut de pays candidat (Croatie, ARYM et Turquie) ou de pays candidat potentiel (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie, Kosovo y compris). En ce qui concerne la poursuite ou l'engagement de négociations, l'UE

doit assurément tenir ses promesses mais, dans le même temps, rassurer ses citoyens en leur prouvant que les critères d'élargissement sont strictement satisfaits par les pays candidats. Elle doit continuer de faire pression sur les pays afin de les inciter aux réformes et doit attentivement contrôler et récompenser leurs progrès en ce sens. L'UE devrait éviter de fixer des délais concrets et des dates précises d'adhésion, qui risqueraient d'avoir une incidence contre-productive sur le rythme des réformes et sur la mise en pratique des acquis de l'Union. Enfin, les autres candidatures d'adhésion à l'UE devraient être découragées, de manière à ne pas encombrer la « salle d'attente ». Cependant, la possibilité de soumettre une candidature en temps opportun doit rester ouverte.

■ Exploiter les potentiels de coopération : l'UE et les pays candidats ou candidats potentiels devraient viser le plus haut niveau possible de coopération transfrontalière ou interrégionale – indépendamment de l'issue des processus d'adhésion. Une intense interaction politique, économique, sociale et culturelle, conjuguée avec une coopération dans les domaines environnementaux, peut en effet constituer un puissant facteur de motivation pour l'Union et pour les candidats potentiels sur le long chemin de croix qui les conduit vers l'adhésion européenne. Des relations plus étroites permettent aux pays de mieux se connaître, de mieux comprendre les problèmes respectifs, de réduire leur degré de défiance mutuelle et de se préparer les uns les autres à accueillir les nouveaux membres de l'Union. Et, dans les cas où le processus d'adhésion achoppe – que ce soit du fait de l'UE ou des pays voisins –, l'instauration de liens plus étroits peut faire fonction de filet de sécurité. Les champs potentiels de coopération devraient en particulier être les suivants :

- affaires étrangères, sécurité et défense et justice et affaires intérieures (y compris, en particulier, les questions de visa);
- coopération économique fondée sur des projets concrets aux niveaux transnationaux et interrégionaux dans des domaines d'intérêt mutuel, notamment ceux de l'énergie et des infrastructures;
- renforcement des liens culturels et sociaux, afin de permettre aux élites, mais aussi aux citoyens ordinaires et, notamment, aux jeunes de faire connaissance les uns avec les autres;
- éducation, de manière à rassembler les jeunes générations autour de valeurs communes et de leur donner un sentiment d'appartenance à une communauté européenne élargie (par exemple, par la promotion des programmes d'échange d'étudiants, des projets de jumelage d'établissements d'enseignement, des programmes ERASMUS, SOCRATES et LEONARDO, des diplômes universitaires transnationaux, etc.).

■ Encourager les pays candidats à améliorer leur attractivité : l'élargissement ultérieur de l'UE ne sera pas dicté par une dynamique historique, comme ce fut le cas pour la vague d'élargissement de 2004-2007, amorcée après la chute du rideau de fer. Contrairement aux précédentes vagues d'élargissement, les pays qui aspirent aujourd'hui à l'adhésion européenne vont devoir avancer des arguments encore plus convaincants pour démontrer que leur adhésion n'est pas seulement bénéfique pour eux, mais qu'elle est aussi dans l'intérêt politique et économique de l'UE et de ses États membres. Les pays candidats à l'adhésion sont en concurrence avec d'autres projets d'élargissement, à la fois sur le plan individuel et en leur qualité de membre d'une certaine région. Ils sont de ce fait

soumis à une pression accrue pour démontrer leur aptitude et leur volonté à rejoindre le « club ». Tout pays aspirant à intégrer l'UE sera et devrait être jugé sur ses mérites propres. Le succès individuel des réformes économiques, politiques et sociales internes dans les candidats potentiels sera le facteur le plus décisif pour « convaincre » l'Union et ses États membres d'accepter l'élargissement. Les progrès politiques vers la stabilité démocratique et l'État de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé, les garanties de protection des droits de l'homme et des minorités et la résolution des conflits interétatiques sont autant de facteurs qui accroissent les chances d'adhésion à l'UE. Sur le plan économique, la mise en œuvre d'une économie de marché compétitive et efficace, fondée sur les acquis de l'Union, une croissance économique affirmée et un important afflux d'investissements directs de la part de sociétés étrangères et, en particulier, européennes constitueront des arguments tout à fait valables à opposer aux détracteurs de l'élargissement ultérieur et bénéficieront nécessairement du soutien de la communauté des entreprises au sein de l'UE et des pays candidats.

■ Réussite interne – le meilleur argument en faveur de l'élargissement ultérieur de l'UE : l'élargissement ultérieur suppose que l'UE réussisse elle-même sa copie, à savoir :

– Ratification et mise en œuvre fructueuse du Traité de Lisbonne : c'est là une condition préalable à la poursuite de l'élargissement, car le nouveau droit primaire a le potentiel d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement institutionnels de l'UE, ainsi que sa légitimité démocratique. Si la ratification devait échouer, l'UE sombrerait dans une crise politique et dans l'introspection, ce qui lui promettrait des heures bien plus pénibles encore que la crise constitutionnelle traversée après le double « non » français et néerlandais opposé en 2005 au Traité constitutionnel.

– Modernisation du budget de l'UE : l'actuelle structure budgétaire de l'UE ne satisfait pas les conditions d'une Union à 27 membres et plus. Pour préparer l'UE à d'autres cycles d'élargissement, les États membres devraient s'accorder à redéfinir les priorités budgétaires. Davantage de fonds doivent être investis dans des domaines plus dynamiques – innovation, sécurité intérieure et extérieure, protection de l'environnement et énergie, pour n'en citer que quelques-uns. De même, il faudrait déterminer si le budget global de l'UE peut suffire à satisfaire les besoins de 27 membres ou plus.

– Formulation d'un nouveau discours construit sur un nouveau grand projet : l'UE n'est pas parvenue, récemment, à insuffler à ses citoyens un élan visionnaire pour surmonter le scepticisme public concernant l'avenir de l'intégration européenne. Tant que cette situation persiste, il est difficile de promouvoir la nécessité d'un élargissement ultérieur. L'Europe doit apporter une réponse convaincante et compréhensible à une question simple : à quoi va nous servir l'UE à l'avenir – au-delà de tout ce qu'elle a accompli ces cinquante dernières années ? Néanmoins, il ne suffira pas de proclamer cette nouvelle raison d'être sous la forme d'une déclaration solennelle, étayée par une photo de groupe. Les citoyens et les élites ne trouveront un nouvel attrait à la construction européenne que lorsque l'UE sera en mesure de définir un nouveau grand projet susceptible de lui conférer une parfaite légitimité. De tout temps, l'élaboration des politiques européennes a été très dynamique et a toujours porté ses fruits dès lors qu'elle s'assignait des objectifs ambitieux à grande échelle. Les exemples les plus impressionnants de cette réussite sont

le projet de marché unique (Europe 92) et la réunification du continent. Cependant, il reste encore à l'UE et à ses États membres à définir un grand projet tout aussi ambitieux, réaliste et concret, pour l'époque actuelle qui aille au-delà de « l'Europe des petits projets ». L'enthousiasme actuel et le soutien apporté aux efforts que déploie l'UE pour gérer le changement climatique et pour innover activement dans le domaine environnemental démontrent que les Européens souhaitent et aspirent à ce que l'UE voie « grand » ou « plus grand ». En résumé, l'attitude est l'un des piliers de l'avenir de l'Union européenne comme de celui de son élargissement.

L'AVENIR DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE : DÉFIS, ÉCUEILS ET OPPORTUNITÉS

David Král, directeur, Europeum

Vladimír Bartovic, chargé de recherche, Europeum

DES PERSPECTIVES D'ÉLARGISSEMENT PAS AUSSI SOMBRES QU'ELLES NE PARAISSENT

Le futur élargissement européen semble plus probable avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à l'heure où de nombreux acteurs politiques en Europe soulignent la nécessité de régler les questions constitutionnelles et institutionnelles avant de poursuivre toute discussion sur l'élargissement. Toutefois, des craintes continuent d'être exprimées. La première porte sur la consolidation post-élargissement de l'UE, c'est-à-dire l'« assimilation » des élargissements de 2004 et de 2007 ; la deuxième concerne l'opinion publique européenne, particulièrement dans les plus anciens États membres de l'UE. Mais ces deux problèmes ne sont pas vraiment les plus pertinents. En effet, de nombreuses études publiées depuis 2004 montrent que l'impact de l'élargissement sur l'économie, l'exercice des politiques européennes et même le développement politique de l'UE se sont révélés plutôt limités, voire positifs.

Une question plus est celle de sur l'opinion publique, même si, dans son ensemble, la population européenne n'est pas opposée à l'élargissement. En réalité, le soutien à l'égard de celui-ci gagne du terrain : selon l'Eurobaromètre 67 (EB 67), 49% des citoyens y sont favorables, alors qu'ils n'étaient que 46% lors de l'EB 66 ; 39% y sont opposés d'après l'EB 67, contre 42% d'après l'EB 66). En outre, des sondages plus détaillés (comme l'EB 255 de juillet 2006) indiquent que les citoyens de l'UE qui sont bien informés sur l'élargissement y sont favorables. Ainsi, le problème majeur n'est pas tant au faible niveau de soutien que le manque d'informations et l'absence de campagnes de sensibilisation efficaces.

LES PROGRÈS DE L'ÉLARGISSEMENT : INERTIE ET ABSENCE D'UNE DYNAMIQUE DE GROUPE POSITIVE

L'état d'avancement de l'élargissement ne peut être considéré comme satisfaisant. La présidence slovène, pour qui le dossier de l'élargissement (en particulier, celui des Balkans occidentaux) figure parmi les priorités, bloque actuellement l'avancement des négociations avec la Croatie, en raison de différends non résolus sur les frontières et les eaux territoriales. De même, la présidence a consacré beaucoup d'énergie aux événements entourant l'indépendance du Kosovo – énergie qu'elle aurait pu employer à développer

une approche plus stratégique vis-à-vis des Balkans occidentaux dans leur ensemble. Les négociations avec la Turquie restent gelées sur huit chapitres ayant trait au marché intérieur, en dépit de l'insistance de la Commission pour que les négociations se poursuivent, avec l'ouverture probable prochaine de deux nouveaux chapitres.

Comparé aux élargissements précédents, le processus qui succède à l'élargissement de 2007 se distingue nettement par l'absence d'une dynamique de groupe et d'une pression positive exercée par les pairs. À l'heure actuelle, la Croatie est le seul pays candidat avec une perspective réelle d'adhésion, tandis que la Turquie, considérée comme un « cas à part », est dissociée des Balkans occidentaux.

Les pays qui prennent part à ce processus d'élargissement font face à des obstacles passablement différents : l'absence apparente de certaines libertés politiques est la principale pierre d'achoppement de la Turquie, tandis que certains pays des Balkans occidentaux sont toujours aux prises avec des questions liées à la construction de leur État ou de leur identité. Ils sont également confrontés à des problèmes économiques bien plus graves que ceux des élargissements précédents. Ceci entrave le développement d'une concurrence saine entre les pays qui constitue l'une des forces motrices pour stimuler les réformes nécessaires au respect des critères d'adhésion.

À l'avenir, la future troïka présidentielle (France, République tchèque, Suède) risque de ne pas réaliser de progrès. En effet, deux de ces pays, la République tchèque et la Suède, affichent un fort soutien envers l'élargissement, appuyé par la classe politique et une opinion publique favorables. En revanche, la France fait partie des pays de l'UE où le scepticisme est le plus élevé, tant chez les responsables politiques que parmi les citoyens. Cette combinaison pourrait compliquer la tâche de l'équipe présidentielle en matière d'élargissement.

DISSOCIER L'ÉLARGISSEMENT DES AUTRES INITIATIVES

Deux récentes initiatives, lancées par le président français, Nicolas Sarkozy, suscitent une certaine inquiétude au regard de l'élargissement. La première se rapporte à l'idée initiée par ce dernier de constituer un « groupe des sages », en vue de tracer les futures orientations de l'UE, notamment les limites géographiques du futur élargissement de l'UE et de rouvrir la question du statut de la Turquie vis-à-vis de l'UE. Le scepticisme des autres États membres face à cette initiative s'est matérialisé par la substitution du « groupe des sages » par un « groupe de réflexion à haut niveau », avec un mandat restreint.

Le mandat final ne fait pas référence aux frontières géographiques de l'Europe, mais il pourrait donner lieu à des interprétations divergentes susceptibles de devenir un sujet de discordance pour la troïka, les Tchèques et les Suédois étant probablement opposés à l'idée que le groupe de réflexion aborde la question des frontières. Le groupe de réflexion ne rendant ses recommandations publiques qu'en 2010, une fois le mandat de l'équipe présidentielle arrivé à son terme, les controverses sur ce point pourront éventuellement être évitées sur le court terme.

La seconde initiative de Sarkozy porte sur l'institution d'une Union pour la Méditerranée. Ce projet a été froidement accueilli dans de nombreuses capitales de l'UE,

en particulier à Berlin. La République tchèque et la Suède ne faisant pas partie de ce « Club Med », il est probable que leur soutien à cette initiative sera limité. Mais ce projet soulève peut-être un autre problème plus important, à savoir le lien entre le projet d'Union pour la Méditerranée et les politiques européennes existantes. En effet, la Commission voit d'un mauvais œil cette idée, estimant qu'elle pourrait faire entrave aux initiatives déjà mises en place, comme le processus de Barcelone. Concernant l'élargissement de l'UE, on redoute que cette idée n'ait été élaborée en vue de fermer les portes de l'Europe à la Turquie et de lui proposer un partenariat alternatif dans un tout autre cadre.

Il est important que l'équipe présidentielle trace une ligne claire entre, d'une part, des initiatives telles que le projet d'Union pour la Méditerranée ou la constitution d'un groupe de réflexion à haut niveau et, d'autre part, le cadre existant de l'élargissement de l'UE. Ces initiatives ne devraient en aucun cas venir saper le processus d'élargissement et les engagements déjà contractés par l'UE envers les pays candidats.

NI PROMESSES NI CONDITIONS SUPPLÉMENTAIRES

Il serait peu réaliste d'imaginer, à moyen terme, que l'élargissement englobe d'autres pays que ceux actuellement inclus dans le processus. La Turquie et les Balkans occidentaux représentent toutes deux des défis considérables pour l'UE. Alors qu'aucun État membre n'est opposé à l'objectif d'intégration à long terme des Balkans occidentaux, l'adhésion de la Turquie est toujours rejetée de façon explicite par certains dirigeants européens. En tous cas, le succès ou l'échec de l'UE vis-à-vis de l'intégration de ces deux entités jouera un rôle décisif dans tout processus d'élargissement futur.

Si elle ne veut pas perdre sa crédibilité auprès de régions encore instables, l'UE doit tenir les engagements qu'elle a déjà contractés. Par ailleurs, elle ne devrait pas imposer de conditions supplémentaires, outre celles appliquées aux précédentes vagues d'élargissement, tout en exerçant une surveillance et une évaluation continues et minutieuses de ces modalités.

TURQUIE : LE RÈGLEMENT DE LA QUESTION CHYPRIOTE EST LA CLÉ DU PROGRÈS DES NÉGOCIATIONS

La Turquie dispose d'un gouvernement fort depuis les élections de 2007 et, bien que la victoire sans appel de l'AKP ait suscité quelques inquiétudes au sein de l'UE, rien ne laisse présager jusqu'ici que la Turquie se détourne du chemin des réformes ou de ses engagements vis-à-vis des critères d'adhésion (même si certains affirment que le zèle réformateur du Premier ministre Erdogan se soit étiolé).

Cependant, les principaux défis pour la Turquie sur la voie de l'intégration sont ailleurs. Premièrement, il serait souhaitable de relancer les négociations sur les chapitres cruciaux ayant trait aux modalités économiques de l'intégration. Cette démarche pourrait être encouragée si le candidat Christofias, qui s'est prononcé en faveur de la réunification,

était élu à la tête de l'État chypriote. La présidence devrait centrer son attention sur la reprise du plan de réunification, tout en affichant un engagement plus marqué, à présent que Chypre est membre de l'UE. Ces efforts pourraient faciliter la reprise des négociations entre l'UE et la Turquie. Deuxièmement, une question qui nécessite la plus grande attention – tout d'abord de la part du gouvernement d'Ankara – est la mobilisation du peuple turc à l'égard de son adhésion européenne, qui a fortement décliné au cours de ces dernières années. Mais un débat général sur les risques et les opportunités que représente l'adhésion de la Turquie devrait également être relancé au niveau de l'UE. Ces discussions devraient impliquer de nombreux acteurs, les institutions européennes, les institutions des États membres et la société civile.

CROATIE : CONCLURE RAPIDEMENT LES NÉGOCIATIONS EST UNE PRIORITÉ

Parmi les pays des Balkans occidentaux, l'adhésion de la Croatie devait s'avérer le cas le plus facile. Toutefois, alors qu'on s'attendait à ce que les négociations d'accession soient accélérées par la présidence slovène, ce n'est pas le cas pour l'instant. Et il est peu probable que la France encourage le progrès des négociations. Ainsi, les plus grandes avancées pourraient être réalisées au cours de la présidence tchèque, soutenue par l'Allemagne en particulier, et par d'autres pays d'Europe centrale.

L'espoir initial, qui était d'achever les négociations au cours du premier semestre 2009, semble peu à peu s'éteindre. Le règlement des différends bilatéraux opposant la Croatie et la Slovénie semble à présent constituer un obstacle majeur. Une pression forte de la part des autres États membres devrait être exercée sur la Slovénie en vue de dénouer la crise et de faire avancer les négociations, d'autant plus que les indicateurs sont pour la plupart positifs (rapport de la Commission, croissance économique et respect des critères de Copenhague). La conclusion des négociations sous le mandat de l'équipe présidentielle serait un véritable succès. Elle permettrait d'envoyer un signal d'encouragement à l'ensemble de la région, servirait de catalyseur pour que les autres pays accélèrent leur préparation et montrerait que le processus d'élargissement est toujours d'actualité.

Obtenir un consensus sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (avec de possibles conditions quant à la coopération des acteurs politiques, conformément à ce qu'envisage la Constitution) pourrait être un autre succès dans la ligne de mire de l'équipe présidentielle. De même, attribuer le statut de « candidat » au Monténégro semble être réaliste à court terme. Dans les deux cas, une coopération rapprochée entre l'équipe présidentielle et la Commission sera nécessaire afin de préparer le rapport régulier 2008.

LE TRIO PROBLÉMATIQUE

Ceci nous laisse avec les trois autres pays des Balkans occidentaux pour lesquels les perspectives européennes paraissent les plus discutables. L'UE s'est donné trop de peine

pour donner une « compensation » à la Serbie pour la perte du Kosovo, en montrant qu'elle était prête à signer un accord politique provisoire, et ce malgré l'échec patent des autorités serbes à coopérer pleinement avec le TPIY (Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie). Or cette coopération doit demeurer le premier impératif des relations entre l'UE et la Serbie, comme c'était le cas avec la Croatie. Utiliser un double discours avec une région qui n'est toujours pas arrivée à accepter l'héritage des conflits des années 1990 serait la stratégie la plus dangereuse que l'UE pourrait poursuivre.

Quant au Kosovo, qu'il finisse ou non par être reconnu par tous les États membres, l'UE ne peut se permettre de renoncer à ses responsabilités vis-à-vis de l'avenir de ce jeune État. En acceptant de lancer l'une de ses plus importantes missions civiles – EULEX – les États membres ont d'ores et déjà assumé cet engagement. Pour consolider les perspectives de rapprochement du Kosovo et de l'UE, le défi principal pour l'équipe présidentielle sera de s'assurer que le cadre actuel des relations UE-Kosovo, c'est-à-dire le dispositif de suivi du PSA (processus de stabilisation et d'association) devienne un PSA régulier, à l'image de ceux appliqués aux autres pays de la région. Par ailleurs, l'UE devrait rapidement négocier avec le Kosovo un accord visant la facilitation de l'obtention de visas. L'équipe présidentielle doit également décider, dans les plus brefs délais, de la marche à suivre si certains États membres continuent de ne pas reconnaître le Kosovo – une éventualité qui pourrait faire échouer la conclusion des deux accords envisagés.

Dans cette région, la Bosnie-Herzégovine représente probablement le cas le plus épineux de tous pour l'UE. Le cadre de Dayton est clairement dépassé et freine les progrès que doit réaliser le pays en vue de son adhésion. En effet, cet accord permet aux entités constitutives bosniaques de bloquer les mesures demandées par l'UE (telles que la réforme de la police ou de l'administration). Si la remise en question du cadre de Dayton est un sujet sensible, le statu quo n'est pas viable sur le long terme. L'équipe présidentielle devrait rouvrir cette question au sein de l'UE, mais aussi avec les autorités bosniaques, et soutenir les démarches entreprises dans la région par le Haut représentant actuel de l'Union européenne et des Nations unies. Elle devrait faire pression en faveur de réformes constitutionnelles, avec pour objectif à long terme de transformer la Bosnie-Herzégovine, pays actuellement construit sur des ethnies et des nationalismes, en un État moderne fondé sur des principes civiques.

Vis-à-vis de l'ensemble des Balkans occidentaux, un important objectif à court terme pour l'UE serait de renforcer les discussions sur le régime d'exemption de visa. L'initiative de la Commission d'ouvrir le dialogue à cet égard avec certains pays de la région (la Serbie, le Monténégro et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine) est un pas dans la bonne direction. Néanmoins, il serait préférable d'adopter une approche plus cohérente. En effet, une approche systématique devrait être conçue pour permettre à l'UE de s'accorder sur une série de règles claires en matière d'exemption de visa pour tous les pays des Balkans occidentaux et la Turquie, à l'image des conditions imposées par le programme de dispense de visa en vigueur aux États-Unis.

RECOMMANDATIONS CLÉS À L'ATTENTION DE L'ÉQUIPE PRÉSIDENTIELLE

■ Veiller à ce que l'élargissement reste une priorité de l'ordre du jour de l'UE. Des initiatives telles que le projet d'Union pour la Méditerranée ou la constitution d'un groupe de réflexion à haut niveau ne devraient pas se substituer à la politique d'élargissement, ni aux engagements déjà souscrits.

■ Améliorer la communication sur le succès des élargissements de 2004 et de 2007. L'Europe a connu une période de croissance économique et de création d'emplois en partie grâce à l'élargissement. L'opinion publique européenne n'est pas aussi négative qu'on la décrit, mais les citoyens doivent être mieux informés au sujet de l'élargissement.

■ Progresser dans les négociations avec la Turquie est une question cruciale. Il est nécessaire d'effectuer une pression constante sur l'AKP, afin de s'assurer de la mise en œuvre continue des réformes, particulièrement dans le domaine des droits de l'Homme, des droits des minorités et de l'État de droit. Par ailleurs, l'UE devrait tirer parti de l'élan positif impulsé par les élections chypriotes pour relancer les pourparlers de réunification et s'engager de façon active dans ce processus. Cette démarche devrait conduire à la reprise des négociations sur l'ensemble des chapitres laissés en suspens.

■ S'efforcer de conclure les négociations d'adhésion avec la Croatie au cours du mandat, afin d'envoyer un message positif aux autres pays des Balkans occidentaux et de les inciter vivement à accélérer leur préparation.

■ S'assurer que le respect intégral des conditions demeure l'impératif principal de l'adhésion, et que les pays candidats soient évalués en fonction des mêmes critères. L'entière coopération de la Serbie avec le TPIY doit rester la principale condition préalable à la signature de l'accord de stabilisation et d'association (ASA).

■ Accepter de prendre en charge la responsabilité du succès de la mission EULEX au Kosovo, et œuvrer à la construction d'un consensus portant sur la façon de préserver les perspectives d'entrée du Kosovo dans l'UE. Ceci pourrait inclure d'accorder au Kosovo le cadre d'élargissement standard appliqué aux autres pays de la région.

■ Prendre des mesures favorisant l'ouverture de la question des réformes constitutionnelles en Bosnie-Herzégovine, en vue de renforcer les principes civiques et de limiter le rôle de l'ethnicité sur la scène officielle. En parallèle, l'équipe présidentielle devrait apporter tout son soutien au représentant spécial du Bureau du haut représentant et de l'UE, afin de sortir de l'impasse politique et de lutter contre d'éventuelles tendances séparatistes en République Srpska.

■ Soutenir la Commission dans ses efforts visant à ouvrir des négociations sur un régime d'exemption de visa avec les pays des Balkans occidentaux. Toutefois, l'équipe présidentielle devrait encourager l'instauration d'une série de critères clairs que les pays devront remplir (à l'instar du programme de dispense de visa américain) et qui pourraient être appliqués à l'ensemble des pays avec qui l'UE a mis en place un tel régime d'exemption. Elle devrait écarter l'approche sélective qui, pour des raisons essentiellement politiques, ne s'applique qu'à certains pays.

LA PROMESSE D'UNE « INTÉGRATION PROFONDE » PEUT-ELLE SATISFAIRE NOS VOISINS ?

Alan Mayhew, conseiller en politique économique, DemosEuropa

L'Union européenne a connu quatre nouveaux élargissements depuis le premier, intervenu en 1973. Chacun de ces élargissements a modifié, d'une façon ou d'une autre, la nature et les politiques de l'Union. C'est cependant le plus récent élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale qui a provoqué une réévaluation fondamentale du caractère, de l'organisation, des procédures et des politiques de l'Union, de la part des États membres.

Le concept de « voisinage » a radicalement changé depuis la chute du communisme en Europe de l'Est, et de nombreux États membres affichent un intérêt croissant pour la région méditerranéenne. Au milieu des années 1990, la politique de l'Union européenne, qui offre l'accession finale aux États avoisinants en échange de leur adhésion aux valeurs et à la réglementation de l'Union européenne, a conduit au cinquième élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'à la promesse d'un élargissement aux pays des Balkans occidentaux et à la Turquie.

LES OBSTACLES À LA POURSUITE DE L'ÉLARGISSEMENT

Les modifications nécessaires des politiques de l'UE et, surtout, la réforme des institutions de l'UE, considérées comme vitales pour le cinquième élargissement, ont été réalisées par le biais du traité de Nice, puis par le traité de Lisbonne. Il apparaît que la prise de décision de l'Union, même avec les traités existants, n'est pas moins efficace avec vingt-sept pays membres qu'elle ne l'était à quinze. Toutefois, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a considérablement modifié les débats du Conseil, du Parlement et de la Commission. Les discussions dans les institutions n'ont pas de raison de s'interrompre, mais les institutions en elles-mêmes sont devenues plus efficaces, ce qui permet à l'Union à vingt-sept de fonctionner efficacement. La question importante qui se pose est de savoir si une augmentation similaire d'efficacité serait compatible avec un nouvel élargissement de l'Union, ou si les institutions de l'Union auraient à subir une nouvelle réforme substantielle.

Les sondages d'opinion indiquent que les citoyens de l'Union ont été quelque peu déçus par les élargissements, et une large minorité s'oppose aux adhésions futures. Il est difficile de dire si ce changement d'opinion est dû à la déception liée au dernier élargissement, aux niveaux toujours élevés du chômage ou à une incertitude générale concernant les effets de la mondialisation. Ce facteur doit toutefois être pris en considération par les hommes politiques.

On a pu par ailleurs constater que l'offre d'un ancrage extérieur tel que l'adhésion avait eu un effet stabilisateur sur les pays des Balkans occidentaux, qui sinon auraient pu connaître de nouvelles violences. On ne peut prédire ce qui résulterait d'un renoncement de la part de l'Union européenne à son engagement dans cette région. Cependant, aujourd'hui, des pays aussi éloignés que l'Ukraine et la Géorgie recherchent eux aussi l'intégration à l'Europe, comme une garantie de stabilité et de modernisation de leur économie. De plus, une Turquie modérée et stable apporterait un énorme bénéfice à l'Union.

Les États membres de l'Union européenne sont divisés sur la question de l'opportunité d'une poursuite de l'élargissement. Les États qui sont fortement en faveur de la poursuite de l'élargissement ont pour argument que la stabilisation des pays avoisinants, par l'offre d'une pleine adhésion à l'Union européenne, représenterait un gain beaucoup plus important que la perte éventuelle résultant de la complexité institutionnelle. Les États opposés à de nouveaux élargissements répliquent que cela, en plus d'alimenter le scepticisme du public, rendrait les institutions de l'Union beaucoup moins efficaces et créerait un obstacle supplémentaire à la réalisation d'une Union plus profonde.

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV), FORME D'INTÉGRATION SANS ADHÉSION : OPPORTUNITÉS ET LIMITES

Cela explique l'intérêt renouvelé pour l'ancienne question à laquelle était confronté le président Delors au début des années 1990, de savoir s'il est possible de proposer aux pays voisins une intégration dans l'Union excluant l'adhésion et la participation aux institutions de l'UE.

L'argument selon lequel l'Accord sur l'espace économique européen (AEE), qui constitue la forme la plus profonde d'intégration sans adhésion, n'a pas réussi à satisfaire les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ce qui démontrerait qu'il n'existe pas de réponse à cette question, est peut-être un peu facile. Les pays de l'est et du sud-est de l'Europe, ainsi que la Turquie, sont beaucoup plus pauvres et beaucoup moins bien préparés à devenir membres que ne l'étaient les pays de l'AELE.

La politique européenne de voisinage (PEV) a pour but d'offrir aux pays tiers voisins de l'UE un certain niveau d'intégration dans l'Union, qui devrait servir l'objectif de stabilité sans toutefois accorder l'accession. De fait, la plupart des gens semblent s'accorder sur le fait que la PEV a été spécifiquement conçue pour éviter que les pays voisins ne demandent leur adhésion. Naturellement, ce qui complique les choses, c'est que la PEV inclut à la fois des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient qui n'ont actuellement aucune perspective d'adhésion, ainsi que les pays d'Europe de l'Est visés par l'article 49 du Traité sur l'UE.

La PEV apporte une plus grande stabilité, essentiellement grâce à une étroite coopération politique, associée à un accès au marché intérieur, en échange de l'adoption des systèmes de régulation et de réglementation de l'Union européenne ainsi que de ses valeurs fondamentales.

Cette offre devrait attirer les pays qui ont encore besoin d'une profonde réforme de leur système politique et, en particulier, économique. Un alignement de leurs systèmes de régulation sur ceux de l'Union européenne pourrait créer un cadre pour une modernisation profonde de leur économie. L'aide modeste apportée par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) contribuera également à financer certains des changements de réglementation nécessaires.

« L'intégration profonde » envisagée dans les nouveaux accords de libre-échange (ALE +), dont le premier est proposé à l'Ukraine, reflète le fait que, après plusieurs décennies de réductions tarifaires et de libéralisation du commerce par le biais de l'OMC, les accords de libre-échange traditionnels ne présentent pas de gros avantages de part et d'autre. Ce qui est beaucoup plus important par rapport à la réduction ou à l'élimination des droits de douane déjà peu élevés, c'est l'alignement réglementaire commercial dans des domaines tels que la politique de concurrence, les marchés publics, la propriété intellectuelle et le droit d'établissement, ainsi que les règles du marché unique relatives à l'évaluation de la conformité.

La question est de savoir si la promesse d'une intégration aussi profonde constitue un ancrage externe suffisant pour une politique de réformes internes.

Une intégration profonde nécessite de très importantes réformes portant sur la façon dont les pays voisins de l'UE gèrent leurs économies et leurs sociétés. Tous ces États abritent des groupes d'intérêts bien établis qui vont s'opposer à certains aspects des réformes nécessaires. Pour réussir, ils ont besoin de gouvernements totalement engagés dans l'intégration européenne et capables de persuader les électeurs que les avantages d'une intégration européenne compensent largement les coûts associés. Dans les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, les opposants de la période de pré-accession pouvaient toujours être contrecarrés par l'argument selon lequel les avantages d'une adhésion finale à l'Union étaient plus importants pour la société que les inconvénients limités que pourraient subir des groupes sociaux particuliers. En l'absence de perspective d'accession, il faudra développer d'autres arguments.

Les pays couverts par la PEV forment un groupe très diversifié. L'essence de toute relation s'exprimera probablement dans les accords bilatéraux passés avec l'Union européenne. On peut douter que dans certains pays les valeurs fondamentales de l'Union soient partagées, et peut-être même qu'elles puissent jamais l'être. Dans d'autres pays, l'équilibre entre les forces politiques ne peut pas garantir à long terme une politique en faveur de l'intégration, quand il existe un doute sur les avantages apportés par cette démarche. Quel que soit le cas, l'adoption des valeurs et de la régulation de l'UE sera un processus long et complexe.

Il faudrait probablement que l'Union offre des incitations supplémentaires aux pays de la PEV s'ils doivent aligner leur réglementation sur celle de l'Union européenne. Pour les pays de la PEV d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, pour lesquels il n'existe pas pour l'instant dans les traités de base légale pour l'adhésion, ces incitations seraient probablement du domaine d'une aide financière supplémentaire et de progrès dans les domaines des migrations, de la justice et des affaires intérieures.

Concernant les pays d'Europe de l'Est qui ont selon les traités une réelle perspective d'accession, il sera nécessaire soit de souligner que l'accession est possible si les conditions sont remplies, soit de concevoir une autre possibilité institutionnelle plus concrète à l'accession. Plusieurs États membres ont introduit le concept d'un partenariat privilégié, mais personne n'a été en mesure d'expliquer précisément en quoi il consisterait.

Le problème majeur de l'intégration profonde sans adhésion, c'est qu'elle implique la régulation sans la représentation. Il sera demandé aux partenaires de la PEV d'instituer de nouvelles règles pour le marché intérieur, sans avoir de réelle influence sur son contenu. La situation de la Norvège au sein de l'espace économique européen constitue un bon exemple des problèmes que cela peut soulever. Dans des États moins stables que la Norvège, on imagine facilement quels pourraient être ces problèmes.

Les avantages pour l'UE de la stabilité dans son voisinage immédiat sont considérables. La perspective d'un voisinage dans lequel les valeurs de l'Union sont respectées et qui fonctionne sur la base de la réglementation de l'UE est des plus attractives. Les coûts liés à l'ouverture d'une perspective d'adhésion pour les pays de la PEV d'Europe de l'Est, une fois les conditions remplies, sont principalement du domaine de la réforme institutionnelle et politique de l'Union.

L'argument de ceux qui sont favorables à la poursuite de l'élargissement, tout en refusant qu'il faille modifier à la fois les institutions et les politiques de l'Union, ne tient pas. Déjà, ces changements seront nécessaires pour accueillir les pays des Balkans occidentaux et la Turquie, au moment de leur adhésion. Il n'y a aucune raison de penser que les institutions et politiques contenues dans le traité de Lisbonne resteront à jamais immuables, même si l'on sait, depuis les récents débats constitutionnels, combien ces changements peuvent être difficiles à mettre en œuvre. Des changements assez importants dans les institutions seront certainement nécessaires quand le nombre d'États membres s'accroîtra vers le milieu des années 2030, et il faut également penser que les articles du traité de Lisbonne relatifs à la coopération renforcée seront appliqués en différentes occasions dans l'avenir.

La paix, la stabilité et une certaine prospérité au sein de l'UE et dans son voisinage compenseraient toutefois les inconvénients de décennies de réformes de ses institutions et de ses politiques.

Recommandations de politique :

- La PEV ne doit pas être présentée comme une alternative politique à l'adhésion à l'Union. Elle n'est pas, et ne sera pas, redondante par rapport à l'article 49 du traité.

- La PEV continuera d'exister en tant que cadre général, car elle équilibre les intérêts des membres du sud de l'UE et ceux des membres du nord et de l'est. Cependant, un réel effort politique doit être accompli dans les relations bilatérales avec chacun des pays voisins.

- Une « intégration profonde » impose à nos voisins d'effectuer des réformes coûteuses sur de longues années. Les systèmes politiques ne sont bien souvent pas assez stables pour garantir la mise en œuvre homogène d'une stratégie de réforme à long terme. L'UE va devoir donner une signification réelle aux promesses de « partenariat privilégié » par une coopération institutionnelle, plus de dialogue politique, par l'intensification des

La promesse d'une « intégration profonde » peut-elle satisfaire nos voisins ?

contacts entre populations *via* des partenariats d'éducation et d'autres moyens et par une aide financière accrue. Pour nos voisins de l'Est, concernés par l'article 49 du traité, cela ne doit pas constituer une alternative avec l'adhésion.

THINK TANKS ET AUTEURS

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE, PARIS (COORGANISATEUR TGAE)

La Fondation pour l'innovation politique (www.fondapol.org), créée et reconnue d'utilité publique en 2004, est un lieu indépendant de recherche et de débat. Outre ses chercheurs, elle s'appuie sur un vivier d'auteurs et de conseillers de diverses nationalités, issus de tous les horizons. Elle développe un réseau de relations de travail avec de nombreux think tanks à travers le monde.

La Fondation s'attache à identifier et à analyser les problèmes de fond qui se posent à notre pays dans un contexte de mondialisation, de construction européenne et de changement social. Elle propose les solutions qui lui paraissent adéquates et qui, pour cela, s'éloignent souvent des sentiers battus et tirent les enseignements d'expériences étrangères.

Au stade actuel de son développement, la Fondation organise sa réflexion autour de deux pôles de recherche, intitulés « Politique et société » et « Europe et international ». Pour la période 2007-2008, leurs programmes portent respectivement sur les bouleversements de l'État providence et sur l'adaptation de la France, à travers l'Europe, à la mondialisation.

La Fondation publie les travaux de ses chercheurs comme ceux d'intervenants extérieurs, organise régulièrement tables rondes, colloques et conférences, et publie depuis avril 2006 une revue trimestrielle intitulée 2050.

Contributeurs :

- Elvire Fabry, directeur « Europe-International »
- Frédéric Allemand, chargé de recherche senior
- Damien Tresallet, chargé de recherche
- Yann Echinard, maître de conférence, Grenoble Universités

NOTRE EUROPE, PARIS (COORGANISATEUR TGAE)

Notre Europe (www.notre-europe.eu) est un think tank européen indépendant qui souhaite contribuer à une union plus étroite des peuples d'Europe. Sous la direction de Jacques Delors, le but de l'association depuis 1996 a été de « penser l'unité européenne. » Notre Europe souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle s'efforce également de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques : « Visions d'Europe », « La démocratie européenne en action », « Coopération, compétition et solidarité » et « Europe et gouvernance mondiale ».

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais.

Contributeurs :

- Gaëtane Ricard-Nihoul, secrétaire générale
- Stephen Boucher, co-secrétaire général
- Marjorie Jouen, conseillère
- Eulalia Rubio, chargée d'étude
- Nadège Chambon, chargée de mission

BRUEGEL, BRUXELLES

Bruegel (www.bruegel.org) est un think tank européen consacré aux questions d'économie internationale. Il a été créé à Bruxelles au début de 2005 avec l'intention d'amener une nouvelle voix dans les débats de politique économique en Europe.

Bruegel est dirigé et financé sur la base d'un système de gouvernance original associant de grandes entreprises européennes mais aussi, unique en son genre, les gouvernements de 16 États membres de l'Union européenne.

Bruegel ne représente aucune doctrine politique particulière et vise à contribuer à la prise de décision en matière de politique économique en Europe à travers des projets de recherche, des analyses et des débats ouverts, objectifs et appropriés.

Contributeurs :

- Juan Delgado, chargé de recherche
- Jakob von Weizsäcker, chargé de recherche

CEPS, BRUXELLES

Fondé à Bruxelles en 1983, le Centre for European Policy Studies (www.ceps.be) est un des think tanks les plus expérimentés et reconnus en Europe. CEPS constitue un lieu de débat majeur sur les questions européennes ; son originalité réside dans une forte capacité de recherche interne, complétée par un important réseau d'institutions partenaires à travers le monde.

Le financement du CEPS dérive d'une pluralité de sources, notamment cotisations des membres, projets de recherche, contributions de différentes institutions, frais d'inscription aux conférences, vente des publications ainsi qu'une subvention annuelle de la part de la Commission européenne.

Contributeurs :

- Sergio Carrera, chargé de recherche et responsable du programme « Justice et Affaires Intérieures »
- Sebastian Kurpas, chargé de recherche et responsable du programme « Politiques et Institutions »
- Elspeth Guild, chargée de recherche associée senior
- Arno Behrens, chargé de recherche
- Florian Geyer, chargé de recherche
- Jorge Núñez Ferrer, chercheur associé

CER, LONDRES

Le Centre for European Reform (www.cer.org.uk) est un think tank dont le but est d'améliorer la qualité des débats concernant l'avenir de l'Union européenne. Le CER est un forum dans lequel sont invitées à s'exprimer des personnalités de toutes nations sur les sujets sociaux, politiques et économiques auxquels l'UE est confrontée. Le CER travaille aussi en coopération avec d'autres instituts similaires, en Europe, Amérique du nord et ailleurs dans le monde. Il s'agit d'un think tank proeuropéen mais qui ne renonce pas à jeter un regard critique sur l'intégration européenne, vue comme un processus positif dont il reste à combler certaines lacunes. Le but du CER est donc de promouvoir des idées innovantes pour réformer l'Union européenne.

Contributeurs :

- Tomas Valasek, directeur « Politique étrangère et Défense »
- Simon Tilford, économiste en chef
- Hugo Brady, chargé de recherche

DEMOSEUROPA, VARSOVIE

DemosEuropa-Centre for European Strategy (www.demoseuropa.eu) est un think tank international et indépendant qui vise à apporter des réponses aux défis auxquels font face l'Union européenne, les États membres et les citoyens européens. C'est un forum d'idées sur les dimensions politique, sociale et économique de l'intégration européenne et des relations internationales. Les travaux de DemosEuropa s'articulent autour de différents programmes, qui se concentrent notamment sur les aspects politiques de l'intégration européenne, les réformes économiques dans l'UE et le rôle de l'Europe dans le monde. Le think tank publie des notes et des rapports élaborés sur la base de discussions interactives, conférences et séminaires.

Contributeurs :

- Paweł Świeboda, président
- Maciej Duszczyk, conseiller en politique sociale
- Alan Mayhew, conseiller en politique économique
- Jarosław Pietras, chef du projet « Budget européen »

DIIS, COPENHAGUE

Le Danish Institute for International Studies (www.diis.dk) est un institut de recherche indépendant consacré aux études de relations internationales. L'institut rédige des rapports et des analyses et suit les développements dans les affaires internationales de façon constante, de façon à évaluer la situation danoise en matière de politique étrangère et de sécurité.

DIIS publie les résultats de ses recherches et fait partager ses analyses et ses connaissances à travers des services de documentation, d'information et bibliothécaires. DIIS contribue également à l'éducation des chercheurs, soutient le développement des capacités de recherche dans les pays en développement et établit des contacts entre les milieux de recherche danois et internationaux.

Contributeurs :

- Ian Manners, chargé de recherche senior, responsable du programme « Dynamiques internes de l'UE »
- Catharina Sørensen, chargée de recherche

ECFR, LONDRES-MADRID-BERLIN-PARIS

Le European Council on Foreign relations (www.ecfr.eu) a été fondé en octobre 2007 afin de promouvoir une politique étrangère européenne plus intégrée, à soutien des intérêts et valeurs partagées par les Européens. Avec sa structure unique, l'ECFR amène une perspective véritablement paneuropéenne dans les débats sur la place de l'Europe dans le monde. L'ECFR a été fondé par un Conseil composé de ministres et parlementaires européens, entrepreneurs, universitaires de renom, journalistes et intellectuels. L'ECFR défend ses positions à travers l'Europe auprès des responsables politiques, des médias et du grand public, afin de faire le lien entre idées innovantes, décision politique et action civique.

Contributeurs :

- Mark Leonard, directeur exécutif
- Daniel Korski, chargé de recherche senior

- Richard Youngs, coordinateur du programme Démocratisation au FRIDE

ELIAMEP, ATHÈNES

Créée en 1988, la Hellenic Foundation for European and foreign Policy (www.eliamep.gr) est un think tank indépendant et à but non lucratif, assurant à la fois des missions de recherche et de formation, basé à Athènes. La mission d'Eliamep est de fournir un cadre pour les débats publics et politiques sur les questions concernant l'intégration européenne et les relations internationales et de conduire des recherches scientifiques pour aider les responsables politiques à prendre des décisions en toute connaissance de cause. Eliamep fournit en effet aux décideurs politiques, aussi bien dans le secteur privé que public, en Grèce, en Europe et ailleurs, une information indépendante et pertinente, ainsi que des analyses et des propositions concrètes.

Contributeurs :

- Loukas Tsoukalis, président
- Panayiotis C. Ioakimidis, membre du directoire
- Nikos Koutsiaras, chargé de recherche senior
- Anna Triandafyllidou, chargé de recherche senior
- Janis A. Emmanouilidis, chargé de recherche « Stavros Costopoulos »
- Ruby Gropas, chargé de recherche

EPC, BRUXELLES

Le European Policy Centre (www.epc.eu) est un think tank indépendant et à but non lucratif dont le but est de contribuer au bon fonctionnement du processus d'intégration européenne. EPC travaille « à la pointe » de la prise de décision européenne et internationale, en fournissant à ses membres et au grand public une information rapide et de qualité et des analyses consacrées aux agendas politiques européen et international.

En ligne avec son approche multiforme, EPC compte parmi ses membres aussi bien des entreprises, fédérations professionnelles, chambres de commerce et syndicats, que des missions diplomatiques ou des collectivités locales et régionales, ainsi que des ONG représentant un large spectre d'intérêts de la société civile, des fondations et des organisations internationales et religieuses.

Contributeurs :

- Hans Martens, directeur général
- Antonio Missiroli, directeur des études
- Fabian Zuleeg, chargé de recherche senior

- Elizabeth Collett, chargée de recherche
- Sara Hagemann, chargée de recherche
- Jérôme Bacquias, assistant de programme

EUROPEUM, PRAGUE

Europeum Institute for European Policy (www.europeum.org) est un institut indépendant, à but non lucratif et non partisan. Il travaille sur des questions liées à l'intégration européenne et les répercussions de cette dernière sur le processus de transition politique, économique et de la sphère juridico-administrative en République Tchèque. Europeum cherche à contribuer au développement durable de la démocratie et au renforcement de la sécurité, stabilité, liberté et solidarité à travers l'Europe. Europeum publie des analyses d'opinion et soumet les alternatives aux réformes internes en République Tchèque afin d'assurer son appartenance à part entière à l'Union européenne et une position respectée au sein de celle-ci. Europeum s'est donné la mission de présenter « les idées tchèques à l'Europe et les idées européennes aux Tchèques ».

Contributeurs :

- David Král, directeur
- Vladimír Bartovic, chargé de recherche
- Tereza Hořejšová, chargée de recherche
- Lukáš Pachta, chargé de recherche
- Věra Řiháčková, chargée de recherche
- Tereza Svačinová, chargée de recherche
- Tomáš Weiss, ancien chargé de recherche d'Europeum, maintenant à l'Institut de Relations Internationales à Prague

SIEPS, STOCKHOLM

Le Swedish Institute for European Policy Studies (www.sieps.se) conduit et promeut une recherche sur les politiques et la prise de décision au niveau européen. SIEPS constitue un lien entre le monde académique et les décideurs politiques, à plusieurs niveaux. En publiant des rapports et en organisant des conférences et des séminaires, SIEPS tâche d'approfondir la compréhension des défis auxquels est actuellement confrontée l'Europe.

Contributeurs :

- Daniel Tarschys, membre du directoire
- Carl Fredrik Bergström, chargé de recherche senior
- Anna Michalski, chargée de recherche

SWP, BERLIN

Le Stiftung Wissenschaft und Politik-German Institute for International and Security Affairs (www.swp-berlin.org) est un établissement scientifique indépendant qui conduit une recherche orientée vers la proposition de solutions pratiques, sur la base de laquelle il conseille notamment le Bundestag (le Parlement allemand) et le gouvernement fédéral sur les questions de politique étrangère et de sécurité. Les analyses et les publications produites par les chercheurs de SWP, ainsi que leur participation aux débats nationaux et internationaux sur des questions clés contribuent à façonner leurs opinions dans leurs domaines de compétence respectifs.

Depuis janvier 1965, l'Institut est financé par le budget fédéral, soutien qui est complété par les contributions d'autres sponsors.

Contributeurs :

- Steffen Angenendt, chargé de recherche
- Peter Becker, chargé de recherche
- Dr Susanne Dröge, chargée de recherche
- Dr Oliver Geden, chargé de recherche
- Daniela Schwarzer, chargée de recherche
- Roderick Parkes, assistant de recherche

Nos remerciements vont aux auteurs des think tanks qui ont participé à ce projet et aux équipes de Notre Europe et de la Fondation pour l'innovation politique, en particulier à Sara Pini et à Zoe McKenzie pour leur engagement dans ce projet.

Notre Europe – Fondation pour l’innovation politique – 2008 – ISBN 978-2-917613-07-8