

**Une vision, de l'action, des frontières :**  
**notre projet pour l'Europe**

**Document réalisé par la Direction des études de l'UMP**  
**Emmanuelle Mignon, directeur,**  
**Julien Veyrier, directeur-adjoint,**  
**Eric Tallon, Pierre Messerlin, Fabienne Chol, Arnaud Chaput,**  
**Nelly Hanon, Anne Renault, Jean-Baptiste Michau, Hervé Schoner.**



# Table des matières

---

<b>Les leçons du référendum du 29 mai 2005</b>	<b>6</b>
<i>Table ronde n° 1</i>	
<b>Première leçon. L'échec des référendums français et néerlandais diffère l'achèvement de l'intégration politique de l'Europe.</b>	<b>6</b>
1.1 Le passage d'une communauté économique à une union politique s'est affirmé de plus en plus nettement au cours des vingt dernières années.	6
1.2 Les non français et néerlandais retardent, mais n'arrêtent pas officiellement le processus constitutionnel.	7
<b>Deuxième leçon. Le non français révèle une profonde incompréhension de l'acquis communautaire.</b>	<b>9</b>
2.1 Le fonctionnement de l'Europe reste largement méconnu.	9
2.2 Les politiques communautaires suscitent l'inquiétude et la méfiance.	11
<b>Troisième leçon. La victoire du non exprime une défiance à l'égard des modalités actuelles de la construction européenne.</b>	<b>11</b>
3.1 Les blocages institutionnels restent intacts.	11
3.2 La défiance à l'égard des élargissements perdure.	12
<b>Chapitre 1. Quelles frontières pour l'Europe ?</b>	<b>14</b>
<i>Table ronde n° 2</i>	
<b>1. L'achèvement du processus d'élargissement né de la chute du bloc communiste rend inévitable quelques nouvelles adhésions.</b>	<b>15</b>
1.1 L'adhésion programmée de la Bulgarie et de la Roumanie	15
1.2 La question de l'unité géographique de l'Union européenne et l'adhésion des pays des Balkans occidentaux	17
<b>2. Pour pouvoir accomplir son projet politique, l'Union européenne n'a pas vocation à étendre indéfiniment ses frontières.</b>	<b>19</b>
2.1 La Turquie : le partenariat plutôt que l'adhésion	20
2.2 Les pays de la rive sud de la Méditerranée ont vocation à être des partenaires de l'Union européenne, pas des membres.	25
2.3 La situation des Etats situés à l'est de la frontière orientale actuelle de l'Union	28
2.4 Une alternative aux adhésions : le partenariat privilégié avec l'Union européenne	28
<b>Chapitre 2. Quelle stratégie d'influence pour la France ?</b>	
<b>    Quel moteur pour l'Union européenne ?</b>	<b>34</b>
<i>Table ronde n° 3</i>	
<b>1. La France perd progressivement de son influence au sein des institutions européennes.</b>	<b>34</b>
1.1 La France a perdu son statut de « grand Etat » au sein de la Commission et a vu son poids se réduire au sein du Conseil.	34
1.2 Au Parlement européen, les groupes politiques majeurs et les commissions les plus influentes sont délaissés par les députés français.	35
1.3 L'image de la France s'est dégradée au sein des institutions communautaires.	38
<b>2. A la perte d'influence politique s'ajoute une perte d'influence au sein de l'administration communautaire.</b>	<b>39</b>
2.1 Les Français occupent moins souvent qu'auparavant les postes les plus élevés dans la hiérarchie bruxelloise.	39
2.2 La France ne sait pas suffisamment défendre ses intérêts à Bruxelles.	41
2.3 Assurer une meilleure coordination de la voix de la France devant les institutions européennes	44

<b>3. La France doit opter pour la voie intergouvernementale afin d'imaginer le moteur de l'Europe de demain.</b>	<b>46</b>
3.1 L'axe franco-allemand : un moteur majeur de l'Europe	46
3.2 Le développement de partenariats solides avec les autres grands pays dans le cadre du G5 permettrait à la France de demeurer un moteur de proposition et d'action en Europe.	47

## **Chapitre 3. Quelles politiques pour l'Europe ?** **51**

### *Table ronde n° 4*

<b>1. Plusieurs des grandes politiques lancées dans le cadre communautaire ont été ou sont de grandes réussites.</b>	<b>52</b>
1.1 La politique agricole commune (PAC) a été l'instrument de la modernisation de l'agriculture européenne.	52
1.2 La politique régionale de l'Union européenne a permis la convergence des économies européennes, le développement de plusieurs régions jusque là sous-développées et l'élévation du niveau de vie moyen des habitants des pays membres.	55
1.3 Le programme Erasmus est l'un des vecteurs majeurs de la promotion de l'Union européenne chez les jeunes.	57
<b>2. Plusieurs projets européens n'ont pas donné les résultats escomptés et nécessitent un approfondissement ou une réforme de leur fonctionnement.</b>	<b>58</b>
2.1 Approfondir la politique étrangère et de sécurité commune pour donner à l'Union les moyens de ses ambitions sur la scène internationale	58
2.2 Donner un nouvel élan à la stratégie de Lisbonne pour faire de l'Union européenne « l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde »	60
2.3 Développer la politique européenne de l'énergie afin de préparer l'Union aux enjeux du XXI <sup>ème</sup> siècle	62
<b>3. Adapter les instruments qui permettront le renouveau des politiques communes : trouver un accord sur le budget et réintroduire la notion de préférence communautaire</b>	<b>64</b>
3.1 Le budget européen actuel : fonctionnement et répartition des dépenses.	64
3.2 Les Etats-membres de l'Union ne réussissent pas à trouver un accord sur le budget pour la période 2007-2013.	66
3.3 Réintroduire la notion de préférence communautaire	69

## **Chapitre 4 : Comment sortir de la crise institutionnelle ?** **72**

### *Table ronde n° 5*

<b>1. A la suite du rejet du traité constitutionnel par une majorité de Français et de Néerlandais, l'Union se trouve dans une situation de crise institutionnelle.</b>	<b>72</b>
1.1 Depuis l'entrée en vigueur du traité de Nice, le fonctionnement institutionnel de l'Union est régi par un ensemble de règles complexes et injustifiées.	72
1.2 Les « non » français et néerlandais lors des référendums portant sur la ratification du traité constitutionnel empêchent l'Union de réformer son fonctionnement institutionnel sur la base de ce texte.	77
<b>2. Face au blocage institutionnel actuel, les initiatives développées en marge du cadre communautaire sont des pistes de relance intéressantes.</b>	<b>80</b>
2.1 Les Etats membres voulant aller plus loin et plus vite dans la construction européenne peuvent mettre en place des coopérations renforcées.	80
2.2 La coopération intergouvernementale peut permettre de mettre en œuvre des projets porteurs pour l'Union en dehors du cadre communautaire afin de passer outre les blocages et les lenteurs.	82
<b>3. La relance institutionnelle de l'Union passe également par l'avènement d'un véritable gouvernement économique de l'Union.</b>	<b>85</b>
3.1 Premier axe : faire de l'Eurogroupe le gouvernement économique de la zone euro	86
3.2 Deuxième axe : renforcer la coordination des politiques économiques et budgétaires, pour plus de croissance	87
3.3 Troisième axe : faire de la Banque centrale européenne (BCE) un organisme plus transparent au service de la stabilité et de la croissance	88

# Les leçons du référendum du 29 mai 2005

## Table ronde n° 1

---

Depuis plus d'un demi-siècle, la France se présente tour à tour comme un moteur ou un frein à la construction européenne. En 1950, elle est à l'initiative de la première communauté européenne, celle du charbon et de l'acier (CECA) ; quatre ans plus tard, elle rejette le projet de communauté européenne de défense (CED) qui aurait permis l'émergence d'une force armée européenne. En 1957, elle signe le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et le traité Euratom ; mais élabore peu après le plan Fouchet qui propose une Europe politique déconnectée de la CEE, avant de provoquer en 1965 la première grande crise communautaire, la politique de la chaise vide. **En disant non à près de 55%, le 29 mai 2005, au référendum sur le traité constitutionnel européen, les Français s'inscrivent à nouveau dans une logique de défiance à l'égard de l'Europe, qui touche à la fois la méthode, le contenu et les enjeux de la construction européenne.**

### **1. Première leçon. L'échec des référendums français et néerlandais diffère l'achèvement de l'intégration politique de l'Europe.**

#### **1.1 Le passage d'une communauté économique à une union politique s'est affirmé de plus en plus nettement au cours des vingt dernières années.**

La construction européenne repose sur la méthode fonctionnaliste inventée et définie par Jean Monnet qui prévoit une intégration croissante par secteurs entre les Etats membres, dont l'intégration politique est l'objectif et l'ultime étape. La construction européenne procède à la fois par l'approfondissement des champs de compétence dévolus à la communauté européenne et par l'élargissement du nombre des Etats membres.

Au cours des deux dernières décennies, l'évolution de la Communauté économique initiale vers une union politique s'est appuyée sur trois relais :

1. le Parlement européen, qui devient en 1979 une assemblée élue au suffrage universel direct, adopte en 1984 le rapport d'Altiero Spinelli qui consacre le principe de la citoyenneté européenne et propose l'adoption d'une Constitution européenne. Dix ans plus tard, en 1994, il approuve le rapport Herman qui propose l'établissement d'une Constitution européenne sans se prononcer toutefois sur le projet de Constitution annexé au rapport, qui ne sera pas adopté ;
2. la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), qui a affirmé la primauté du droit communautaire originaire et dérivé sur les droits nationaux dans les domaines où il y a eu un transfert de compétences (arrêt *Costa c. Enel*, 1964). En 1986, elle qualifie les traités fondateurs de « charte constitutionnelle de base » (arrêt *Les Verts*, 1986). Elle dégage par ailleurs, depuis le milieu des années 70, des principes généraux du droit communautaire, tirés des traités fondateurs, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des traditions constitutionnelles des

Etats membres, dont l'ensemble constitue un embryon de normes fondamentales comme il en existe dans toutes les Constitutions démocratiques ;

3. les traités eux-mêmes, qui, en approfondissant le champ des compétences communautaires, ont rythmé l'évolution de la Communauté vers une Europe politique. En 1987, l'Acte unique européen se fixe pour objectif d'achever le marché unique à l'horizon 1992. L'année 1992 marque le premier passage réellement significatif à l'Europe politique : le traité de Maastricht établit l'Union européenne, qui englobe les communautés européennes issues des traités antérieurs et acquiert de nouvelles compétences : la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Le traité d'Amsterdam de 1997 consacre formellement les principes de démocratie, de liberté, de respect des droits de l'homme et renforce le rôle du Parlement européen.

En 2000, le Conseil européen de Nice se donne pour objectif de fixer les principes et les méthodes d'évolution du système institutionnel dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. Cependant, le compromis obtenu ne satisfait pas la plupart des Etats, qui estiment que la réforme des mécanismes de prise de décision à la majorité qualifiée n'est pas à la hauteur des transformations nécessaires. Avec le traité de Nice, le système juridique communautaire repose alors sur sept traités auxquels s'ajoutent une cinquantaine de protocoles et d'annexes ainsi que les traités d'adhésion. Face à cette complexité, la déclaration sur l'avenir de l'Union annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale (CIG) de Nice prévoit l'ouverture d'un large débat portant sur les finalités politiques de l'intégration européenne, comme préalable à l'organisation d'une nouvelle CIG en 2004 : la construction européenne semble proche d'atteindre son but politique.

## **1.2 Les non français et néerlandais retardent, mais n'arrêtent pas officiellement le processus constitutionnel.**

La Convention sur l'avenir de l'Union européenne a été installée par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, sur la base du consensus dégagé au Conseil européen de Gand deux mois plus tôt. L'échec de la CIG de Nice et la volonté de parvenir à un compromis large sur des bases démocratiques ont conduit les gouvernants européens à préférer la méthode conventionnelle, transparente et ouverte, aux négociations intergouvernementales à huis clos qui prévalaient jusqu'alors pour la révision des traités.

La Convention, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, associait des représentants des Etats membres, du Parlement européen, des parlements nationaux, de la Commission, ainsi que des représentants des pays candidats à l'adhésion, qui pouvaient participer aux délibérations dans la mesure où ils n'entravaient pas la recherche d'un consensus. Au terme des discussions publiques menées entre février 2002 et juillet 2003, la Convention a abouti à la rédaction d'un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le 29 octobre 2004, les chefs d'Etat ou de gouvernement des 25 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Turquie, ont signé à Rome le Traité établissant une Constitution pour l'Europe dont la ratification, au terme d'un accord conclu en juin 2004, doit intervenir avant la fin 2006. Le texte final diffère très peu du texte issu de la Convention.

Les modalités de cette ratification varient selon les dispositions constitutionnelles propres à chaque Etat. A l'exception de la France, du Danemark et du Portugal, pour lesquels une ratification par référendum est prévue, les Etats européens procèdent par la voie parlementaire, éventuellement précédée ou suivie d'un référendum consultatif (Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Le non obtenu aux référendums français du 29 mai 2005 (54,68%) et néerlandais du 1<sup>er</sup> juin 2005 (61,7%) ont retardé l'achèvement du processus constitutionnel. Dès le 6 juin 2005, le Royaume-Uni a annoncé la suspension de sa procédure de ratification parlementaire. Les 16 et 17 juin, le Conseil européen a estimé que « *la date du 1<sup>er</sup> novembre 2006, qui avait été initialement prévue pour faire l'état des ratifications, n'est plus tenable puisque ceux qui n'ont pas ratifié ne sont pas en mesure de fournir une bonne réponse avant la mi-2007* ». En juillet 2005, les Luxembourgeois ont accepté la ratification du traité. En revanche, tous les autres pays qui n'ont pas encore ratifié ont par la suite suspendu ou envisagé de suspendre le processus. **Formellement, le processus de ratification par les Etats membres n'est pas abandonné, mais il est devenu politiquement très hasardeux. En tout état de cause, les positions française et néerlandaise rendent nécessaire une phase de concertation et de dialogue préalable à toute nouvelle avancée.**

#### **Encadré 1. Qui a voté non le 29 mai ?**

Le rejet de la Constitution européenne s'est inscrit dans un contexte de forte mobilisation électorale, avec un taux de participation de 69,74%, une mobilisation nettement supérieure à celle des scrutins régionaux et européen de 2004, équivalente à celle du premier tour de l'élection présidentielle de 2002 et proche de celle du référendum de 1992 (69,69%).

Selon un sondage mené par le CSA le 29 mai 2005, jour du référendum, le non émane aussi bien des hommes (53%) que des femmes (57%), et recoupe toutes les tranches d'âge, à l'exception des 55 ans et plus qui se sont majoritairement prononcés en faveur du traité (55%). Les 18-24 ans et les 35-54 ans sont ceux qui ont le plus fortement exprimé leur hostilité au texte. Ce sont l'essentiel des classes actives qui ont rejeté le texte constitutionnel.

En termes de proximité partisane, le non émane à la fois des sympathisants de l'extrême gauche (85%), du PCF (91%), du PS (52%), des Verts (59%), du RPF/MPF (62%) et du FN (82%). Seuls, les sympathisants de l'UMP (84%) et de l'UDF (83%) se sont exprimés en faveur du texte.

Le non est majoritaire dans toutes les catégories de revenu à l'exception des catégories dont le revenu mensuel est supérieur à 3 000 €. En réalité, le non est particulièrement important dans les classes moyennes et actives. Déjà fort en 1992 dans les catégories sociales les moins favorisées, le non s'est encore renforcé chez les ouvriers (70%), les employés (63%) et, dans une moindre mesure, les professions intermédiaires (54%). Les études d'opinion menées tout au long de la campagne montrent que la poussée du non s'est effectuée par « capillarité ascendante » au sein du corps social français.

Si le non est majoritaire au sein des classes moyennes, la franche distinction observée en 1992 entre le vote des classes moyennes du secteur privé et celles du secteur public a totalement disparu en 2005. Fragilisées par le niveau du chômage et le sentiment de précarisation professionnelle, **les classes moyennes du privé sont porteuses d'une opposition grandissante à la construction communautaire, mais sont aujourd'hui**

**rejointes par les classes moyennes du public. Cette nouvelle communion est sans doute l'une des clés de la défaite du oui. Elle révèle l'existence d'un fossé grandissant entre classes moyennes et classes supérieures.** Alors qu'en 1992, les classes supérieures avaient majoritairement voté non à Maastricht pour signifier leur opposition au pouvoir socialiste, elles ont suivi la même logique en 2005 en votant oui pour s'opposer au non de gauche. A l'inverse, les classes moyennes du privé s'opposent aujourd'hui tout autant à la droite qu'à la gauche de gouvernement, privilégiant l'abstention ou le vote protestataire.

**La rupture entre les élites et les classes moyennes apparaît aussi nettement parmi les électeurs de gauche.** En 1992, les élites traditionnelles de gauche – cadres de la fonction publique, professions intellectuelles supérieures – avaient voté massivement en faveur du oui au traité de Maastricht. Elles ont encore voté oui à la Constitution. Elles constituent l'un des derniers groupes socio-professionnels encore préservés de la montée des anxiétés professionnelles et scolaires. Le contraste avec l'attitude des classes moyennes et populaires de gauche n'en est que plus frappant. Face à la perspective du chômage, les emplois intermédiaires du public ont servi de refuge à des générations de diplômés qui, aujourd'hui, s'inquiètent de ce qu'ils perçoivent comme une dérive libérale de la construction européenne.

Le vote non repose donc, à l'évidence, sur un sentiment de déclassement social et sur la crainte de la précarité professionnelle. Il est frappant de constater que si les diplômés d'un niveau Bac+2 se sont prononcés en faveur du oui, toutes les catégories de diplômes inférieurs se sont prononcées en majorité pour le non. Entre le référendum de 1992 et celui de 2005, le basculement d'une partie des diplômés intermédiaires vers le non reflète la déception de ceux dont l'effort scolaire n'a pas permis l'ascension sociale.

## **2. Deuxième leçon. Le non français révèle une profonde incompréhension de l'acquis communautaire.**

### **2.1 Le fonctionnement de l'Europe reste largement méconnu.**

La campagne référendaire a fait apparaître une importante demande d'information sur l'Europe de la part des électeurs, rendue d'autant plus nécessaire par la forte campagne de désinformation menée sur le contenu du texte.

En effet, contrairement au référendum de 1992 dont l'enjeu était celui de la souveraineté monétaire, le projet constitutionnel ne contenait pas de stipulation aussi forte et concrète pour susciter l'adhésion des électeurs et canaliser le débat. Alors qu'en 1992, la campagne référendaire était centrée sur l'euro, la campagne de 2005 s'est dispersée au fil des 448 articles du traité constitutionnel, pour finalement glisser vers les enjeux de la construction européenne en général. De fait, le texte de la Constitution est resté largement méconnu. Ainsi, selon un sondage mené à la veille du vote<sup>1</sup>,

- 12% des personnes interrogées déclaraient avoir lu le texte intégralement ou presque ;
- 46% déclaraient en avoir lu quelques extraits ;
- 30% ne l'avaient pas lu, mais déclaraient être informés des principales stipulations ;
- 11% n'avaient pas d'information sur le sujet.

---

<sup>1</sup> Sondage TNS-Sofres réalisé le 20 mai 2005

Le déficit d'information sur la construction européenne a encouragé, en outre, la circulation de commentaires souvent erronés du traité constitutionnel. Selon un récent rapport consacré à la « fracture européenne »<sup>1</sup>, le déficit d'information est en réalité un déficit de communication, qui est imputable à la défaillance des trois médiateurs naturels de la construction européenne : les élus, les médias, l'école. Malgré les initiatives menées au cours des dernières années pour populariser le message européen (Dialogue national sur l'Europe, 1996-1997 ; débat sur l'avenir de l'Europe, 2001, etc.), le morcellement des structures d'information, l'insuffisance des moyens budgétaires engagés, l'absence de formation adéquate des fonctionnaires et des enseignants et le caractère souvent tardif des campagnes d'information, pénalisent le message européen.

Par ailleurs, la croyance de beaucoup de Français qu'une nouvelle négociation serait possible avec nos partenaires, dans un délai rapide, en cas de rejet du traité constitutionnel traduit également une grande méconnaissance des difficultés du processus décisionnel européen dans une Union à 25 pays.

### **Encadré 2. Les propositions du rapport Herbillon**

Le rapport Herbillon formule 40 propositions pour pallier le déficit d'information sur l'Europe. La stratégie préconisée s'articule autour de 5 axes :

**1. « européeniser » la vie publique.** Le rapport propose de donner au ministère des Affaires européennes un véritable rôle d'impulsion et de coordination en matière de communication sur l'Europe et d'instaurer des conseils interministériels réguliers portant sur les affaires européennes. Par ailleurs, il préconise d'intégrer systématiquement la dimension européenne dans l'exposé des motifs des projets de loi déposés par le gouvernement ;

**2. faire de l'école le lieu d'apprentissage de la citoyenneté européenne,** en incorporant les notions de base sur les institutions et la culture européenne dans le « socle commun des connaissances » instauré par la nouvelle loi d'orientation sur l'école. Ces connaissances pourraient faire l'objet d'une évaluation au moment du brevet des collèges ;

**3. promouvoir l'esprit européen par les valeurs du sport et de la jeunesse,** en créant un Office européen de la jeunesse qui coordonnerait l'ensemble des actions menées au niveau de l'Union en direction de la jeunesse (service volontaire européen, Erasmus,...). Une information sur l'Europe pourrait également être prévue au cours de la journée d'appel à la préparation à la défense (JAPD) ;

**4. populariser l'Europe par un traitement médiatique plus attractif et plus régulier,** en inscrivant le traitement des affaires européennes parmi les obligations du service public de l'audiovisuel. Le rapport propose aussi d'encourager la production de programmes courts sur l'Europe et d'assurer le développement de la chaîne Euronews en lui permettant d'accéder à la télévision numérique terrestre (TNT) ;

**5. recourir aux symboles pour développer une conscience européenne,** en imposant le double pavage des édifices publics, en instaurant un ordre européen de décoration ou en créant un timbre européen.

---

<sup>1</sup>HERBILLON, M., *La fracture européenne*, rapport au Premier ministre, juin 2005

## **2.2 Les politiques communautaires suscitent l'inquiétude et la méfiance.**

Les sondages menés au lendemain du référendum montrent que la consultation référendaire a été utilisée par les électeurs comme une session de rattrapage sur les enjeux européens. Aujourd'hui, la construction européenne suscite la méfiance<sup>1</sup> : 52% des Français se déclarent inquiets ou hostiles à l'égard de la construction européenne. C'est la première fois que le niveau d'inquiétude des Français, qui approchait 43% au moment des élections européennes de 2004, devient majoritaire. Aujourd'hui, à peine plus d'un Français sur trois (36%) affirme être enthousiaste et confiant à l'égard de la construction européenne.

**La circonspection des Français est, dans une large mesure, liée au sentiment que les politiques communautaires seraient un facteur d'aggravation, et non d'amélioration, de la situation française.** Ainsi, lorsqu'on demande aux Français d'identifier les enjeux qui ont le plus compté pour eux au moment du vote<sup>2</sup>, 41% d'entre eux citent la situation sociale en France, 26% le rôle de la France en Europe, 24% la place de l'Europe dans le monde et 21% le contenu du texte de la Constitution européenne. Les partisans du non ont donc estimé que l'Europe était en partie responsable du contexte économique et social difficile. Les proportions prises, au cours de la campagne, par le débat sur le projet de directive sur les services (directive dite Bolkestein) et l'exemple du « plombier polonais » devenu l'icône du *dumping* social, sont à cet égard révélatrices de la profonde méfiance de l'opinion publique française à l'égard des initiatives communautaires.

## **3. Troisième leçon. La victoire du non exprime une défiance à l'égard des modalités actuelles de la construction européenne.**

### **3.1 Les blocages institutionnels restent intacts.**

**La victoire du non au référendum aboutit à un profond paradoxe : alors que les Français ont voulu, par leur vote, rejeter l'Europe du traité de Nice, ils l'ont en réalité plébiscitée.** Les blocages institutionnels découlant du traité de Nice restent donc intacts, en particulier :

- la désignation d'un commissaire européen par Etat membre, qui ralentit le processus décisionnel au sein de la Commission et atténue la visibilité des responsables européens aux yeux des électeurs. En l'absence de réforme, la Commission européenne reste, aux yeux de l'opinion publique, le symbole d'une technocratie coupée des attentes populaires ;
- une répartition des sièges au sein du Parlement européen complexe et réalisée au détriment des grands Etats. En effet, l'attribution des sièges est fondée sur le principe de la proportionnalité dégressive qui relativise le critère de la population. Ainsi, à l'issue du processus d'élargissement, la France devrait avoir un total de 72 sièges, soit un pour 832 000 habitants environ, alors que Malte, avec cinq sièges, aura un siège pour 80 000 habitants<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Sondage Louis Harris du 30 mai 2005

<sup>2</sup> Sondage CSA réalisé le 29 mai 2005

<sup>3</sup> Eurostat

- l'inefficacité du système de présidence tournante au niveau du Conseil européen et du système de pondération des voix qui est à la fois complexe et défavorable aux grands Etats.

Ces blocages institutionnels se doublent d'une incertitude concernant les perspectives financières de l'Union, après l'échec des négociations lors du dernier sommet européen de juin 2005. Alors que certains partenaires européens de la France, notamment le Royaume-Uni, dénoncent le poids excessif de la politique agricole commune (PAC), qui représente 43% du budget communautaire, la France en appelle au respect des accords signés à Luxembourg en 2003 qui « sanctuarisent » les dépenses de la PAC jusqu'en 2013. En affaiblissant la position de la France à l'échelle européenne, la victoire du non fait peser une menace sur les équilibres atteints au cours des négociations antérieures.

### **3.2 La défiance à l'égard des élargissements perdure.**

Alors que le passage de l'Europe des six à l'Europe des 15 s'était étalé progressivement au cours des trente dernières années, le brutal élargissement à dix nouveaux Etats membres en mai 2004 a fortement marqué les opinions publiques. Ainsi, en 2003, moins d'un Français sur deux (42%) se déclarait favorable à l'élargissement<sup>1</sup> et une très large majorité (60%) estimait qu'une Europe élargie à 25 ne pourrait pas fonctionner. Selon le même sondage, les raisons avancées par les personnes interrogées pour justifier leur scepticisme tiennent au retard économique des pays candidats et aux risques accrus de chômage ou de délocalisation. Aujourd'hui, l'identité des nouveaux Etats membres et la nouvelle carte de l'Union européenne restent très largement méconnus.

La brutalité de l'élargissement de 2004 a fait naître, en outre, une profonde interrogation sur le rythme des futures adhésions. L'éventualité d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne, en particulier, inquiète fortement l'opinion publique en raison de la déstabilisation qu'elle pourrait entraîner. En effet, avec 72 millions d'habitants, ce nouvel élargissement aurait quasiment le même impact démographique que le passage de 15 à 25 Etats membres en mai 2004. Il ferait à terme de la Turquie le pays le plus important de l'Union européenne. Un élargissement à la Turquie aurait en outre pour effet de donner à l'Union des frontières communes avec l'Iran, l'Irak, la Syrie, l'Arménie et la Géorgie ce qui, compte-tenu de l'instabilité de ces pays, constituerait une menace réelle pour l'équilibre européen. Enfin, le refus de la Turquie de reconnaître le génocide arménien ainsi que Chypre, qui est un nouvel Etat membre de l'Union, semble compromettre définitivement la possibilité même de négociations avec ce pays.

**Le non français au référendum du 29 mai 2005 apparaît donc, en réalité, comme une demande de précision sur l'identité de l'Europe, sur ses réalisations, sur ses objectifs. Une vision, de l'action, des frontières : tel est le message qu'entend porter le projet de l'UMP pour l'Europe.**

---

<sup>1</sup> Sondage réalisé par BVA le 8 février 2003 pour le Service d'information du gouvernement (SIG)

### **Encadré 3. Le non néerlandais**

Le 1<sup>er</sup> juin 2005, trois jours après l'échec du référendum français, les électeurs néerlandais se sont prononcés contre la ratification du traité constitutionnel. Ce référendum n'avait qu'un caractère consultatif, mais le gouvernement avait annoncé qu'il se rallierait à son résultat à la double condition que la participation atteigne au moins 30% et que la majorité rassemble au moins 60% des suffrages. Avec un taux de participation de 63,4% - soit 24 points de plus qu'aux élections européennes de juin 2004 - et un taux de vote non de 61,6% des suffrages, ces deux conditions étaient remplies.

Le non à la Constitution était défendu par une large coalition allant des partis d'extrême gauche à ceux d'extrême droite, rejointe par des formations religieuses telles que le Parti politique réformé (SGP) et l'Union chrétienne. Le vote en faveur du texte associait les trois partis de la coalition gouvernementale (l'Appel chrétien-démocrate, le Parti populaire pour la liberté et la démocratie, le Parti des démocrates 66), et deux partis d'opposition, le Parti du travail et la Gauche verte.

Selon les enquêtes d'opinion, le non néerlandais exprime à la fois :

- l'insatisfaction des électeurs à l'égard du gouvernement de Jan Peter Balkenende ;
- le refus de la population de voir la Turquie entrer dans l'Union et, plus largement, son manque de confiance dans la capacité de l'Union à limiter les flux migratoires ;
- la crainte des dérives économiques de l'Europe. Premiers contributeurs au budget de l'Union (avec une contribution nette de 180 euros par habitant), les Néerlandais ont gardé le souvenir de la hausse des prix consécutive au passage à l'euro ;
- une défiance à l'égard de la législation communautaire, jugée moins libérale que la législation néerlandaise, notamment en matière de mariage homosexuel, de vente et de consommation de drogues douces et d'euthanasie.

# Chapitre 1. Quelles frontières pour l'Europe ?

## *Table ronde n° 2*

---

La déclaration Schuman du 9 mai 1950 définissait la première communauté européenne comme une « organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe ». L'élargissement de l'Union européenne constitue, au même titre que l'approfondissement des politiques communautaires, un atout pour la construction européenne dans la mesure où il permet d'augmenter la taille du marché unique, d'étendre la zone de stabilité et de paix à une plus grande partie du continent européen et d'accroître l'influence de l'Europe à l'échelle internationale.

Depuis leur création, les Communautés européennes (CECA, CEE, Euratom), puis l'Union européenne, ont connu plusieurs vagues successives d'élargissements qui ont porté le nombre d'Etats membres de six à 25.

Les six Etats signataires des traités de Rome en 1957 (l'Allemagne fédérale, la France, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas) ont été rejoints par le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973, par la Grèce en 1981, par l'Espagne et le Portugal en 1986, puis par l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995.

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, quinze ans après la chute du Rideau de fer, l'entrée dans l'Union de dix nouveaux Etats membres permet la réunification de l'Europe divisée par le joug communiste. Désormais, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, ainsi que Malte et Chypre, font partie intégrante de l'Union européenne, maintenant l'Europe des 25. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, prévue en 2007, constitue la dernière vague d'élargissement programmée à ce jour.

Jusqu'en 2004, l'élargissement de l'Union européenne avait suivi un rythme très progressif, tenant compte des déséquilibres que pouvait engendrer l'entrée dans l'Union de pays dont les caractéristiques économiques étaient différentes des Etats membres. Aussi, l'intégration massive de dix nouveaux Etats membres en 2004 suscite-t-elle une interrogation à la fois sur la capacité de l'Europe à s'élargir indéfiniment sans transformer radicalement la nature du projet européen, et sur les critères qui doivent présider à l'intégration de nouveaux Etats membres.

### **Encadré 4. Qui peut adhérer à l'Union européenne ?**

Les règles édictées par les traités actuels sont peu normatives quant à l'identité des pays candidats à l'adhésion. L'article 49 du traité sur l'Union européenne stipule que « tout Etat européen peut demander à devenir membre » de l'Union, sous réserve de respecter les principes énoncés par l'article 6 – notamment le respect de la démocratie et des droits de l'homme.

Les traités ne donnent aucune définition précise permettant de juger du caractère « européen » d'un Etat candidat à l'adhésion. Il est toutefois admis qu'à l'origine, cette stipulation, qui figurait déjà à l'article 237 du traité de Rome, signifiait que le pays candidat devait avoir la plus grande partie de son territoire en Europe. L'accord d'association, signé avec la Turquie en 1963, s'est écarté de cette définition en envisageant déjà la perspective d'une adhésion de ce pays, à la différence de l'OTAN qui a pris soin de distinguer dans le protocole de Londres du 22 octobre 1951 le territoire de l'Europe et le territoire de la Turquie.

Le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 a en revanche précisé les conditions de toute adhésion. Les critères dits de Copenhague prévoient que « *l'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises. L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire* »<sup>1</sup>.

## **1. L'achèvement du processus d'élargissement né de la chute du bloc communiste rend inévitable quelques nouvelles adhésions.**

### **1.1 L'adhésion programmée de la Bulgarie et de la Roumanie**

**Les candidatures d'adhésion roumaine et bulgare s'inscrivent dans le cadre de relations déjà anciennes avec l'Union européenne.** La Roumanie a été le premier et longtemps le seul pays d'Europe orientale à établir des relations bilatérales avec la Communauté européenne. En 1974, elle signe avec la CEE un accord lui permettant l'accès au système de préférences généralisées. La Bulgarie est pour sa part la première à établir des relations de nature diplomatique avec la Communauté (en 1988), alors que la Roumanie attendra 1990 pour nouer de telles relations. La candidature à l'adhésion de l'Union européenne de la Roumanie est présentée le 22 juin 1995, soit près de six mois avant celle de la Bulgarie, présentée le 18 décembre 1995.

#### **1.1.1 Les retards économiques, sociaux et politiques de la Bulgarie et de la Roumanie ont retardé leur processus d'adhésion à l'Union européenne.**

En raison de leurs retards économiques, sociaux, et politiques, ni la Bulgarie, ni la Roumanie n'ont été retenues dans la première vague de pays invités à ouvrir des négociations d'adhésion lors du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997. Tout comme la République slovaque, la Lettonie, la Lituanie et Malte, les deux pays ont donc dû patienter jusqu'au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, pour ouvrir des négociations d'adhésion. Celles-ci ont débuté en février 2000 pour la Roumanie et en mars 2000 pour la Bulgarie. Mais à cette date, les deux pays étaient trop en retard par rapport aux

---

<sup>1</sup> Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, Copenhague, 21-22 juin 1993

autres pays candidats en termes d'ouverture et de fermeture provisoires<sup>1</sup> de chapitres de négociation pour pouvoir participer à la vague d'adhésion du 1<sup>er</sup> mai 2004.

Malgré ce report, les chefs d'Etat et de gouvernement ont tenu à envoyer rapidement des messages positifs à la Bulgarie et à la Roumanie au sujet de leur avenir européen. Ainsi, le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 a-t-il fixé à 2007 la date prévue pour leur adhésion.

Enfin, **la Bulgarie et la Roumanie ont signé le 25 avril 2005 un traité d'adhésion à l'Union européenne et l'entrée des deux pays dans l'Union européenne est toujours prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007.** Cependant, si « *dans un certain nombre de domaines importants* »<sup>2</sup>, il apparaît clairement qu'un pays ne sera pas prêt à tenir ses engagements en termes d'adoption de l'acquis, le pays en question pourrait se voir imposer par l'Union, statuant à l'unanimité, une « clause de sauvegarde » qui reporterait alors son entrée d'un an, au 1<sup>er</sup> janvier 2008. La Commission a aussi prévu une clause de sauvegarde dite renforcée pour la Roumanie qui prévoit que l'adhésion pourrait être également retardée d'un an, par une décision prise à la majorité qualifiée des Etats membres, si la Roumanie n'est pas prête dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et de la concurrence.

#### 1.1.2 L'Union européenne a accompagné ces candidatures d'importantes aides financières.

En vue d'aider la Bulgarie et la Roumanie à préparer leur intégration dans l'Union européenne, celle-ci finance trois « instruments » de préparation à l'adhésion (dits instruments de « pré-adhésion ») :

- le programme PHARE (220 M€ pour la Bulgarie auxquels se sont ajoutées des aides pour la fermeture anticipée des quatre réacteurs de la centrale nucléaire de Kozloduy et 513 M€ pour la Roumanie en 2005<sup>3</sup>) ;
- le programme SAPARD, qui fournit des aides au développement agricole et rural (73 M€ en 2005 pour la Bulgarie et 171 M€ pour la Roumanie) ;
- ISPA, qui finance des projets d'infrastructures dans le domaine de l'environnement et des transports (147 M€ pour la Bulgarie et 342 M€ pour la Roumanie en 2005).

Les ressources affectées à ces programmes augmenteront jusqu'en 2006. La Roumanie aura reçu à cette date la somme la plus importante accordée à un Etat non membre de l'Union,<sup>4</sup> soit un total estimé à 1,1 Md€

---

<sup>1</sup> Les ouvertures et les fermetures sont dites provisoires dans la mesure où un chapitre peut toujours être rouvert tant que l'adhésion n'est pas effective.

<sup>2</sup> Article 39 du « Protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne »

<sup>3</sup> Site de la Commission européenne

<sup>4</sup> Voir à ce sujet MYARD J., *L'adhésion de la Roumanie en 2007, une échéance à respecter*, rapport d'information n°1480, Assemblée nationale, mars 2004, et LAMBERT J., *L'adhésion de la Bulgarie, un fort volontarisme européen en attente d'une reconnaissance rapide*, rapport d'information n°1479, mars 2004

### 1.1.3 Les deux pays ont engagé de nombreuses réformes afin de satisfaire aux conditions posées par l'Union européenne.

Afin de satisfaire aux critères de Copenhague, **la Roumanie et la Bulgarie ont engagé de profondes réformes politiques** en vue de leur adhésion à l'Union européenne. **La Roumanie a effectué une profonde révision de sa Constitution en octobre 2003.** Cette révision a notamment introduit un titre V consacré à la double intégration de la Roumanie à l'OTAN et à l'Union européenne. La primauté des dispositions européennes (droit communautaire originaire et dérivé) sur les lois internes – dès la date de l'adhésion – y a été expressément reconnue.

**Dans les deux pays, les dispositifs administratifs et judiciaires ont fait, et font toujours, l'objet de réformes,** notamment en Roumanie, où la révision de la Constitution a permis la création d'une Cour suprême de justice et a renforcé les garanties d'indépendance des magistrats. Cependant, comme le soulignait le 3 juin dernier le commissaire européen Ollie Rehn, ces réformes ne sont pas allées assez loin. Le système carcéral roumain se caractérise toujours par un phénomène de surpopulation et la vétusté de ses bâtiments tandis qu'en Bulgarie, un rapport de la Commission européenne de 2004 montre qu'il n'y a aucun avocat de la défense dans presque 50% des affaires criminelles en première instance.

**Malgré les réformes engagées, les situations restent inégales en ce qui concerne les droits de la personne, et surtout les droits des minorités.**

Sur ce dernier point, les progrès les plus importants concernent la Roumanie :

- la révision constitutionnelle d'octobre 2003 a permis de reconnaître le droit des minorités nationales à s'exprimer dans leur langue devant les instances judiciaires. A cette occasion, le droit de propriété a aussi été reconnu comme un droit à valeur constitutionnel ;
- le gouvernement roumain a aussi pris des mesures pour l'insertion des Tziganes (qui constituent la communauté rom la plus importante d'Europe centrale) ;
- d'importants progrès ont été réalisés dans le domaine de la protection de l'enfance avec notamment la fermeture de grands établissements inadaptés et la restructuration des institutions d'accueil existantes.

**En revanche, en Bulgarie, la situation de la minorité rom reste préoccupante.** Le pays a certes adopté un « programme cadre pour l'intégration égale des Roms dans la société bulgare », mais la Commission européenne considère qu'il n'a pas été suffisamment mis en œuvre jusqu'ici.

## **1.2 La question de l'unité géographique de l'Union européenne et l'adhésion des pays des Balkans occidentaux**

Depuis 2004, les Balkans occidentaux possèdent une frontière commune avec la partie centrale de l'Union européenne et, après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, ils formeront une enclave au sein de l'ensemble européen. Aussi, la cohérence géographique de l'ensemble européen conduit-elle à poser la question de l'éventuelle intégration de ces pays de l'Europe du Sud-Est, c'est-à-dire l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne

République yougoslave de Macédoine et la Serbie-Monténégro, y compris le Kosovo. En outre, l'adhésion de la Slovénie en mai 2004 a rapproché pour les pays des Balkans occidentaux la perspective de pouvoir être intégrés à l'Union européenne.

1.2.1 La vocation européenne des Balkans occidentaux a été reconnue par les Etats membres de l'Union européenne.

**L'appartenance des Balkans occidentaux à la famille européenne a été reconnue progressivement.** C'est au sommet européen de Feira, des 19 et 20 juin 2000, que les pays des Balkans furent qualifiés pour la première fois de « candidats potentiels à l'adhésion à l'Union Européenne ». Cette position a été réaffirmée lors du premier sommet Union européenne-Balkans occidentaux organisé à Zagreb en novembre 2000 dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

**Dans cette perspective, l'Union européenne est devenue le premier fournisseur d'aide aux pays des Balkans occidentaux, notamment grâce au processus de stabilisation et d'association (PSA) élaboré lors du sommet de Zagreb.** Le PSA se traduit par la négociation et la conclusion d'accords d'association (ASA) et est accompagné d'un « instrument » communautaire, le programme d'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation (CARDS). Doté de 4,65Mds € pour la période 2000-2006, ce programme doit permettre d'accompagner et de conforter le processus de réformes. Le PSA sert aussi de cadre aux actions conduites dans les Balkans dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Enfin, les pays des Balkans occidentaux bénéficient de préférences commerciales asymétriques exceptionnelles.

**Les pays des Balkans qui rejoignent le PSA s'engagent à :**

- **respecter les critères de l'Union européenne** concernant les réformes démocratiques (séparation des pouvoirs, indépendance des juges et des médias, loi électorale), le respect des droits de l'homme et des minorités, le retour des réfugiés et les réformes économiques ;
- **respecter des conditions particulières inscrites dans le PSA** (coopération avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, respect des accords de paix) ;
- **coopérer entre eux et établir des conventions de coopération régionale** prévoyant un dialogue politique, une zone régionale de libre-échange ainsi qu'une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

1.2.2 Le sommet européen de Thessalonique des 19, 20 et 21 juin 2003 a marqué une étape importante dans la relation Union européenne / Balkans occidentaux.

A cette occasion, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne et des Etats balkaniques ont affirmé partager les mêmes valeurs, œuvrer à la défense de celles-ci et vouloir voir les Balkans « *progresser sur la voie de l'intégration à l'Union européenne* » et ont adopté à cette fin « **l'agenda de Thessalonique** ».

Dans ce texte, les deux parties ont aussi reconnu le PSA « *comme le cadre du parcours européen des pays des Balkans jusqu'à leur adhésion future* » et soutenu la

résolution 1244 des Nations-Unies sur le Kosovo. Elles se sont aussi engagées à coopérer pleinement et sans équivoque avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

Lors du Conseil européen de Bruxelles de juin 2005, le Conseil a réaffirmé son engagement en faveur de la mise en œuvre de l'agenda de Thessalonique. Il a notamment souligné que « *la coopération pleine et sans restriction des pays de la région avec le TPIY restait une exigence essentielle pour la poursuite du rapprochement avec l'Union européenne* ». Il a encouragé plus particulièrement la République de Macédoine et la Serbie-Monténégro à intensifier leurs efforts en vue de l'avis que la Commission présenterait sur leur demande d'adhésion à l'Union européenne et de la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association.

### 1.2.3 La Croatie est aujourd'hui le pays des Balkans le plus avancé sur la voie de l'intégration à l'Union européenne.

La Croatie est le seul pays des Balkans occidentaux à avoir obtenu le statut de « pays candidat à l'adhésion », le 18 juin 2004, à peine plus d'un an après sa demande officielle, le 21 février 2003. En tant que pays candidat, la Croatie bénéficie de l'ensemble des instruments de pré-adhésion de l'Union européenne, tout en continuant à participer au PSA.

**Cependant, le processus d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne apparaît bloqué pour l'instant. Il est freiné par le refus du pays de coopérer pleinement avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie** en lui livrant le général Ante Gotovina, pourtant accusé de crimes de guerre contre des Serbes de Croatie lors du conflit serbo-croate de 1991-1995. Cette accusation a été émise à plusieurs reprises par le procureur du TPIY, Carla del Ponte, ainsi qu'à l'occasion du dernier groupe de travail entre l'Union européenne et la Croatie, le 26 avril 2005. L'ouverture des négociations d'adhésion, prévues le 17 mars 2005, a été repoussée pour cette raison. Zagreb semblerait néanmoins avoir pris récemment conscience du problème et adapté des mesures sérieuses, comme la suppression des sources de financement des réseaux de soutien à Ante Gotovina.

Il y a lieu en revanche de relever que l'accélération éventuelle du processus d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne aggraverait le blocage des institutions communautaires issues du traité de Nice, que l'échec des référendums français et néerlandais a durablement prolongé.

## **2. Pour pouvoir accomplir son projet politique, l'Union européenne n'a pas vocation à étendre indéfiniment ses frontières.**

Après l'élargissement de mai 2004 et sans préjudice de l'achèvement du processus d'élargissement dans les Balkans, l'Union européenne est à la croisée des chemins. Elle a le choix entre la construction d'une Europe politique forte, organisée autour d'un véritable projet politique, ou un grand marché sans véritable unité qui se résumerait à une zone de libre-échange. Pour se constituer en véritable union politique, l'Union européenne doit aussi approfondir les politiques communautaires, notamment en matière de politique de justice et de sécurité, de politique de défense ou d'affaires étrangères.

## **2.1 La Turquie : le partenariat plutôt que l'adhésion**

### **2.1.1 Malgré l'ancienneté des relations entre l'Union européenne et la Turquie, le processus d'adhésion a été longtemps retardé.**

Les relations officielles entre la CEE et la Turquie ont débuté en 1963 avec la conclusion à Ankara d'un accord d'association prévoyant un renforcement des relations commerciales et économiques. Un protocole additionnel ajouté en 1970 a fixé un objectif d'union douanière.

**L'accord d'association entre la Turquie et la Communauté économique européenne inclut, comme celui avec la Grèce signé le 9 juillet 1961, et contrairement aux accords conclus avec le Maroc et la Tunisie en 1969, la perspective d'une adhésion.** Le préambule de l'accord d'association *« reconnaît que l'appui apporté par la CEE aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté »*. Dans le texte même de l'accord, l'article 28 précise : *« Lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté. »*

Cet accord n'a toutefois pas immédiatement débouché sur une prise en compte réelle par la Communauté de la candidature turque, qui n'a d'ailleurs été officiellement déclarée qu'en 1987. Le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 ne prévoit ainsi qu'un renforcement de la coopération. Néanmoins, dans le cadre des relations bilatérales, l'idée d'une adhésion turque a pu être sous-entendue par certains Etats. Surtout, dans la mesure où cette perspective n'a jamais été clairement écartée par la suite, la Turquie l'a toujours considérée comme un aboutissement logique de l'accord d'association.

L'éligibilité de la Turquie sur la base des mêmes critères politiques et économiques que les autres pays candidats a été annoncée au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. La détente gréco-turque consécutive aux tremblements de terre d'Istanbul et d'Athènes a permis de notables avancées sur la question de la candidature turque. Ankara a levé son veto sur l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. Athènes a levé le sien sur la candidature turque. De ce fait, le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 a reconnu la « vocation » de la Turquie à devenir membre de l'Union européenne et son droit à bénéficier d'une stratégie de pré-adhésion.

### **2.1.2 La Turquie occupe une place spécifique dans le processus d'adhésion.**

Comme les autres candidats, la Turquie doit se conformer aux critères établis par le Conseil européen au sommet de Copenhague (juin 1993), en préalable à l'ouverture de toute négociations d'adhésion. Il est ainsi requis des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, la protection des minorités ainsi que l'existence d'un marché viable et exempt de toute distorsion de concurrence.

**Cependant, alors que le sommet d'Helsinki de 1999 a affirmé que le processus d'adhésion regroupe les candidats dans un cadre unique, la Turquie n'a pas le même statut que les autres candidats.** Lors du sommet de Copenhague, en 1993, la Turquie ne s'était pas vu reconnaître la qualité de candidat contrairement aux pays d'Europe centrale et

orientale (PECO), Chypre et Malte. Elle a conservé ce statut particulier lors des sommets de Luxembourg et d'Helsinki au cours desquels six pays se sont vus proposer l'ouverture de négociation d'adhésion tandis qu'elle restait à une phase de pré-adhésion.

**Pour pallier les frustrations nées de cette différence de traitement, l'Union européenne a proposé en 1997 la mise en place d'une « stratégie européenne pour la Turquie ».** Cette stratégie poursuit plusieurs objectifs : développement des accords existants (accords de 1963, union douanière), mise en œuvre d'une coopération financière, rapprochement des législations et reprise de l'acquis communautaire, participation à certains programmes communautaires (Socrates, Leonardo, LIFE...)¹

En décembre 2004, le Conseil européen a finalement engagé le processus en vue de l'adhésion éventuelle de la Turquie à l'Union européenne.

#### **Encadré 5. Une procédure d'adhésion spécifique pour la candidature turque**

L'avis rendu par la Commission le 6 octobre 2004 à propos de l'ouverture de négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne adresse un feu vert politique à Ankara, tout en durcissant les règles de négociation. Alors qu'en règle générale l'ouverture des négociations a pour finalité unique et automatique l'entrée dans l'Union, la Commission européenne a décidé d'imposer à la candidature turque des clauses jusqu'alors inexistantes pour les autres candidatures :

- **des négociations à l'issue ouverte.** La Turquie n'est pas assurée de devenir membre de l'Union. "Il s'agit d'un processus ouvert dont les résultats ne peuvent pas être garantis à l'avance", précise la recommandation, qui ajoute qu'*"indépendamment du résultat des négociations ou du processus de ratification qui pourrait en découler, les relations entre l'Union européenne et la Turquie doivent garantir que la Turquie reste ancrée aux structures européennes"*. De plus, la Commission propose de modifier les critères d'évaluation des réformes entreprises. Jusqu'à présent, la Commission et les Etats membres considéraient un chapitre de réforme clos quand il avait été transposé en droit national, ce qui rendait l'adhésion quasiment inéluctable. Il en sera désormais autrement. *«Un chapitre ne sera considéré comme clôturé que lorsque l'acquis communautaire est correctement appliqué sur le terrain.»* Les Etats membres disposeront donc d'un droit de veto important au cours des négociations ;

- **la possibilité d'une suspension des négociations.** La Commission a prévu un système de *"frein à main"* si la Turquie ne confirme pas sa démocratisation. *"En cas de violation grave et persistante des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Commission recommande la suspension des négociations et le Conseil en décide à la majorité qualifiée"*, préconise la recommandation. Jusque là, cette clause de suspension n'était jamais apparue formellement. Cependant, la Commission vient d'annoncer qu'une telle clause pourrait désormais apparaître également dans les négociations qui pourraient s'ouvrir avec la Croatie ;

---

¹ Le programme **Socrates** est un programme communautaire qui cherche à renforcer la dimension européenne de l'éducation à tous les niveaux (amélioration de la connaissance des langues européennes, promotion de la coopération et de la mobilité dans tous les domaines de l'éducation). **LIFE** (*Learning interoperability framework for Europe*) est un projet dans le domaine de l'*e-learning* qui cherche à augmenter l'efficacité des technologies d'apprentissage. Le programme **Leonardo** s'inscrit dans la logique de la stratégie de Lisbonne et concerne plus spécifiquement la formation professionnelle.

**- la non-liberté de circulation des travailleurs turcs.** De nombreux pays européens craignent un afflux d'immigrés turcs en cas d'adhésion. La Commission précise que "*des clauses de sauvegarde permanentes pourraient être envisagées pour la libre circulation des travailleurs*". Cette mesure, qui ne fait pas l'unanimité, vise à rassurer les populations européennes mais priverait les Turcs d'une des libertés fondamentales de l'Union. Dans les négociations qui avaient eu lieu jusqu'à aujourd'hui, ce principe de non-circulation était fixé de manière temporaire : sept ans dans le cas de l'Espagne hier ou pour les dix nouveaux pays entrants aujourd'hui ;

**- la préservation des politiques agricole et régionale.** La Commission estime que le coût total de l'adhésion turque serait de 0,17% du produit intérieur brut (PIB) de l'Union (environ 25 Mds € à l'horizon 2020). Le texte ne prévoit pas un relèvement du plafond du budget de l'Union, actuellement fixé à 1,27% du PIB (1,24% du RNB). Il précise que les négociations se feront "*sur la base de l'acquis*" communautaire, ce qui signifie que c'est la Turquie qui devra s'adapter à l'Union européenne et pas l'inverse. Pour éviter que l'essentiel des subsides des politiques agricole et régionale soit absorbé par la Turquie, "des dispositions spécifiques pourront être exigées". La Turquie pourrait donc avoir un traitement à part en Europe.

2.1.3 Malgré les relations étroites qu'elle entretient avec l'Union européenne, il est préférable que la Turquie soit un partenaire privilégié de l'Union plutôt qu'un membre à part entière.

Si les négociations en vue de l'adhésion doivent débiter le 3 octobre 2005, au moins cinq raisons majeures s'opposent à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne :

1. la Turquie n'est pas européenne géographiquement. La Turquie dispose certes d'une petite enclave européenne, mais celle-ci ne représente que 5% de son territoire et 8% de sa population. Le reste est situé en Asie, sur le plateau anatolien. Ankara, la capitale de la Turquie, ne se situe pas en Europe ;
2. dans 20 ans, la Turquie sera le premier pays en Europe par sa démographie.

	2005	2015	2025	2050
<b>Turquie</b>	73,2	82,6	90,6	101,2
<b>Allemagne</b>	82,7	82,5	82,0	78,8
<b>France</b>	60,5	62,3	63,4	63,1
<b>Royaume-Uni</b>	59,7	61,4	63,7	67,1
<b>UE-25</b>	456,4	465,0	465,6	449,0
<b>UE-28 (dont Turquie)</b>	558,5	575,7	582,6	572,0
<b>Poids de la Turquie</b>	<b>13,1%</b>	<b>14,4%</b>	<b>15,6%</b>	<b>17,7%</b>

Tableau 1. Projection en millions de la population totale de différents pays de l'Union européenne en 2003, 2015, 2025 et 2050 Source : *World population prospects*, ONU, 2004

En cas d'adhésion, la Turquie, forte de ses 70 millions d'habitants, deviendrait rapidement **l'Etat le plus peuplé de l'Union**, sa démographie étant plus dynamique que celle

de l'Allemagne qui devrait stagner au niveau de 82 millions d'habitants. La Turquie enverrait alors 96 députés au Parlement européen (sur 732 aujourd'hui), nombre maximal autorisé par pays selon le traité constitutionnel, faisant jeu égal avec l'Allemagne qui domine actuellement cette institution. Ankara deviendrait aussi la première force au Conseil : la Turquie, si elle intégrait l'Union européenne dans vingt ans, disposerait de 15% des votes contre 14% pour l'Allemagne et 12% pour la France selon le texte du traité constitutionnel. Dans cette hypothèse, la Turquie pourrait rapidement s'imposer comme le **pivot incontournable** du système institutionnel régi par les règles inscrites aujourd'hui dans le texte constitutionnel.

### **Encadré 6. Quel impact institutionnel en cas d'intégration turque dans l'Union ?**

	2005		2015		2025				2050	
	Population en millions	Projection du poids au sein de l'UE à 28	Population en millions	Projection du poids au sein de l'UE à 28	Hypothèse 1		Hypothèse 2		Hypothèse 2	
					Population en millions	Projection du poids au sein de l'UE à 28	Population en millions	Projection du poids au sein de l'UE à 28	Population en millions	Projection du poids au sein de l'UE à 28
Turquie	73,2	13,1%	82,6	14,4%	82,3	14,8%	90,6	15,5%	101,2	17,7%
Allemagne	82,7	14,8%	82,5	14,3%	82,3	14,8%	82,0	14,1%	78,8	13,8%
France <sup>1</sup>	60,5	10,8%	62,3	10,8%	64,2	11,6%	63,4	10,9%	63,1	11,0%
Royaume-Uni	59,7	10,7%	61,4	10,7%	63,3	11,4%	63,7	10,9%	67,1	11,7%
Italie	58,1	10,4%	57,8	10,0%	52,9	9,5%	56,3	9,7%	50,9	8,9%
Espagne	43,1	7,7%	44,4	7,7%	40,4	7,3%	44,2	7,6%	42,5	7,4%
Pologne	38,5	6,9%	38,1	6,6%	37,3	6,7%	37,1	6,4%	31,9	5,6%
UE-25	456,4		465,0		454,4		465,6		449,0	
UE-28 (dont Turquie)	<b>558,5</b>		<b>575,7</b>		<b>555,5</b>		<b>582,6</b>		<b>572,0</b>	

**Tableau 2. Projections démographiques et conséquences institutionnelles dans l'Union européenne en 2005, 2015, 2025 et 2050 selon deux hypothèses<sup>2</sup>**

Source: Programme des Nations unies pour la Population, 2004 et Annuaire démographique 2003, Conseil de l'Europe

Le centre de gravité géographique et culturel de l'Union européenne serait très largement déplacé, étant précisé que le fait que la population turque soit majoritairement musulmane n'est pas l'argument qui peut conduire à accepter ou à rejeter la candidature de la Turquie. Beaucoup de pays de l'Union européenne ont en effet une importante communauté musulmane (la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne...). Par ailleurs, l'Union européenne sera vraisemblablement conduite à accueillir prochainement un Etat de culture musulmane, la Bosnie-Herzégovine. En revanche, c'est un fait que le principal pays de l'Union européenne serait également le dernier entré, avec aucune expérience du processus communautaire ;

### 3. l'Union européenne est dans l'impossibilité de faire face au coût d'intégration de la Turquie.

<sup>1</sup> Projections effectuées avant la nouvelle évaluation récemment publiée de la population française fixée à 62 millions en 2005

<sup>2</sup> Hypothèse 1 : le taux de fécondité de la population turque diminue notablement dans les années à venir.

- Il s'agit de l'hypothèse la moins communément admise. Dans ce cas la population turque croît moins rapidement que ne le prédisent les projections les plus alarmistes.
- Les études menées par le Conseil de l'Europe avancent que la démographie turque est **en train de se stabiliser**. Les chiffres avancés par ses services montrent que le taux de fécondité, qui était de 2,5 enfants par femme en 2001, devrait tomber à 2,1 d'ici 2015, 2020 tout au plus d'après des évaluations démographiques fondées à la fois sur la tendance passée et sur les enquêtes récentes.

Hypothèse 2 : la population turque continue à croître de manière soutenue.

- C'est l'hypothèse privilégiée par la majorité des prévisions (ONU, Institut national d'études démographiques...).

L'Union vient d'intégrer dix nouveaux Etats. La priorité est de consolider ces adhésions. Et ce d'autant plus que d'autres élargissements, dans les frontières géographiques et culturelles de l'Europe, interviendront bientôt : la Roumanie et la Bulgarie en 2007, puis la Croatie et éventuellement d'autres pays des Balkans.

Or, le coût d'entrée de la Turquie dans l'Union européenne serait extrêmement important et mettrait en péril la nouvelle Europe des 25. Selon l'étude d'impact publiée le 6 octobre 2004 par la Commission européenne, en annexe de son rapport d'évaluation sur l'adhésion de la Turquie, cette adhésion entraînerait, à l'horizon de 2025, des transferts financiers de l'ordre de 16,5 à 27,5 Mds €. Cela signifie que le coût probable de l'intégration turque correspondrait probablement à l'équivalent du quart du budget annuel de l'Union (120 Mds € pour 2004) sans que ce financement ne soit aujourd'hui budgété.

L'ancien commissaire à l'agriculture, Franz Fischler, estime à 11,3 Mds € le surcoût annuel lié à la PAC (en y incluant le développement rural). La surcharge pour la politique régionale, dont le budget approchera 50 Mds € dans l'Europe à 27, est estimée à 10 Mds par la direction de la politique régionale de la Commission européenne.

L'entrée de la Turquie, dont la richesse par habitant est quatre fois plus faible que celle de l'Union élargie, ferait perdre leurs droits à subsides à une douzaine de régions des dix pays de l'élargissement de 2004, devenues statistiquement trop riches.

**L'adhésion turque contraindrait donc les Européens à augmenter massivement leur budget ou à bouleverser leur politique de solidarité. En tout état de cause, l'adhésion de la Turquie constituerait un choc budgétaire qui impliquerait une nouvelle définition des politiques et de l'envergure du budget communautaire ;**

4. la Turquie ne reconnaît toujours pas Chypre, Etat membre de l'Union, et n'a pas effectué son devoir de mémoire au sujet du génocide arménien.

Chypre est divisée en deux entités distinctes depuis 1974, date de l'intervention militaire turque dans l'île. Depuis lors, la Turquie occupe la partie nord de l'île et a proclamé unilatéralement, en 1983, la naissance de la « République turque de Chypre du Nord », une proclamation que le Conseil de sécurité de l'ONU a jugé « *nulle et non avenue* ». Ankara s'est toujours refusée jusqu'à aujourd'hui à reconnaître l'autorité du gouvernement chypriote installé à Nicosie sur la partie qu'elle occupe.

Le gouvernement turc a rappelé sa position le 29 juillet 2005 lors de la signature du protocole d'extension de l'union douanière de 1963 aux 10 pays membres de l'Union européenne entrés le 1<sup>er</sup> mai 2004. La Turquie a en effet décidé d'accompagner le protocole d'une déclaration annexe sur ses relations avec Chypre qui indique que « *la Turquie continuera de considérer les autorités chypriotes grecques comme n'exerçant d'autorité, de contrôle et de juridiction que sur le territoire situé au sud de la zone tampon, comme c'est actuellement le cas (...) et comme ne représentant pas le peuple chypriote turc* ».

Or, il est impossible et illogique qu'un candidat à l'adhésion déclare qu'il ne reconnaît pas dans son ensemble l'un des Etats membres de l'Union à laquelle il souhaite adhérer.

En 1915, l'Etat turc a organisé le massacre systématique de 1,5 million d'Arméniens sur son territoire et a contraint des dizaines de milliers d'autres à trouver refuge en France, en

Europe et dans le reste du monde. Istanbul nie toujours cette vérité historique et refuse de reconnaître formellement son rôle central dans le premier génocide du XX<sup>ème</sup> siècle.

Certes, les critères de Copenhague, qui servent de cadre d'examen à la candidature d'un pays à l'Union européenne, n'obligent pas la Turquie à reconnaître le génocide arménien. Toutefois, alors que de nombreux pays européens, et en premier lieu l'Allemagne et la France, ont accepté de porter un regard critique sur leur propre passé, il est impensable que la Turquie intègre l'Union européenne, ou même négocie avec elle, sans avoir assumé son devoir de mémoire envers le peuple arménien. Le devoir de mémoire constitue une condition de la paix.

Dès 1987, le Parlement européen faisait de la reconnaissance du génocide arménien un préalable indispensable à l'adhésion de la Turquie à l'Europe. Ce vote a été confirmé en décembre 2004 par l'adoption d'une résolution sur la demande d'adhésion de la Turquie insistant à plusieurs reprises sur la nécessité de reconnaître les événements de 1915. Comme dans d'autres pays européens, le Parlement français a reconnu par la loi n°2001-70 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 du 29 janvier 2001 l'existence du génocide arménien ;

5. enfin, l'Union européenne n'est nullement engagée à l'égard de la Turquie.

L'accord d'association passé en 1963 entre la Communauté économique européenne et la Turquie comportait la perspective d'une adhésion future au marché commun (*cf. supra*). Les partisans de l'adhésion de la Turquie estiment que cette forme d'engagement constitue un obstacle insurmontable au refus d'intégration de la Turquie dans l'Union européenne.

En réalité, **cet argument est très contestable**, dans la mesure où le contexte géopolitique qui prévalait en 1963 était radicalement différent. D'une part, la disparition des deux blocs a permis l'émergence d'une nouvelle géographie de l'Europe. D'autre part, l'adhésion de la Turquie envisagée par l'accord de 1963 était une adhésion au marché commun, qui avait alors une dimension exclusivement économique. On peut dire que cet engagement a été tenu, puisque l'Union européenne a signé avec la Turquie, en 1995, une union douanière qui lui donne pleinement accès à ce marché.

L'ensemble de ces considérations ne remet pas en cause la réalité des efforts et des progrès de la Turquie en faveur de la démocratie et des droits de l'homme.

**2.2 Les pays de la rive sud de la Méditerranée ont vocation à être des partenaires de l'Union européenne, pas des membres.**

**Les pays du bassin méditerranéen qui ont manifesté leur intérêt pour l'Union européenne entretiennent avec celle-ci des liens de partenariat.**

La politique de proximité de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne est actuellement régie par le partenariat euro-méditerranéen (ou Euromed), action de grande envergure lancée lors de la Conférence de Barcelone en 1995 (appelée processus de Barcelone), qui réunit l'Union européenne et ses douze partenaires méditerranéens qui sont le Maroc, l'Algérie et la Tunisie (Maghreb ou Couchant), l'Égypte, la Jordanie, l'Autorité palestinienne, le Liban et la Syrie (Machrek ou Levant) ainsi qu'Israël, la Turquie, et, à

l'époque, Chypre et Malte. Quant à la Libye, elle assiste pour l'instant à certaines réunions en qualité d'observateur.

Les objectifs de ce programme sont l'établissement d'un espace de paix et de stabilité, la création à terme d'un espace de libre-échange et la promotion et l'échange culturel entre les différents peuples. Il repose concrètement sur deux supports juridiques :

- la signature d'accords d'association entre l'Union européenne et chaque Etat méditerranéen aux fins d'établir des relations de libre-échange industriel d'ici 2010 (démantèlement progressif des droits de douane et des barrières non-tarifaires) et de garantir la libre prestation de services ;
- un programme d'aide financière de l'Union européenne vers ces pays (subventions directes dans le cadre du programme MEDA<sup>1</sup> et prêts de la Banque européenne d'investissement) pour mettre en œuvre les réformes nécessaires et aider les pays partenaires à relever les défis inhérents à l'instauration d'une zone de libre-échange. L'octroi des aides est en principe conditionné par l'avancée des réformes et de la démocratie.

Le partenariat euro-méditerranéen a permis des avancées notables :

- à l'exception de la Syrie, tous les pays concernés ont signé un accord ou un nouvel accord d'association : la Tunisie (1995), Israël (1995), le Maroc (1996), la Jordanie (1997), l'Autorité palestinienne (accord intérimaire 1997), l'Egypte (2001), le Liban (2002) et l'Algérie (2002) ;
- le programme MEDA aura atteint près de 10 Mds € au total entre 1996 et 2006, auxquels s'ajoutent près de 10 Mds € de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ;
- les accords de libre-échange avec l'Union européenne ont suscité un début d'effet d'entraînement sur les pays de la zone qui s'efforcent de créer leur propre zone de libre-échange. Ainsi, la déclaration d'Agadir en mai 2001 a prévu la création d'une zone de libre-échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie. Par ailleurs, en 2000, les tarifs douaniers entre 18 pays arabes ont été réduits de 30%.

**Le bilan du partenariat euro-méditerranéen reste toutefois mitigé à ce jour :**

- la dégradation de la situation politique au Moyen-Orient n'a pas permis d'atteindre l'objectif de stabilité politique ;
- les accords d'association ne sont pas encore tous entrés en vigueur, compte tenu notamment de la lenteur des processus de ratification (en particulier en Europe). L'échéance de 2010 pour l'instauration d'un libre-échange industriel quasi-complet est désormais peu probable ;

---

<sup>1</sup> Programmes MEDA I 1995-1999, puis MEDA II 2000-2006

- les progrès économiques de la zone (Turquie et Israël mis à part) ne sont pas significatifs : le revenu moyen de la rive sud stagne à 30% de celui de la rive nord ; la part de cette zone géographique dans la somme globale des investissements directs à l'étranger a baissé au cours de la période, alors que ces investissements ont augmenté de plus de 60% dans les autres pays en développement ;
- l'intégration régionale ne se met pas en place : 50% du commerce extérieur de cette région du monde est effectué avec l'Union européenne, mais le commerce entre pays de la zone (commerce sud-sud) demeure insuffisant (de l'ordre de 5%) ;
- les résultats en matière de libertés politiques, sociales et culturelles restent faibles ; la pression migratoire perdure, signe que les populations de ces pays n'ont toujours pas confiance dans les perspectives de développement de leur pays.

**L'un des motifs les plus importants pour écarter l'adhésion de la Turquie concerne les conséquences qu'une telle adhésion aurait sur les autres pays du pourtour méditerranéen, et plus particulièrement les pays du Maghreb et Israël.**

Plusieurs pays de l'espace méditerranéen ont fait part, officiellement ou non, de leur souhait d'une éventuelle adhésion à l'Union. Cela a été le cas du Maroc qui a présenté en 1987 une candidature à l'entrée dans la Communauté européenne qui a été rejetée. A l'évidence, l'adhésion de la Turquie, pourtant pays non-européen, entraînerait une **demande reconventionnelle** des autres pays du pourtour qui souhaiteraient adhérer à leur tour. Le point commun de tous ces pays est en effet qu'ils constituent la ligne de contact entre le monde dit chrétien et le monde musulman. La seule circonstance que la Turquie ait une parcelle infime de territoire en Europe ne saurait lui conférer une place spécifique au regard de cette problématique. Ces demandes reconventionnelles seraient alimentées au surplus par les insuffisances du partenariat euro-méditerranéen.

Dans ces conditions, l'avenir des relations que l'Union européenne entretient avec les pays du pourtour sud de la Méditerranée se présente sous un mode binaire :

- ou bien l'Union européenne accepte l'adhésion de la Turquie et elle n'aura guère de raisons géographiques, culturelles ou politiques de s'opposer aux candidatures d'autres pays du pourtour dont les liens avec l'Union sont également très forts (Israël, anciennes colonies...). Cela conduirait naturellement à la fin de tout projet d'Union politique en Europe ;
- ou bien l'Union européenne approfondit rapidement et significativement le partenariat euro-méditerranéen. Si elle ne le fait pas, elle court le risque de voir ces pays, pour les uns, continuer de s'affaiblir, pour les autres, se projeter dans un espoir illusoire d'adhésion à l'Union, pour les troisièmes, se tourner vers d'autres partenaires. Les Etats-Unis ont lancé récemment un projet « grand Moyen-Orient » pour contrecarrer Euromed. Le Maroc, par exemple, y a montré un grand intérêt.

### **2.3 La situation des Etats situés à l'est de la frontière orientale actuelle de l'Union**

La question de la Russie se pose dans des termes comparables à celle de la Turquie. Ce pays immense, pour partie en Asie, ne pourrait adhérer à l'Union européenne sans déséquilibrer celle-ci très profondément. Il faut envisager avec la Russie des liens de partenariat stratégique. En tout état de cause, la question ne se pose pas dans un avenir proche et la Russie n'est d'ailleurs pas candidate.

L'Ukraine a acquis son indépendance en 1991. Depuis son accession au pouvoir, Victor Iouchtchenko a clairement indiqué son souhait de voir l'Ukraine intégrer l'Union européenne à terme, sans pour autant déposer, jusqu'à ce jour, une candidature formelle d'adhésion. Il convient de noter que, du fait de relations commerciales et stratégiques poussées et de la présence d'une forte minorité russophone, l'Ukraine fait également partie de « l'étranger proche » de la Russie.

**L'Union européenne entretient actuellement avec l'Ukraine des relations fondées sur un partenariat (accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 1998).** Cet accord souligne la communauté de valeurs entre l'Ukraine et l'Union européenne et sert de cadre au dialogue politique entre les deux parties. A cette occasion, plusieurs institutions à caractère bilatéral ont été créées, et notamment un conseil de coopération au niveau ministériel.

**Une première stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de l'Ukraine a en outre été adoptée lors du Conseil européen d'Helsinki de 1999.** Elle est fondée sur trois objectifs : le soutien au processus de transition démocratique et économique de l'Ukraine, la participation du pays aux défis communs du continent européen (la stabilité et la sécurité en Europe, la protection de l'environnement...), le renforcement de la coopération entre l'Ukraine et l'Union européenne.

**L'élargissement à la Moldavie et à la Biélorussie n'est pas envisagé à ce jour.** La Moldavie, qui est le pays le plus pauvre d'Europe, a néanmoins essayé de s'ouvrir sur l'Union européenne en rejoignant en juin 2001 le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

### **2.4 Une alternative aux adhésions : le partenariat privilégié avec l'Union européenne**

#### **2.4.1 La politique de voisinage de l'Union européenne**

L'élargissement de l'Union européenne a entraîné depuis le début des années 2000 une réflexion sur la nature des relations entre l'Union européenne et les pays qui allaient avoir une frontière avec elle, mais qui n'avaient pas vocation à en devenir membres à moyen terme. Cette réflexion s'est finalement traduite par une **politique de voisinage** à destination des pays situés à l'est de l'Europe et de ceux qui participent au partenariat euro-méditerranéen.

C'est en mars 2003 qu'est vraiment lancée la politique européenne de voisinage (*European neighbourhood policy*) : une communication de la Commission relative à l'Europe élargie y fait référence pour la première fois.

Aujourd'hui, cette politique s'adresse aux pays les plus orientaux de l'Europe centrale et orientale (Biélorussie, Ukraine et Moldavie), aux pays du sud du Caucase (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan) ainsi qu'aux pays des rives sud et est de la

Méditerranée (Maroc, Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie et Autorité palestinienne).

La politique européenne de voisinage, dont les grandes orientations ont été présentées par la Commission dans un rapport de mai 2004, répond à un double objectif :

- partager, d'une part, avec les pays limitrophes, paix, stabilité et prospérité **dans des conditions distinctes de l'adhésion à l'Union européenne** ;
- contribuer, d'autre part, à la sécurité de l'Union européenne et de son voisinage.

Cette politique consiste en une définition concertée de documents d'orientation reposant sur un engagement conjoint en faveur de valeurs communes telles que l'Etat de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des droits des minorités, le développement durable, l'économie de marché. Elle repose aussi sur le développement de domaines de coopération tels que la lutte contre le terrorisme, la résolution des conflits régionaux, ou la politique de développement économique et social.

La mise en œuvre de ces documents d'orientation donne lieu à la rédaction de programmes d'action. Ce sont des documents politiques et non juridiques qui définissent les principaux objectifs dans les domaines visés par la politique de voisinage. Les politiques développées appartiennent à l'ensemble des trois piliers<sup>1</sup>. Ces programmes d'actions sont conclus pour une période de trois à cinq ans. En fonction des progrès accomplis par les Etats voisins, ils peuvent être renouvelés ou remplacés par d'autres accords. Leur mise en œuvre est assurée par une aide financière et technique significative de la part de l'Union européenne dans le cadre des programmes TACIS (pour l'Europe orientale) et MEDA (pour les pays du bassin méditerranéen). A partir de 2007, un nouvel instrument financier (le *European neighbourhood and partnership instrument*) les remplacera ; il devrait être doté de 14,9 Mds € pour la période 2007-2013, soit presque le double du montant comparable de la période 2000-2006 (8,5 Mds € pour les programmes TACIS et MEDA).

#### 2.4.2 De la notion de « politique de voisinage » à celle de « partenariat privilégié »

Le projet de Constitution européenne comprenait, dans son article 57, la création d'un statut de partenaire privilégié pour les pays du voisinage de l'Union européenne.

#### Article 57 : L'Union et son environnement proche

*1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.*

*2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en oeuvre fait l'objet d'une concertation périodique.*

<sup>1</sup> Des mesures sont aussi prévues dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité (lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive) ainsi que dans la résolution des conflits régionaux. cf. KOOPMANN M., « La politique européenne de voisinage de l'Union européenne élargie : ambitions et défis », *Allemagne d'aujourd'hui*, n°171, 2005

Aussi bien parce qu'il s'agit de son voisinage que pour répondre aux attentes légitimes des pays qui lui sont géographiquement proches, et quel que soit l'avenir du traité constitutionnel, **l'Union européenne doit rapidement donner du contenu à cette notion de partenaire privilégié et bâtir un espace de paix, de sécurité et de prospérité sur tout le pourtour de ses frontières actuelles.**

Avec ces pays, l'Union européenne a des enjeux en commun fondamentaux, notamment l'immigration, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la criminalité organisée, la gestion de l'environnement (mer méditerranée...).

Face aux géants économiques en cours de constitution (Chine, ASEAN/ANASE<sup>1</sup>, MERCOSUR<sup>2</sup>, ALENA et peut-être demain la ZLEA<sup>3</sup>), l'Europe doit en outre créer un vaste espace économique de libre-échange, stable, prospère et capable de rivaliser (la zone euro-méditerranéenne – UE 25 plus 10 – représente 702 millions d'habitants ; l'ALENA en compte 420 millions).

A cet effet, les actions suivantes pourraient être entreprises :

- **poursuite de la création d'une zone de libre-échange** (aussi bien pour le commerce entre l'Union européenne et ces pays que pour le commerce de ces pays entre eux) par le démantèlement total des tarifs et des barrières douanières non tarifaires, en vue d'assurer la libre-circulation des marchandises, des services et des capitaux ; extension si possible des accords de libre-échange au secteur agricole ;
- **promotion impérative de l'intégration régionale** par le développement du commerce intra-zone (reprise systématique des normes techniques communautaires par les pays de la zone, développement de réseaux intégrés de transports, d'énergie, de télécommunications) et la mise en œuvre, sur le modèle de la CECA, de programmes spécifiques adaptés aux problématiques locales (*cf.* eau par exemple) ;
- **coopération** dans les domaines de la sécurité, de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, de l'immigration ; coopération administrative renforcée, sur le modèle des programmes mis en œuvre au profit des pays d'Europe centrale et orientale, afin d'aider à la mise en place des réformes structurelles et institutionnelles ; aides financières en conséquence ; création d'une banque de développement ;
- **mise en œuvre de systèmes de prévention et de gestion des conflits régionaux** ;
- **renforcement de la coopération culturelle** et des efforts de promotion des droits de l'homme ; création d'une fondation culturelle ;
- **mise en place d'institutions communes** (par exemple une assemblée interparlementaire).

---

<sup>1</sup> Association des nations de l'Asie du sud-est : 453 millions d'habitants

<sup>2</sup> Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay : 240 millions d'habitants

<sup>3</sup> *Cf. infra*

## **Encadré 7. L'ALENA**

L'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain – ou NAFTA – *North-american free trade agreement*), signé en 1993 entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique, et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994, est souvent présenté comme le modèle à suivre pour une meilleure association de la Turquie, voire des autres pays du voisinage, à la prospérité européenne sans aller jusqu'à l'intégration de ces pays dans le projet politique européen.

L'ALENA, qui faisait suite à un accord de libre-échange signé en 1988 entre les Etats-Unis et le Canada, est fondé sur le démantèlement progressif des droits de douane et des barrières non-tarifaires entre ces trois pays. Il représente un marché de 420 millions d'habitants (contre 450 pour l'UE 25). Le démantèlement est quasiment totalement achevé pour le commerce US/Canada, à hauteur de 80% pour le commerce US/Mexique (y compris les services, les marchés publics et, depuis 2003, la majeure partie des produits agricoles).

**Dix ans après sa création, le bilan de l'ALENA est mitigé et à tout le moins controversé :**

- **sur le plan du commerce et des flux d'investissements, les résultats sont incontestables** : le commerce intra-zone a augmenté de 12% par an en moyenne depuis 1994 et aussi bien le Canada que le Mexique ont augmenté de manière très significative leurs exportations vers les Etats-Unis ; les investissements américains au Mexique ont doublé et ont augmenté de 70% au Canada ;

- **un certain nombre d'experts** (dont l'économiste Joseph Stiglitz) **estiment toutefois que les avantages de l'ALENA sont inférieurs à ses inconvénients, en tout cas décevants** : sur les industries peu évoluées, la recherche de compétitivité a entraîné la stagnation des salaires dans les trois pays (et même une baisse au Mexique) ainsi que des pertes d'emplois au Canada et aux Etats-Unis en raison des délocalisations des entreprises vers le Mexique et de la montée en puissance, sur le marché états-unien, des exportations mexicaines aux dépens du Canada. Le bilan en termes d'emplois pour l'ensemble de la zone serait nul, voire négatif. La pauvreté a augmenté au Mexique et l'écart entre le PIB par tête mexicain et le PIB par tête nord-américain s'est accru, phénomène radicalement inverse à ce que l'intégration européenne a pu produire sur des pays comme l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, demain les PECO. Depuis 2003, le commerce agricole est également très largement ouvert, ce qui conduit à l'augmentation des exportations américaines (cf. prix bas en raison de la forte productivité américaine) vers le Mexique aux dépens des producteurs agricoles mexicains ;

- la **dépendance canadienne et surtout mexicaine à l'égard des Etats-Unis** s'est par ailleurs accentuée (les Etats-Unis représentent 78% du commerce extérieur mexicain), ce qui est préoccupant pour le Mexique qui vient de se faire doubler par la Chine comme deuxième fournisseur des Etats-Unis depuis 2003 ;

- la **libre-circulation des personnes** n'est pas recherchée ;

- le **chapitre 11 de l'ALENA est un sujet de controverse** : il garantit les investisseurs contre les expropriations directes, mais aussi contre toute action d'un gouvernement équivalente à une expropriation indirecte. Cette stipulation a pour effet de réduire la marge de manœuvre des gouvernements, notamment en matière de régulation

environnementale et sanitaire (treize contentieux engagés dont certains gagnés par les investisseurs) ;

- les deux accords annexes sur le droit du travail et l'environnement n'ont pas un grand contenu.

A l'évidence, l'expérience ALENA confirme que le libre-échange seul n'a pas les mêmes effets que le libre-échange doublé d'une politique agricole commune et de mesures de soutien structurel aux réformes et conjoncturel aux effets sociaux de la libéralisation des économies. Un rapport de la Banque Mondiale de décembre 2003 estime toutefois que le PIB mexicain par habitant serait inférieur de 4% sans l'ALENA, les exportations mexicaines inférieures de 25%, les investissements directs étrangers au Mexique de 40%.

Des efforts diplomatiques importants sont engagés depuis quelques années pour étendre l'ALENA à 34 pays d'Amérique et former ainsi la ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques – 800 millions d'habitants). Les négociations devaient aboutir en janvier 2005, mais les exigences du Brésil semblent retarder le processus.

**L'enjeu principal est de résister à la tentation de réduire les partenariats privilégiés que l'Europe pourrait signer avec ses voisins immédiats au seul développement des échanges, comme cela se fait en réalité depuis 1994 pour Euromed ou comme cela se fait pour l'ALENA.** Ces échanges ne peuvent en effet qu'être déséquilibrés, l'Union européenne ayant tendance à troquer la suppression de ses barrières douanières sur des secteurs peu menaçants pour son économie et peu porteurs pour l'économie de ces pays, encore très agricoles, contre la possibilité d'exporter très largement ses produits dans la zone.

**Si l'Union européenne entend privilégier sa stratégie à long terme sur ses intérêts à court terme, elle devra concentrer son action sur la mise en œuvre des structures économiques privées de ces pays** (passer d'économies reposant sur la prééminence du secteur public, la rente pétrolière et gazière, l'aide extérieure et l'envoi de fonds des travailleurs expatriés, à une économie fondée sur le développement d'un réseau d'entreprises privées, l'esprit d'entreprise, l'accès au savoir, l'innovation, l'investissement étranger privé) **et l'émergence d'une vraie société civile**, ce qui suppose notamment **d'aider aux réformes institutionnelles et juridiques** (Etat de droit, sécurité des investissements, justice indépendante, libéralisation et surtout harmonisation des législations), **de mettre en œuvre une aide financière pour gérer le coût social de la transition<sup>1</sup>, d'augmenter le revenu des populations** (condition de l'émergence d'un grand marché local et de l'investissement privé étranger), **de promouvoir l'émancipation des femmes** (une femme arabe sur deux est illettrée selon un rapport de juillet 2002 du PNUD<sup>2</sup>), **d'élever le niveau d'éducation, de favoriser l'accès à la culture, de garantir l'expression démocratique des populations (renouvellement des élites), la liberté d'expression et la diffusion des idées.**

---

<sup>1</sup> Il faut savoir par exemple que la suppression des droits de douane peut réduire de 30% les ressources publiques de ces pays (pays de l'Euromed).

<sup>2</sup> Programme des Nations-Unies pour le développement

### **Encadré 8. Le statut de partenaire privilégié pour la Turquie peut avoir un réel contenu.**

Compte tenu de l'appartenance de la Turquie au Conseil de l'Europe et à l'OTAN, ainsi que de la création d'une union douanière<sup>1</sup> entre la Turquie et l'Union européenne en 1995 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996), certains experts ou partisans de l'adhésion turque à l'Union européenne soutiennent que le partenariat privilégié ne constituerait aucune avancée pour la Turquie.

Cette assertion est fautive. Quatre axes d'avancées majeures peuvent être proposés aux Turcs :

- approfondissement de l'union douanière par les mesures suivantes : étendre le démantèlement des droits de douanes et des barrières non-tarifaires au secteur agricole ; aligner les normes turques sur les normes européennes afin de supprimer les obstacles aux échanges liés aux différences de normes ; accorder à la Turquie une plus grande souplesse dans l'application du tarif extérieur commun - TEC ; permettre à la Turquie de participer à la négociation du TEC ; faire profiter à la Turquie de la réciprocité dont l'Union bénéficie avec les pays tiers en cas de baisse du TEC ; libéraliser la circulation des services ; étendre le principe de non-discrimination aux marchés publics ;

- partenariat dans le domaine migratoire : quotas professionnels au bénéfice des Turcs et surveillance en commun des frontières orientales de la Turquie ;

- renforcement de la coopération administrative, juridique et judiciaire avec la Turquie, à l'image des programmes mis en œuvre pour les PECO ;

- la Turquie faisant déjà partie de l'OTAN, l'associer aux instances européennes de détermination et de mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (haut représentant ; comité politique ; comité militaire ; agence européenne d'armement ; force de réaction rapide).

---

<sup>1</sup> L'union douanière signée entre la Turquie et l'Union européenne a prévu le démantèlement progressif et réciproque des droits de douanes et des barrières non-tarifaires dans le secteur industriel et pour la partie industrielle des produits agro-alimentaires. Par ailleurs, la Turquie doit appliquer, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, aux produits industriels qu'elle importe du reste du monde le même tarif que l'Union européenne (TEC).

## Chapitre 2. Quelle stratégie d'influence pour la France ? Quel moteur pour l'Union européenne ?

Table ronde n° 3

---

D'Aristide Briand à Robert Schuman et Jean Monnet, peu de pays auront autant marqué la construction européenne de leur empreinte que la France. Le choix initial du français comme langue officielle des Communautés ou les règles de fonctionnement de l'administration européenne qui privilégient le recrutement par concours, le système de la carrière plutôt que de l'emploi, un système juridictionnel proche du système français, portent la marque de l'influence que la France a eue sur la construction européenne.

Mais si la France a assuré à deux reprises la présidence de la Commission européenne<sup>1</sup> et à six reprises celle du Parlement européen<sup>2</sup>, son influence auprès des autres Etats membres semble aujourd'hui se réduire. Le couple franco-allemand, qui avait longtemps constitué un moteur efficace de la construction européenne, semble moins visible dans l'Europe à 25 qu'il ne l'était dans l'Europe des six ou des 15. La France doit donc aujourd'hui repenser sa stratégie d'influence, et favoriser l'émergence d'un nouveau moteur pour l'Union européenne.

### **1. La France perd progressivement de son influence au sein des institutions européennes.**

Cette perte d'influence est notamment due à une redistribution des cartes du pouvoir dans l'Union européenne liée au dernier élargissement.

#### **1.1 La France a perdu son statut de « grand Etat » au sein de la Commission et a vu son poids se réduire au sein du Conseil.**

**Les nouvelles stipulations introduites par le traité de Nice ont réduit le poids des grands pays au sein de la Commission.** Alors qu'ils possédaient deux commissaires, ils n'en comptent plus qu'un depuis novembre 2004. Désormais, les petits pays envoient à la Commission un total de 19 commissaires alors que les six pays les plus peuplés de l'Union (Allemagne, France, Royaume-Uni, Espagne, Pologne et Italie), qui représentent les trois quarts de sa population<sup>3</sup>, n'ont que six commissaires. Le poids de la France dans la Commission est donc passé d'environ 13% (2 sur 15) à 4% (1 sur 25).

**La situation est identique au Conseil des ministres où le poids de la France a diminué à la faveur de l'élargissement.** Le traité de Nice a opéré une redistribution des voix au sein de l'Union européenne qui est défavorable à la position française : avant le traité de Nice, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni disposaient chacun de 10 voix pour une majorité qualifiée acquise à partir de 62 voix sur 87, alors que désormais ils ne disposent plus que de 29 voix chacun sur 321, soit 9% des voix du Conseil. Ce chiffre ne reflète pas le

---

<sup>1</sup> Jacques Ortoli de 1973 à 1977 et Jacques Delors de 1985 à 1995.

<sup>2</sup> Six présidents de Parlements européens sur 25 ont été français : Robert Schuman (1958-1960), Alain Poher (1966-1969), Georges Spénale (1975-1977), Simone Veil (1979-1982), Pierre Pflimlin (1984-1987) et Nicole Fontaine (1999-2002).

<sup>3</sup> L'Allemagne (82), la France (62), le Royaume-Uni (58,6), l'Italie (57,6), l'Espagne (39,4), et la Pologne (38,6) comptent 338,2 millions d'habitants sur un total de 451,83 millions.

poids démographique de notre pays dans l'Union européenne (13,7% de la population de l'Union européenne)<sup>1</sup>.

**Il convient cependant de nuancer ces faiblesses** : plusieurs Français jouent un rôle fondamental dans les institutions communautaires actuelles, à la Banque centrale européenne (présidée par Jean-Claude Trichet), à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (présidée par Jean Lemierre) ou à la Commission dont Jacques Barrot est l'un des vice-présidents.

## **1.2 Au Parlement européen, les groupes politiques majeurs et les commissions les plus influentes sont délaissés par les députés français.**

### **1.2.1 Le nombre et la répartition des députés français au Parlement européen diminuent l'influence de la France dans cette institution.**

Avec le traité de Nice, la part des députés français dans le nombre total des députés est passée de 13,8% à 10,6%. La France comptait en effet 87 députés sur 626 auparavant contre 78 députés sur 732 aujourd'hui.

De plus, les députés français sont trop éparpillés dans les différents groupes politiques : ils sont présents dans six des sept groupes que compte le Parlement européen et seulement 61,5% des Français siègent dans les deux groupes majoritaires contre 72,7% des Allemands. Or il est important pour les Français d'appartenir au PPE-DE<sup>2</sup> (où ils ne représentent que 6,4% des députés) ou au PSE dans la mesure où, à Strasbourg, la mise à disposition des moyens techniques (salles de réunion, secrétariats, traductions...), le droit de parole ainsi que le droit d'initiative et l'attribution des postes à responsabilité (rapporteurs, présidents de commission...) sont attribués proportionnellement à l'importance des groupes. Comme l'explique l'ancienne présidente du Parlement européen Nicole Fontaine, « *par leur volatilité, par leur éparpillement extravagant dans les différents groupes du Parlement européen, les députés français ne pèsent pas comme devraient le faire les représentants d'un grand pays fondateur de l'Union européenne* »<sup>3</sup>.

Groupe politique	PPE-DE	PSE	ALDE	VERTS/ ALE	GUE/ NGL	IND/ DEM	UEN	NI	Total.
Nombre de députés français	17	31	11	6	3	3	0	7	78

**Tableau 3. Répartition des eurodéputés français dans les groupes politiques**

Source : Parlement européen

<sup>1</sup> Chiffres cités par la Commission européenne

<sup>2</sup> Les sept groupes politiques du Parlement européen sont le Parti populaire européen (Démocrates-européens) – PPE-DE, le Parti socialiste européen – PSE, le groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe – ALDE, le groupe des Verts / Alliance libre européenne – VERTS-ALE, le groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique – GUE-NGL, le groupe Indépendance / Démocratie – IND-DEM et le groupe Union pour l'Europe des nations – UEN. Par ailleurs, sept députés français ne sont pas affiliés à un groupe.

<sup>3</sup> Propos rapportés par BERTONCINI Y., et CHOPIN T., « Le Parlement européen, un défi pour l'influence française », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, avril 2004, p. 63

1.2.2 L'influence des Français au sein des groupes politiques n'est pas aussi importante que celle d'autres grands pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

**La France n'a qu'une présidence de groupe, par ailleurs de taille modeste,** celle du groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne / Gauche verte nordique, qui ne rassemble que 5,6% des eurodéputés. L'Allemagne compte trois présidences, dont celles des deux partis les plus importants au Parlement européen, le PPE-DE et le PSE, et le Royaume-Uni est à la tête de deux groupes. La France a néanmoins hérité de quatre vice-présidences contre respectivement trois et deux pour ses voisins.

	<b>France</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Allemagne</b>
<b>Présidences</b>	<p><b>Francis Wurtz</b> (groupe de la Gauche unitaire européenne)</p>	<p><b>Graham Watson</b> (groupe ALDE)</p> <p><b>Nigel Farage</b> (groupe Indépendance / Démocratie)</p>	<p><b>Hans-Gert Poettering</b> (PPE)</p> <p><b>Martin Schulz</b> (PSE)</p> <p><b>Daniel Cohn-Bendit</b> (groupe des Verts / Alliance libre européenne)</p>
<b>Vice-Présidences</b>	<p><b>Françoise Grossetête</b> (PPE)</p> <p><b>Harlem Désir</b> (PSE)</p> <p><b>Marielle de Sarnez,</b> (groupe ALDE)</p> <p><b>Jean-Marie Cavada</b> (groupe ALDE)</p>	<p><b>Struan Stevenson</b> (PPE)</p> <p><b>Ian Hudghton</b> (groupe des Verts / Alliance libre européenne)</p> <p><b>Jean Lambert</b> (groupe des Verts / Alliance libre européenne)</p>	<p><b>Silvana Koch-Mehrin</b> (groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe)</p> <p><b>Heide Rühle</b> (groupe des Verts / Alliance libre européenne)</p>

**Tableau 4. Les présidences des groupes politiques du Parlement européen**

**Au sein des commissions parlementaires, la France se trouve dans une situation identique. Les députés européens français ne sont que peu présents dans les commissions « clés ».**

Dans une note publiée par la Fondation Robert Schuman, Yves Bertoncini et Thierry Chopin<sup>1</sup> expliquent que les commissions parlementaires les plus importantes sont celles pour lesquelles le Parlement dispose d'un pouvoir de co-décision, et plus particulièrement celles liées à la régulation de l'espace économique, commercial et financier européen. Ainsi, la commission du Marché intérieur et de la sécurité des consommateurs, la commission des Affaires économiques et monétaires, la commission du Commerce international, la commission de l'Industrie, de la recherche et de l'énergie, la commission de l'Emploi et des affaires sociales ainsi que la commission de l'Environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire seraient les commissions les plus importantes. Les commissions budgétaires quant à elles, ne disposeraient que d'un pouvoir limité dans la mesure où le pouvoir budgétaire est partagé par l'ensemble des députés (les membres de la commission n'ont pas de pouvoir particulier).

<sup>1</sup> BERTONCINI Y., et CHOPIN T., *op.cit.*

**Dans les dix commissions où les Français sont les plus nombreux, seules quatre sont importantes** d'après les critères définis par cette étude (dont deux décisives : la commission du Commerce international dans laquelle les Français représentent 16,9% des membres et la commission de l'Industrie, de la recherche et de l'énergie dans laquelle les Français représentent 13,7% des membres. Au contraire, quatre des six commissions les plus importantes figurent entre le 11<sup>ème</sup> et le 19<sup>ème</sup> rang des commissions les plus prisées par les Français.

	<b>France</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Allemagne</b>
<b>Présidence</b>	<p><b>Pervenche Béres</b> (PSE), commission des Affaires économiques et monétaires</p> <p><b>Joseph Daul</b> (PPE-DE), commission de l'Agriculture et du développement durable</p> <p><b>Philippe Morillon</b> (groupe ADLE), commission de la Pêche</p> <p><b>Jean-Marie Cavada</b> (groupe ADLE), commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures</p>	<p><b>Giles Chichester</b> (PPE-DE), commission de l'Industrie, de la recherche et de l'énergie.</p> <p><b>Philip Whitehead</b> (PSE), commission du Marché intérieur et de la protection des consommateurs</p>	<p><b>Elmar Brok</b> (PPE-DE), commission des Affaires étrangères</p> <p><b>Karl-Heinz Florenz</b>(PPE-DE), commission de l'Environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire</p> <p><b>Jo Leinen</b> (PSE), commission des Affaires constitutionnelles</p>
<b>Vice-présidence</b>	<p><b>Gilles Savary</b> (PSE), commission des Transports et du tourisme</p> <p><b>Jean-Claude Fruteau</b> (PSE), commission de l'Agriculture et du développement durable</p> <p><b>Philippe de Villiers</b> (groupe Indépendance/démocratie), commission de la Pêche</p> <p><b>Patrick Gaubert</b> (PPE-DE), commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures</p>	<p><b>Emma Nicholson</b> (groupe ADLE), commission des Affaires étrangères.</p> <p><b>Geoffrey Van Orden</b> (PPE-DE), commission des Affaires étrangères</p> <p><b>John Purvis</b>, (PPE-DE), commission des Affaires économiques et monétaires</p> <p><b>Elsbeth Attwooll</b> (groupe ALDE), commission du Développement régional</p> <p><b>Michael Cashman</b> (PSE), commission des Pétitions</p> <p><b>Terence Wynn</b> (PSE), commission temporaire sur les Défis politiques et les moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013</p>	<p><b>Michale Gahler</b> (PPE-DE), commission du Développement</p> <p><b>Ralf Walter</b> (PSE), commission des Budgets</p> <p><b>Reimer Böge</b> (PPE-DE), commission des Budgets</p> <p><b>Thomas Mann</b> (PPE-DE), commission de l'Emploi et des affaires sociales</p> <p><b>Friedrich-Wihelmn Graefe zu Baringdorf</b> (groupe des Verts / Alliance libre européenne), commission de l'Agriculture et du développement durable</p> <p><b>Helga Trüpel</b> (groupe des Verts / Alliance libre européenne), commission de la Culture et de l'éducation</p> <p><b>Rainer Wieland</b> (PPE-DE), commission des Affaires juridiques</p>

**Tableau 5. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni dans les commissions parlementaires du Parlement européen**

**Peu de commissions parlementaires sont dirigées par des Français.** Si la France possède quatre présidences de commission contre trois pour l'Allemagne et deux pour le Royaume-Uni, ces commissions ne figurent pas, à l'exception de la commission des Affaires économiques et monétaires, présidée par Pervenche Bérès, parmi les commissions « clés ». En outre, le Royaume-Uni et l'Allemagne comptent chacun deux ou trois vice-présidences de plus que la France.

### **1.3 L'image de la France s'est dégradée au sein des institutions communautaires.**

**Cette mauvaise image est d'abord le fait de l'absentéisme des eurodéputés.** Une étude de la Fondation Robert Schuman<sup>1</sup> expose que le taux de présence en séance plénière de la délégation française pour la session 2004-2005 atteint 83,17%. Comparé à la moyenne de la mandature précédente, soit 79,22%, un progrès est visible, même si la France est toujours en dessous de la moyenne européenne, soit 87,36%. Lorsque l'on compare le taux de présence des eurodéputés français avec celui des 24 autres Etats membres, il ressort que la France est au 23<sup>ème</sup> rang sur 25 loin derrière la délégation chypriote (97,16%). Il faut cependant noter que l'eurodéputé le plus assidu est française (Françoise Grossetête avec un taux de présence de 100%).

Il convient de souligner en outre que ces chiffres concernent uniquement le taux de présence en séance plénière. Or, le travail parlementaire a lieu également en commission, au sein des groupes politiques ou, plus simplement, dans les couloirs. Et dans ces exercices, les parlementaires français (souvent accaparés par des mandats locaux) se montrent moins assidus que dans les séances plénières.

**La France apparaît ensuite comme un mauvais élève en termes de respect des obligations communautaires.** En matière de transposition des directives communautaires, la France accuse un retard marqué. Ainsi, en novembre 2003, dans le domaine du marché intérieur, la France occupait le dernier rang de l'Union européenne à 15, à égalité avec la Belgique et l'Allemagne.

Enfin, en ce qui concerne les procédures d'infraction au droit communautaire dont elle fait l'objet, la France comptabilisait 13,4% des cas de procédures d'infraction de l'Union européenne à 15 en 2003 avec 135 infractions. Cela lui valait d'être à la deuxième place après l'Italie (146 infractions) des pays commettant le plus d'infractions<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CHOPIN T., et MUSSO C., « Un an après les élections européennes, audit de l'influence française au sein du Parlement européen », *Supplément de la lettre 218*, Fondation Robert Schuman, 27 juin 2005

<sup>2</sup> FLOCH J., « Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux », rapport d'information n°1594, Assemblée nationale, mai 2004

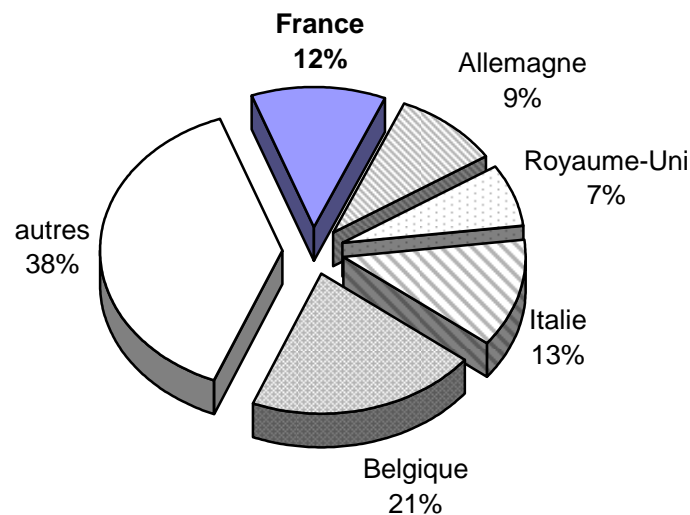
## **2. A la perte d'influence politique s'ajoute une perte d'influence au sein de l'administration communautaire.**

### **2.1 Les Français occupent moins souvent qu'auparavant les postes les plus élevés dans la hiérarchie bruxelloise.**

2.1.1 Avec les élargissements successifs, la représentation qualitative des Français parmi les fonctionnaires européens a été modifiée.

**Acteur historique de la construction européenne, la France conserve une présence numériquement satisfaisante au sein des institutions européennes :**

- au niveau de la Commission, la France compte aujourd'hui cinq postes de directeur général et trois postes de directeur général adjoint. Elle se place ainsi en deuxième position après l'Allemagne. En outre, plusieurs commissaires ont choisi un porte-parole français : le président Jose Manuel Barroso, Peter Mandelson, Ján Figel et Siim Kallas ;
- au Conseil, c'est un Français, Pierre de Boissieu, qui détient le poste de secrétaire général adjoint ;
- les Français bénéficient d'une présence quantitative satisfaisante au sein des administrations communautaires qui emploient 3 691 de nos concitoyens sur un total de 30 725 agents (soit 12%), parmi lesquels 1 641 sont classés en catégorie A. Les Français sont les fonctionnaires les plus nombreux au Parlement européen où ils représentent 12,75% des 3 370 fonctionnaires<sup>1</sup> ;



**Graphique 1. Ventilation par nationalité des effectifs des agents de l'Union européenne<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> FLOCH J., « Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux », rapport d'information n°1594, Assemblée nationale, mai 2004, p. 58

<sup>2</sup> *Ibid.*

- la France disposait en 2004 de 167 experts nationaux détachés (END) en poste dans les institutions de l'Union (147 à la Commission, 20 au Conseil, mais aucun au Parlement européen). Notre pays arrive ainsi en première position, *ex-aequo* avec l'Allemagne, et devant le Royaume-Uni (137 END) et l'Italie (84 END).

**Cependant, l'impact de l'élargissement et la faible capacité de la France à mobiliser ses meilleurs agents se traduisent d'ores et déjà par une perte d'influence.** On ne compte plus qu'un Français chef de cabinet<sup>1</sup> à la Commission européenne (auprès de Jacques Barrot) quand l'Allemagne en compte quatre et le Royaume-Uni, trois.

L'élargissement a conduit la Commission à fixer des objectifs en matière de recrutement qui favorisent les ressortissants des nouveaux Etats membres : au grade A1, le plus élevé, l'objectif est qu'il y ait au moins un ressortissant de chaque nouvel Etat membre à un poste de directeur général, de directeur général adjoint, de chef de service ou à un poste équivalent d'ici à 2010, date de la fin de la période de transition pour le recrutement. En outre, jusqu'en 2010, un concours séparé « EUR-10 » a été mis en place avec environ 6 000 postes à pourvoir à la clé.

Enfin, dans le fonctionnement même des institutions, la langue française est en perte de vitesse à Bruxelles. Le meilleur indicateur de cette réalité est le choix de la « langue utilisée pour les rédactions initiales des textes, avant traduction ». On est passé de 40% des textes rédigés en français entre 1997 et 2002 à seulement 29% en 2002. Au Conseil, la tendance est encore plus prononcée : 47% en 1997 contre 18% en 2002<sup>2</sup>.

<b>France</b>	48
<b>Allemagne</b>	40
<b>Royaume-Uni</b>	38
<b>Italie</b>	27
<b>Espagne</b>	26
<b>Belgique</b>	25
<b>Pays-Bas</b>	14
<b>Luxembourg</b>	4

**Tableau 6. Répartition par origine géographique du personnel d'encadrement supérieur de la Commission**

Source : Commission européenne

### 2.1.2 La fonction publique française doit s'adapter à la donne européenne.

**La politique d'influence de la France dans les institutions européennes passe désormais moins par le nombre que par une stratégie de placement de nos agents les plus performants à des postes à haut potentiel.** Alors qu'en France les administrations publiques sont souvent tentées de retenir leurs meilleurs éléments, les administrations de nos principaux partenaires, notamment l'administration britannique, envoient en mobilité les

<sup>1</sup> Equivalent du directeur du cabinet d'un ministre

<sup>2</sup> Ministère de la culture et de la communication, délégation générale à la langue française et aux langues de France, *Rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française*, Paris, 2003

agents dont le potentiel a été remarqué par leurs supérieurs hiérarchiques. Ainsi, une cellule interne au *Cabinet Office*, l'*European union staffing team*, s'occupe spécialement de promouvoir la présence des fonctionnaires britanniques à des postes clés au sein de l'Union européenne. Créée à l'origine pour remédier à la sous-représentation britannique à Bruxelles, cette structure gère, grâce à sa vocation interministérielle, une base de données de 25 000 fonctionnaires ayant manifesté leur intérêt pour une expérience communautaire. Elle organise également la préparation des candidats aux concours européens. *A contrario*, en France, le SGCI<sup>1</sup> ne dispose pas d'une cellule dédiée au pilotage de la recherche des postes clés au sein des institutions communautaires.

**En France, le problème du retour rend par ailleurs la mobilité dans les institutions européennes faiblement attractive pour les fonctionnaires eux-mêmes et notamment pour les plus qualifiés qui veulent faire carrière.**

Alors que d'autres pays, comme l'Autriche ou le Danemark, valorisent les compétences acquises dans les institutions de l'Union européenne, la France, faute d'une pratique suffisante de l'évaluation des personnels, n'accorde qu'une faible importance à la prise en compte de la période de mobilité dans le déroulement général de la carrière des fonctionnaires. Celui qui a effectué une mobilité internationale ne tire ainsi de cette expérience aucun levier d'avancement à son retour. Pire, il peut se retrouver pénalisé en se trouvant de fait exclu de l'avancement au choix.

Un des exemples les plus efficaces de « gestion du retour » est constitué par le “*fast-track system*” du *Treasury* britannique. Les *team leaders* des différentes directions du *Treasury* sont avisés six mois à l'avance du retour d'un agent en mobilité de façon à pouvoir identifier un poste en adéquation avec le profil de l'agent et qui soit susceptible de se libérer à cette date. Parallèlement, l'agent s'entretient avec son *grade manager* (DRH) des possibilités qui pourront lui être offertes à son retour et de ses souhaits propres.

Il apparaît aujourd'hui évident que le réseau français des agents en poste dans les institutions européennes n'est pas suffisamment activé. Si l'indépendance des Français en poste dans les institutions européennes comme fonctionnaires européens ou comme experts détachés doit être respectée dès lors qu'ils agissent pour le compte d'une institution communautaire, l'administration française gagnerait à mieux valoriser les fonctions occupées par ces fonctionnaires et l'expérience qu'ils y acquièrent.

## **2.2 La France ne sait pas suffisamment défendre ses intérêts à Bruxelles.**

Les lobbies, très nombreux à Bruxelles, sont désormais parties intégrantes du processus de prise de décision dans l'Union. La France accuse en la matière un retard marqué qu'il lui faut combler.

---

<sup>1</sup> Le SGCI est le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. C'est une dénomination ancienne héritée de son histoire. Le Premier ministre a annoncé le 31 août 2005 devant la 13<sup>ème</sup> Conférence des ambassadeurs que le SGCI serait prochainement rebaptisé secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Il lui reviendra notamment de préparer le comité interministériel mensuel sur l'Europe qui assurera « le suivi politique des négociations de Bruxelles ». Malgré son nom, le SGCI avait cessé depuis longtemps d'assurer le secrétariat d'un réel comité interministériel (*cf. infra*).

2.2.1 Le lobbying, développé depuis l'entrée du Royaume-Uni dans l'Union européenne, est désormais partie intégrante du processus d'élaboration des politiques communautaires.

**Bruxelles est devenue aujourd'hui l'une des capitales mondiales du lobbying.** On y recense aujourd'hui près de 4 000 groupes d'intérêts employant jusqu'à 15 000 personnes qui font du lobbying sous une forme ou sous une autre<sup>1</sup>. Ce total comprend plus de 500 fédérations professionnelles européennes et internationales, 50 bureaux de représentation des collectivités locales, plus de 200 entreprises, environ 100 bureaux de consultants. En outre, environ 4 810 groupes d'intérêts sont actuellement accrédités auprès du Parlement européen<sup>2</sup>. Enfin, les cabinets d'avocats spécialisés sont au nombre d'une centaine en Belgique.

**La pratique anglo-saxonne du lobbying est reconnue officiellement par la Commission comme nécessaire à l'élaboration de ses propositions.**

Dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de ses livres verts (qui présentent un certain nombre d'idées afin de lancer un débat à l'échelle européenne sur un sujet donné), la Commission multiplie les consultations et les rencontres avec l'ensemble des acteurs concernés par le sujet traité. Les membres des groupes d'intérêts sont par exemple invités par les commissaires à s'exprimer et à présenter leurs analyses juridiques et techniques. La multiplicité des lobbies permet d'avoir accès à une information diversifiée et contradictoire.

On estime que la Commission, parce qu'elle est l'organe exécutif qui dispose du monopole de l'initiative, fait l'objet de 90% des pressions. La Commission n'est toutefois pas la seule institution qui intéresse les lobbyistes. Le Parlement et dans une moindre mesure le Conseil et les représentations permanentes constituent aussi des « cibles » importantes. L'action de lobbying passe aussi par des canaux indirects, les lobbies privilégiant alors les organismes avec lesquels les institutions sont en contact pour défendre leurs intérêts.

**Les groupes d'intérêts des partenaires internationaux de la France mènent également une politique de lobbying actif en direction des instances communautaires.** La branche européenne de la Chambre de commerce américaine, *l'Amcham EU Committee*, apparaît ainsi comme le lobby le plus efficace au niveau de l'Union.

2.2.2 L'influence des lobbies français est insuffisante à Bruxelles.

En ce qui concerne **la représentation des collectivités territoriales de l'Union**, les Allemands occupent la première place : 20 personnes représentent ainsi la Rhénanie du Nord-Westphalie à Bruxelles, 15 personnes représentent la Catalogne alors que les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes<sup>3</sup> ne sont représentées que par cinq personnes chacune.

---

<sup>1</sup> CLAIRY M., « Enjeux et impact du lobbying auprès des institutions européennes », *Fondation Robert Schuman*, synthèse n°140, 28 juin 2004

<sup>2</sup> A la date du 12 mai 2004. cf. FLOCH J., « Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux », *Rapport de l'Assemblée nationale*, n°1594, mai 2004

<sup>3</sup> DERIEUX J., *Renforcer le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles*, rapport de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, septembre 2002

La présence des régions françaises s'affirme timidement. Vingt des vingt-deux régions françaises sont aujourd'hui représentées à Bruxelles, soit individuellement, soit au sein d'un bureau commun (il existe ainsi un bureau de représentation des régions « Grand Est » et des régions « Bretagne - Pays de la Loire »<sup>1</sup>). La France reconnaît le droit à une certaine action extérieure des collectivités territoriales par la loi du 6 février 1992.

D'une manière générale, les bureaux de représentation de pays fédérés sont plus grands et mieux équipés et jouissent souvent de financements plus importants

**La représentation des entreprises françaises à Bruxelles, bien qu'en progression, est plus faible que celle d'autres pays européens.**

Les groupes d'intérêts français n'ont commencé à s'installer à Bruxelles qu'à partir du début des années 1990 ; aujourd'hui la présence française dans les milieux d'affaires bruxellois reste sensiblement moins importante que celle d'autres Etats membres. Ainsi, selon les statistiques fournies par le cabinet de conseil APCO, la France compte à Bruxelles cinq cabinets d'avocats français ayant des activités communautaires contre 28 anglais, 24 américains et 14 allemands et neuf associations professionnelles contre 46 allemandes et 15 anglaises. Par ailleurs, 37% des grandes entreprises françaises n'auraient pas de bureau ou de représentant permanent à Bruxelles<sup>2</sup>.

Deux raisons principales expliquent le retard de la France en matière de lobbying. Une raison culturelle d'abord qui fait qu'en France, le lobbying est souvent considéré comme une activité contraire à l'éthique. Une raison politique ensuite, la France en tant que membre fondateur de l'Union européenne et « grand pays » a longtemps joui d'une influence « naturelle » à Bruxelles.

Néanmoins, les Français comprennent qu'il leur faut être plus présents à Bruxelles, d'autant que la défense des intérêts des entreprises françaises peut rejoindre parfois la défense des intérêts nationaux. Plusieurs initiatives ont donc été développées en ce sens :

- le Cercle des délégués permanents (CDP), animé par l'ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie) et la délégation du MEDEF à Bruxelles, réunit désormais les lobbyistes français afin d'organiser la défense de leurs intérêts à Bruxelles. Le CDP réunit environ 1 560 représentants issus d'entreprises, d'associations professionnelles, de collectivités locales ou encore de cabinets d'avocats et de consultants ;
- les grandes entreprises françaises (Areva, Bouygues, EADS, EDF, France Telecom, Pechiney, Gaz de France, Groupe Lagardère, La Poste, Pechiney Alcan...)<sup>3</sup> se sont réunies pour leur part dans le « club des grandes entreprises françaises ».

Le lobbying européen est désormais une pratique courante à laquelle les Français doivent se résoudre. Rester en dehors du jeu des lobbies signifierait une perte d'influence directe des groupes français au niveau de l'Union. Cependant, reconnaître l'intérêt des lobbies ne signifie pas permettre aux lobbies de prendre le dessus sur le processus démocratique. Les

---

<sup>1</sup> FLOCH J., *Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux*, rapport d'information, Assemblée nationale, n°1594, mai 2004, p. 79

<sup>2</sup> FLOCH J., *op. cit.*, p. 74

<sup>3</sup> FLOCH J., *op. cit.*

citoyens européens doivent rester maître des décisions qui se prennent au niveau de l'Union européenne.

### **2.3 Assurer une meilleure coordination de la voix de la France devant les institutions européennes**

#### **2.3.1 Le SGCI est l'administration garante de la coordination interministérielle en matière européenne.**

Le SGCI est un service interministériel dont la mission est de coordonner la politique conduite par la France au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire faire en sorte que la France parle d'une même voix dans les différentes négociations européennes. Pour y parvenir, il coordonne, sous l'autorité du Président de la République et du gouvernement, l'action européenne des différents ministères et, en cas de désaccord entre ministères, prépare les arbitrages qui seront rendus par le Premier ministre ou son cabinet. Depuis peu, il assure le secrétariat des réunions du comité interministériel pour les affaires européennes<sup>1</sup>.

Il doit s'assurer que, dans les négociations européennes, les positions défendues par les représentants français, qui engagent la France vis-à-vis de nos partenaires, soient bien les positions du gouvernement dans son ensemble. Pour y parvenir, il coordonne l'action européenne des différents ministères<sup>2</sup> et, en cas de désaccord entre ministères, prépare les arbitrages qui seront rendus par le Premier ministre.

C'est sur la base des instructions arrêtées par le SGCI (elles-mêmes fondées sur les décisions et arbitrages rendus) que les représentants français négocient dans les enceintes communautaires. Le SGCI dispose en la matière d'un monopole. Les instructions sont transmises à la représentation permanente française à Bruxelles. La « RP » (un ambassadeur ayant le titre de représentant permanent assisté de plusieurs adjoints spécialisés) est chargée de défendre la position de la France dans les négociations européennes. Concrètement, l'essentiel des négociations entre Etats membres ont lieu non pas au sein du Conseil (qui se réunit seulement quelques fois dans l'année), mais au sein du comité des représentants permanents (COREPER). Ce comité réunit les membres des représentations permanentes de chaque Etat compétents sur une question donnée, et négocie les décisions et les textes que le Conseil des ministres adoptera formellement. C'est seulement si des points de désaccords subsistent que des négociations auront lieu au niveau des ministres eux-mêmes lors des réunions du Conseil.

Le SGCI détient également le monopole dans la transmission aux institutions européennes des documents officiels français ainsi que dans la diffusion auprès des ministères et du Parlement des documents en provenance de l'Union. Enfin, le SGCI intervient dans le suivi des directives communautaires<sup>3</sup> : transmission des directives aux ministères, suivi des transpositions, résolution des difficultés en la matière si elles se présentent...

---

<sup>1</sup> Dont le décret de création, qui remplacera le décret n°58-344 du 3 avril 1958 sur le comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, sera publié prochainement.

<sup>2</sup> Le SGCI n'a pas de contact avec les acteurs civils. Cette tâche incombe aux ministères.

<sup>3</sup> Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions cadres négociées dans le cadre des institutions européennes

### 2.3.2 La « méthode SGCI » présente quelques faiblesses.

Malgré l'efficacité reconnue de son action, le SGCI rencontre certaines difficultés :

- le SGCI pâtit de la double concurrence du cabinet du Premier ministre, chargé d'une compétence de principe sur la coordination interministérielle (*via* le secrétariat général du gouvernement), et du ministère des Affaires étrangères, qui a la compétence sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et qui est généralement doté d'un ministère délégué aux Affaires européennes ;
- le rapport Lanxade<sup>1</sup> souligne les rigidités qui peuvent apparaître entre le SGCI et la représentation permanente à Bruxelles. En effet, d'un côté la représentation permanente reçoit des instructions souvent figées et précises, ce qui ne facilite pas les négociations diplomatiques. D'un autre côté, elle peut être amenée à rendre elle-même certains arbitrages, ce qui revient à se substituer à l'action du SGCI ;
- si le SGCI surveille la transposition des directives, son pouvoir de décision ou de sanction est nul : il se contente de réunir les acteurs, qui doivent parvenir à un accord. Il ne semble pas disposer de pouvoirs d'arbitrage suffisants, ceux-ci appartenant au Premier ministre. Le SGCI a notamment des difficultés à rendre des arbitrages face à des ministères dont le poids politique est important comme le ministère de l'Economie et des finances ;
- enfin, et surtout, le travail du SCGI souffre des difficultés propres aux modalités de la décision communautaire. Le temps d'élaboration des textes est tel (plusieurs années) que les ministres et leur cabinet ne peuvent pas s'y intéresser. Les discussions interministérielles, coordonnées par le SCGI, restent entre les mains des services des ministères qui sont, soit peu équipés lorsqu'il s'agit de services *ad hoc* chargés des affaires européennes, soit surchargés par l'activité courante du ministère et les priorités du ministre. Lorsque le vote d'un texte est sur le point d'aboutir, il est difficile pour les autorités politiques d'intervenir car la France a généralement déjà donné sa parole sur la plupart des dispositions du texte et noué des alliances avec d'autres pays pour obtenir le vote qui lui convient. Les séances d'adoption formelle des textes par le Conseil des ministres ne présente aucun intérêt. Chaque ministre, quel que soit le pays qu'il représente, a trois minutes de parole, soit une heure 15 rien que pour des propos trop courts pour être percutants. *In fine*, les textes élaborés à Bruxelles manquent souvent de cohérence, d'impulsion et sont la compilation de négociations successives où chaque pays a obtenu sa petite faveur ou sa petite exception en échange de celles qu'il a consenties aux autres. Dans ce contexte, le travail du SCGI est ingrat, peu mobilisateur, insuffisamment politique.

#### **Encadré 9. Quelles pistes de réformes pour le SGCI ?**

Le rapport Lanxade évoquait plusieurs pistes de réformes qui touchent à la fois à la fonction, au rattachement et aux compétences du SGCI :

- transformer le SGCI en SGAE (secrétariat général aux affaires européennes) ;

<sup>1</sup> LANXADE J., (dir.), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Commissariat général au Plan, 2002

- inclure dans son champ de compétence les questions liées à la PESC et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ;
- rattacher le SGCI au ministre délégué aux Affaires européennes ; actuellement, le SGCI est rattaché au Premier ministre du fait de sa mission interministérielle, et le ministère des Affaires européennes n'en dispose qu' « en tant que de besoin »<sup>1</sup> ;
- rattacher le ministre délégué aux Affaires européennes directement auprès du Premier ministre. Le ministre délégué aux Affaires européennes joue en effet aujourd'hui un rôle relativement limité. Il n'occupe pas un rang hiérarchique suffisant pour donner une impulsion politique vis-à-vis de ses collègues. Son existence n'est pas indépendante de celle de son ministre de tutelle, le ministre des Affaires étrangères. Son rôle se résume trop souvent à la présence à la table du Conseil, à diverses actions de communication ou de représentation en France ou à la suppléance du ministre des Affaires étrangères. De plus, si la direction de la coopération européenne et le SGCI sont mis à sa disposition, il ne possède pas d'administration clairement subordonnée et ne peut par conséquent que difficilement exercer sa mission d'impulsion et de coordination ;
- développer la circulation de l'information entre les administrations françaises (SGCI à Paris, Représentation permanente à Bruxelles) et les eurodéputés français. Ceux-ci se plaignent d'être destinataires trop tardivement de notes d'information souvent incomplètes et parfois difficilement utilisables<sup>2</sup>.

### **3. La France doit opter pour la voie intergouvernementale afin d'imaginer le moteur de l'Europe de demain.**

La France a plus que jamais un rôle décisif à jouer au sein de l'Union européenne. En tant que pays fondateur et en tant que « grand pays », elle ne peut rester en marge de la dynamique européenne. Au contraire, il lui revient aujourd'hui d'encourager cette dynamique et d'y imprimer son empreinte.

#### **3.1 L'axe franco-allemand : un moteur majeur de l'Europe**

##### **3.1.1 L'axe franco-allemand est un moteur historique de la construction européenne**

Lorsque la première communauté, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), voit le jour en 1951, c'est d'abord pour **pacifier les relations entre la France et l'Allemagne**. En effet, les dirigeants d'alors, en mettant en commun deux des matériaux les plus utilisés dans l'industrie de l'armement, veulent empêcher le déclenchement d'une nouvelle guerre entre les deux pays. Douze ans plus tard, en 1963, Charles de Gaulle et Konrad Adenauer signent le **traité de l'Elysée**, symbole de la réconciliation.

Jusque dans les années 1980-1990, les positions de la France et de l'Allemagne représentaient souvent les deux extrémités du débat européen. Berlin défendait la politique industrielle et Paris la politique agricole, la France promouvait une union entre Etats-nations quand l'Allemagne exhortait à plus d'intégration. Ainsi, lorsque les deux pays parvenaient à un compromis, cela signifiait bien souvent qu'une solution allait être trouvée au niveau de

<sup>1</sup>Article 2 du décret n°2005-715 du 28 juin 2005 relatif aux attributions de la ministre déléguée aux Affaires européennes

<sup>2</sup> LANXADE J., *op. cit.*

l'Union européenne toute entière. Ainsi, **c'est grâce à la volonté commune de la France et de l'Allemagne que l'espace Schengen, l'Acte unique européen, le traité de Maastricht ou l'euro ont pu voir le jour, ou que, plus récemment, un compromis a pu être trouvé sur la PAC.**

3.1.2 Le moteur franco-allemand doit aujourd'hui évoluer afin de s'adapter aux nouvelles données de l'Union européenne élargie.

**L'influence du couple franco-allemand tend à décliner au sein de l'Union européenne**, en raison de leurs problèmes économiques (chômage élevé, taux de croissance faible, modèle français et rhénan en panne) et de leur tendance récente à s'affranchir unilatéralement des règles européennes (non-respect du Pacte de stabilité et de croissance notamment). En outre, l'élargissement à 25 a eu pour conséquence de faire diminuer le poids des deux pays au sein des institutions tandis que l'Allemagne bénéficie de sa position géographique et le Royaume-Uni de sa vision faiblement intégratrice de l'Europe pour nouer des alliances de fait aux dépens de l'influence française.

**Surtout, le couple franco-allemand doit aujourd'hui s'adapter à la nouvelle réalité de l'Union européenne.** En premier lieu, le couple franco-allemand doit être repensé sur la base de l'Union européenne élargie. Comme le disait Nicolas Sarkozy le 6 janvier dernier, « *on ne peut pas imaginer le poids de nos pays dans l'Europe des 25 comme on l'imagine dans l'Europe des six, des neuf, des 12* ».

En second lieu, à l'occasion du quarantième anniversaire de la signature du traité de l'Elysée, les positions adoptées par le couple franco-allemand ont fait craindre aux autres Etats une espèce de « directoire franco-allemand » au sein duquel les autres pays n'auraient aucune influence. L'idée, développée à cette époque, de créer une « union franco-allemande » au sein de laquelle les politiques budgétaires et fiscales par exemple seraient élaborées en commun a été notamment perçue de manière extrêmement négative par les autres membres. Ce qui était autrefois naturel, le couple franco-allemand, est aujourd'hui mal perçu.

**3.2 Le développement de partenariats solides avec les autres grands pays dans le cadre du G5 permettrait à la France de demeurer un moteur de proposition et d'action en Europe.**

En marge du cadre institutionnel de l'Union européenne, c'est aujourd'hui au sein du G5 que la France pourrait assurer la promotion de ses idées et influencer les développements futurs en Europe. En effet, l'évolution du couple franco-allemand doit d'abord se faire en direction des autres grands pays de l'Union européenne avec lesquels la France et l'Allemagne partagent des intérêts et des défis communs. Ces grands pays, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie et la Pologne, représentent avec la France et l'Allemagne près de 75% de la population de l'Union européenne.

3.2.1 Le « G5 » est une structure informelle créée à l'origine pour intensifier la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale dans les cinq « grands pays » de l'Union européenne et devenir un moteur de proposition pour l'Union élargie.

L'inertie de la prise de décision dans l'Union européenne constitue un véritable frein à la définition rapide d'une politique adaptée aux défis mondiaux actuels, et ce particulièrement

en matière d'immigration et de sécurité où la prise de décision au sein du Conseil se fait encore assez largement à l'unanimité.

C'est la raison pour laquelle, lors du sommet franco-espagnol de Malaga en novembre 2002, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a proposé aux autorités espagnoles de constituer un groupe des cinq grands pays de l'Union européenne pour impulser une politique européenne beaucoup plus ambitieuse et réactive en la matière.

Après avoir personnellement convaincu chacun de ses homologues, un premier G5, réunissant les ministres de l'Intérieur français, allemand, britannique, espagnol et italien, s'est déroulé le 16 mai 2003 à Jerez de la Frontera en Espagne. Ce G5, qui intervenait deux jours après les attentats de Casablanca, a conduit les cinq pays à affirmer leur résolution à combattre le terrorisme par la mise en commun de leurs efforts, la définition d'une nouvelle politique européenne susceptible d'être proposée aux autres partenaires et l'évaluation régulière de leur action. Les ministres ont convenu d'étendre leur action à la lutte contre l'immigration illégale.

En octobre 2003, les ministres français, allemand, britannique, espagnol et italien se réunissent cette fois à La Baule.

A cette occasion, le « *big five* » lance de nombreuses initiatives. Les représentants des cinq « grands » s'entendent pour introduire des données biométriques sur les visas (visas Schengen), pour négocier en commun les « accords de réadmission » des immigrés clandestins avec les pays d'origine, pour renforcer la coopération en matière de lutte contre les filières clandestines en réunissant régulièrement les chefs des polices aux frontières et pour mettre en commun leurs informations sur les partisans d'Al-Qaida passés par des camps d'entraînement au « djihad ». Ils précisent aussi des mesures imaginées lors de leur première rencontre : l'instauration d'une liste commune de « pays sûrs » en matière de droit d'asile et l'harmonisation des conditions minimales de ressources pour l'entrée et le séjour des étrangers dans les cinq pays.

Le G5 se réunit désormais tous les trimestres.

Le G5 est une structure informelle qui permet non seulement de privilégier les « *relations personnelles* »<sup>1</sup> plutôt que les grandes séances plénières qui ne débouchent généralement que sur la proclamation de grands principes, mais aussi d'obtenir des résultats plus efficaces qu'avec des actions isolées.

Cette structure permet aussi un meilleur traitement des problèmes particuliers que connaissent les « grands pays », notamment la gestion des flux migratoires et la prévention du terrorisme. En effet, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Italie sont les principaux pays d'immigration de l'Union européenne et ils constituent aussi des cibles privilégiées des terroristes islamistes, en témoignent les attentats de Madrid (mars 2004) et de Londres (juillet 2005). Comme l'expliquait en 2003 Angel Acebes, le ministre de l'Intérieur espagnol : « *(Les cinq) ont des problèmes communs, (ont) des problèmes urgents et des préoccupations (communes), c'est pourquoi la coopération est indispensable* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur les actions de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale, commission des Affaires étrangères, compte rendu n°34, 11 février 2004, site du ministère de l'Intérieur

<sup>2</sup> BARON X., « Face aux menaces, les Européens serrent les rangs », *AFP*, 19 mai 2003

Par ailleurs, les « grands » disposent souvent de structures bien organisées capables de mener des actions à grande échelle. « *Il est difficile de mutualiser des informations entre des pays qui ont des services de renseignement très étoffés (3 500 personnes travaillent aux renseignements généraux, 1 600 à la Direction de la surveillance du territoire) et d'autres qui ont des moyens très limités* »<sup>1</sup> rappelait ainsi Nicolas Sarkozy devant la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale en février 2004.

### 3.2.2 Le G5 est une force de proposition dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et de la maîtrise de l'immigration.

Le G5 a été pensé dès son origine comme une structure de réflexion, de proposition et d'impulsion en matière de lutte contre le terrorisme et de maîtrise de l'immigration.

**En matière de lutte contre le terrorisme, et après les attentats de Madrid et de Londres**, les mesures proposées et mises en place sont plus que nécessaires et s'orientent autour de deux axes :

- **une meilleure connaissance des réseaux antiterroristes et la mise en commun des informations concernant ces réseaux.** Ainsi, un groupe d'experts rassemblant les plus hauts responsables de la police des pays du G5 a été créé dès la première réunion des ministres de l'Intérieur français, allemand, espagnol, britannique et italien, en mai 2003 ;
- **le développement des outils pour lutter contre les terroristes.** C'est ainsi dans le cadre du « *big five* » qu'il a été proposé de créer l'équivalent des groupements d'intervention régionaux français (GIR) à l'échelle des cinq (octobre 2003) ou de mettre en place un fichier d'empreinte ADN sur le modèle du fichier EURODAC d'empreintes digitales (juillet 2004).

**En matière d'immigration, les ministres du G5** entendent agir à la fois en amont et en aval :

- afin de prévenir l'immigration clandestine, les cinq ont par exemple décidé d'insérer des données biométriques dans les documents d'identité et d'harmoniser les conditions minimales de ressources pour l'entrée et le séjour des étrangers ;
- les ministres de l'Intérieur du G5 ont aussi décidé de l'organisation commune de vols groupés pour l'expulsion de clandestins d'un même pays.

Les Cinq ont également élargi le périmètre de leur réflexion en développant des propositions en matière de lutte contre les stupéfiants (avec notamment la création d'une plate-forme commune dans la région des Balkans et de l'Asie centrale pour lutter contre le trafic d'héroïne) ou la grande criminalité (avec l'installation d'une plate-forme d'échanges des traces génétiques et des empreintes digitales).

**Progressivement, les propositions formulées dans le cadre du G5 sont reprises au niveau de l'Union européenne.** Ainsi, l'idée de créer une liste des pays sûrs en matière de

---

<sup>1</sup> Audition de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sur les actions de coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale, commission des Affaires étrangères, *compte rendu n°34*, 11 février 2004, site du ministère de l'Intérieur

droit d'asile, formulée en octobre 2003 à La Baule par les ministres de l'Intérieur du G5, a fait l'objet d'un consensus au niveau communautaire.

### 3.2.3 La structure du G5 est pourrait se pérenniser, s'élargir à d'autres sujets et accueillir en son sein la Pologne.

La Pologne compte aujourd'hui parmi les grands de l'Union avec une superficie comparable à celle de l'Allemagne<sup>1</sup> et 38,6 millions d'habitants.

La Pologne est en outre particulièrement concernée par les questions d'immigration illégale : sa frontière de 1 200 km avec l'Ukraine, la Biélorussie, la Roumanie ou encore la Russie (l'enclave russe de Kaliningrad) en fait l'un des points de passage majeurs des migrants venus de l'Est. Ainsi, 13,5 millions de personnes franchissent chaque année sa frontière orientale dont plus de 80% à des fins de contrebande.

La Pologne accueille aussi l'agence européenne de gestion des frontières extérieures chargée de la coordination des opérations de surveillance des frontières de l'Union européenne et de l'immigration clandestine, opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Pour toutes ces raisons, la Pologne a certainement vocation à rejoindre le G5, qui deviendrait alors le G6.

Créé en matière de sécurité et d'immigration, le G6 pourrait par ailleurs s'élargir à l'ensemble des autres matières pour lesquels les « grands pays » ont des besoins convergents dont la satisfaction est urgente.

Le but du G6 n'est certainement pas d'instituer un directoire des grands dont les pays plus petits seraient exclus. En s'ouvrant sur les « grands », la France et l'Allemagne ne doivent pas pour autant délaissier les autres Etats membres qui sont des interlocuteurs à part entière. Ceux-ci ne pourraient accepter des propositions et des projets de la part de pays aux attitudes paternalistes ou de domination. Il ne s'agit pas non plus de contrecarrer le rôle habituel de la Commission, en principe chargée de proposer et d'impulser de nouvelles politiques communautaires.

Il s'agit en fait de retrouver, dans une Europe élargie et face à un monde qui a changé, le mode de fonctionnement qui a fait la force de l'Union européenne dans les années 80 : de grands pays (à l'époque le couple franco-allemand) qui se mettent d'accord pour suggérer des initiatives à la Commission et une Commission qui agit au service de ces projets, recherche l'accord des autres pays et veille à l'intérêt de chacun et à celui de l'Union européenne.

**Pour conserver son influence auprès de ses partenaires européens, la France ne peut plus agir seule. Dans une Europe élargie, où le couple franco-allemand peine à constituer un modèle, il lui faut refonder un nouveau moteur pour relancer la construction européenne, en associant les Etats membres confrontés à des difficultés semblables. A ce titre, la mise en place du G5 constitue l'une des avancées les plus marquantes opérées par la France au cours des dernières années.**

---

<sup>1</sup> L'Allemagne a une superficie de 356 854 km<sup>2</sup> et la Pologne une superficie de 313 000 km<sup>2</sup>.

## Chapitre 3. Quelles politiques pour l'Europe ?

### Table ronde n° 4

---

Le projet européen est bâti depuis l'origine sur des actions concrètes destinées à créer une solidarité de fait entre les Etats membres de l'Union. L'Union européenne tire sa cohésion des politiques communes qu'elle a réussi à conduire en matière économique, politique et sociale depuis plus de cinquante ans.

L'arrivée dans l'Union de dix nouveaux Etats membres, qui donne naissance à un marché intérieur de 450 millions de personnes, représente une formidable opportunité de croissance économique. Elle impose également de revoir les équilibres sur lesquels étaient fondées les politiques communautaires.

#### **Encadré 10. Quelles sont les priorités de la présidence britannique ?**

Le Royaume-Uni occupe la présidence tournante de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005. **Le gouvernement britannique a orienté ses priorités autour de trois axes : la réforme économique et la justice sociale, la sécurité et la stabilité et enfin le rôle de l'Europe dans le monde.** Par ailleurs, une attention particulière a été portée à deux problèmes majeurs : celui du financement futur de l'Union et celui de la réforme de la politique agricole commune (PAC)

**En matière de politique économique et sociale,** Tony Blair veut d'abord moderniser le modèle social européen qu'il accuse d'être en panne<sup>1</sup>. Il a déclaré vouloir reprendre les mêmes politiques que celles qu'il a lui-même menées au Royaume-Uni et investir en particulier dans le savoir, la qualification professionnelle et l'innovation comme le préconise le rapport Kok<sup>2</sup>. Le Premier ministre britannique est aussi désireux de parvenir à l'adoption des directives sur les services et le temps de travail, aujourd'hui contestées, et d'améliorer la réglementation de l'Union européenne en suivant le programme publié à ce sujet par la Commission (celle-ci souhaite simplifier la législation européenne et analyser son impact réel ou encore réduire la charge administrative). La présidence entend également travailler à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* », comme le souhaitait le Conseil européen de Lisbonne en 2000<sup>3</sup>. Tony Blair a d'ailleurs invité ses homologues européens à tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés à cette occasion (consacrer 3% du PIB à la recherche et au développement ou arriver à un taux d'emploi de 70% en 2010 par exemple).

---

<sup>1</sup> Discours devant le Parlement européen, 23 juin 2005 : « *Que vaut ce modèle social qui a vingt millions de chômeurs et des taux de productivité inférieurs à ceux des Etats-Unis, qui forme moins de diplômés dans les matières scientifiques que l'Inde et où (...) les qualifications, la recherche, le développement, les brevets, les technologies de l'information, loin de progresser, reculent ?* »

<sup>2</sup> En mars 2004, le Conseil charge M. Wim Kok, ancien Premier ministre néerlandais, de constituer un groupe composé d'experts indépendants, afin de dresser un bilan de la stratégie de Lisbonne et de formuler des propositions en vue du Conseil européen de mars 2005.

<sup>3</sup> *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000

**En matière de sécurité**, trois domaines sont donnés comme prioritaires : la lutte contre le terrorisme, la lutte contre le trafic de personnes et la maîtrise des migrations<sup>1</sup>. Le Royaume-Uni propose d'adopter un mandat européen d'obtention de preuves et de renforcer la coopération policière à l'échelle de l'Union (mise en commun de l'information, organisation d'actions communes contre le crime organisé) ainsi que les partenariats avec les pays d'émigration. Tony Blair a aussi plaidé pour l'utilisation des technologies biométriques pour les documents officiels. Dans le domaine de la stabilité, la présidence veut poursuivre le processus d'élargissement à la Turquie et à la Croatie et faire adhérer la Roumanie et la Bulgarie à l'Union en 2007, comme prévu par les traités d'adhésion.

Tony Blair souhaite également mettre l'accent sur l'influence et le rôle de l'Union européenne dans le monde et appelle en premier lieu au respect des engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce - OMC (mise en œuvre de l'Agenda de Doha) et de ceux pris à Kyoto (diminution des émissions de gaz à effet de serre). Il souhaite en deuxième lieu renforcer la présence de l'Union en Afrique (augmentation de l'aide au développement) et promouvoir la paix et la stabilité au Proche-Orient, au Moyen-Orient ainsi que dans les Balkans. Enfin, le Premier ministre britannique appelle de ses vœux la définition d'une vraie politique de défense<sup>2</sup>, capable d'accompagner la politique extérieure de l'Union européenne.

A côté de ces trois axes, la présidence met en exergue deux points, sur lesquels elle entend insister tout particulièrement : le financement de l'Union et la PAC. Dans ces domaines, les conclusions du rapport Sapir<sup>3</sup>, qui préconisent notamment une diminution drastique de la part du budget consacrée à la PAC, servent de guide à la présidence. Tony Blair, qui préconise une refonte totale du budget, se défend de vouloir supprimer la PAC qu'il souhaite plutôt « adapter aux défis de la mondialisation<sup>4</sup> ».

## **1. Plusieurs des grandes politiques lancées dans le cadre communautaire ont été ou sont de grandes réussites.**

### **1.1 La politique agricole commune (PAC) a été l'instrument de la modernisation de l'agriculture européenne.**

L'idée d'une politique agricole commune naît avec le traité de Rome en 1957 dont l'article 38 (désormais article 32 du traité instituant la Communauté européenne - TCE) stipule que « *le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce de produits agricoles* » et que « *le fonctionnement et le développement* » de ce marché commun « *doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique commune pour les Etats membres* ».

---

<sup>1</sup> Tony Blair a rappelé à ce propos que 70% des clandestins passent par des filières criminelles organisées (Discours au Parlement européen, 23 juin 2005).

<sup>2</sup> « *Jamais l'Union ne mènera de politique étrangère digne de ce nom sans politique de défense* » (Discours du Premier ministre Tony Blair au Parlement européen, 23 juin 2005).

<sup>3</sup> En juillet 2002, Romano Prodi, président de la Commission européenne, a chargé un groupe d'experts dirigé par André Sapir de passer en revue l'ensemble des instruments économiques qui existent au niveau de l'Union européenne et d'évaluer s'ils constituent ou non des instruments de gouvernance économique adaptés dans le contexte de l'élargissement.

<sup>4</sup> Site Internet de la Présidence britannique

Cette politique commune, la PAC, voit le jour en 1962. Trois grands principes régissent son fonctionnement : le principe d'unicité des marchés (qui implique la liberté complète des échanges entre les pays membres), le principe de préférence communautaire (la préférence est donnée aux produits européens) et la solidarité financière (la PAC est financée par un budget commun).

#### 1.1.1 La PAC peut se prévaloir de succès économiques importants.

**Le premier succès de la PAC est d'avoir permis à l'Europe d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et de devenir la deuxième puissance agricole mondiale derrière les Etats-Unis.**

La politique agricole commune a été lancée en marge du marché commun de l'agriculture, au sein duquel les droits de douane, les restrictions aux importations et toutes les mesures de contingentement ont disparu afin que les échanges de produits agricoles entre les Etats membres soient entièrement libéralisés. Son premier objectif était d'assurer l'indépendance alimentaire de l'Europe (qui ne produisait alors que 80% de ce qu'elle consommait) en augmentant la productivité de l'agriculture, en stabilisant les marchés et en garantissant la sécurité des approvisionnements.

Cet objectif a été atteint grâce à deux instruments : les organisations communes de marché (OCM) chargées d'assurer le soutien des prix communautaires et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) chargé de financer la PAC. Les OCM préservent le marché agricole européen des grandes fluctuations des cours mondiaux en fixant des prix garantis aux agriculteurs qui servent aussi de « prix plancher » et en régulant l'offre et la demande de produits agricoles. Dans le même temps, les aides européennes encouragent les agriculteurs à produire plus, à investir et à moderniser leurs installations. Cette politique est un succès : dès les années 1980, l'objectif fixé est atteint, l'Europe acquiert son autosuffisance en matière alimentaire.

Aujourd'hui, l'Union européenne est devenue l'un des principaux producteurs de produits agricoles et le deuxième exportateur mondial dans ce domaine avec un volume d'exportations agricoles d'une valeur de 61 088 M€ en 2002. Elle est aussi le principal producteur mondial de vin et d'huile d'olive (la production européenne représente respectivement 65% et 80% de la production mondiale).

**Le second succès de la PAC est d'avoir garanti un niveau de vie équitable aux agriculteurs et des prix raisonnables aux consommateurs.**

Les prix planchers définis dans le cadre de la PAC permettaient d'offrir un revenu décent et un cadre stable aux agriculteurs tout en garantissant des prix agricoles plus élevés que ceux qui avaient cours sur les marchés mondiaux aux consommateurs. Les aides accordées aux agriculteurs ont aussi permis de moderniser l'appareil productif, les exploitations se sont transformées et la productivité a fortement progressé.

La protection du secteur agricole a aussi permis d'élargir la gamme des productions et d'offrir un plus large éventail de choix aux consommateurs. Ceux-ci bénéficient aujourd'hui d'une grande variété de productions issues de terroirs différents que l'Union européenne s'attache d'ailleurs à préserver par une politique de protection des appellations d'origine et la définition de normes communes pour les produits biologiques ou les indications géographiques.

### 1.1.2 La politique agricole commune est aussi un instrument de cohésion sociale et territoriale.

**La PAC a permis d'unifier les marchés agricoles européens.** En effet, en raison de la diversité des terroirs et des climats en Europe, il existait une grande variété de productions et de politiques agricoles dans la Communauté. Les pays du Nord fournissaient davantage des céréales, des produits laitiers et des viandes tandis que les pays du Sud produisaient des fruits, des légumes et du vin. Avec les élargissements successifs, l'éventail des productions s'est élargi. La PAC a permis de rapprocher des agricultures « *structurellement différentes et attachées à des particularités nationales* »<sup>1</sup> mais aussi d'harmoniser les revenus agricoles dans la Communauté.

**La politique agricole commune a aussi consacré le caractère multifonctionnel de l'agriculture :** celle-ci n'a pas seulement pour fonction de produire des denrées alimentaires, elle joue aussi un rôle décisif dans la préservation des paysages et de la vie en milieu rural. A une époque où le tourisme vert est de plus en plus populaire, la prise en compte de la dimension « développement rural » était essentielle, d'autant que la France possède la superficie cumulée des terres agricoles (33 millions d'hectares) et des terres boisées (15 millions d'hectares) la plus importante de l'Union européenne (48 millions d'hectares, soit 87 % du territoire)<sup>2</sup>. **C'est pourquoi, depuis 1999, la PAC s'est enrichie d'un deuxième pilier : le pilier « développement rural »** auquel la réforme de 2003 a donné une importance nouvelle. **Depuis cette réforme, dont la pleine entrée en vigueur est prévue pour 2006, le principe du découplage s'applique à presque toutes les productions : il n'y a plus de relation entre le niveau ou la nature de la production et le montant des aides perçues.** Le montant des aides distribuées est désormais calculé sur l'historique des aides directes accordées aux agriculteurs. Les incitations à produire de manière intensive sont donc extrêmement réduites. Par ailleurs, le versement des aides dans le cadre de la PAC est désormais conditionné au respect d'un certain nombre de normes en matière d'environnement, de sécurité sanitaire, de santé des plantes et des animaux et de bien-être animal. C'est ce qu'on appelle « l'écoconditionnalité ». Des systèmes de sanction (diminution des aides directes) ont été introduits pour les agriculteurs qui ne respecteraient pas ces normes.

### 1.1.3 Malgré ses incontestables succès, la PAC fait toutefois l'objet d'une remise en cause qui ne se limite pas à ses incidences budgétaires.

En voulant adapter la politique agricole commune aux évolutions du monde agricole, les différentes réformes de la PAC ont fait naître un malaise profond chez les agriculteurs. En effet, alors qu'elles visaient à mettre un terme au phénomène de surproduction qui caractérisait l'agriculture européenne dans les années 80 et 90 et à renforcer la dimension environnementale de celle-ci, ces réformes ont donné naissance non seulement à grandes inégalités au sein du monde rural, mais aussi à une véritable dérive bureaucratique caractérisée par la multiplication des normes et des règles. **Pour beaucoup d'agriculteurs, la PAC est devenue synonyme d'injustices, de bureaucratie et de contraintes en tout genre.**

---

<sup>1</sup> MOUSSIS N., *Guide des politiques de l'Europe*, Bruxelles, Editions Mols, 1999, 4<sup>ème</sup> édition

<sup>2</sup> CESAR G., *La réforme de la politique agricole commune*, rapport d'information n°238, Sénat, 2003

La baisse du niveau de vie moyen des agriculteurs conjugué à un accroissement des inégalités est la première cause de mécontentement dans le monde agricole. En 2001, l'Institut national de recherche agronomique estimait ainsi à 40% le nombre des exploitants agricoles qui ont un résultat par actif inférieur au SMIC. A cela vient s'ajouter l'existence de très grandes inégalités au sein même du monde agricole (20% des exploitations agricoles créent aujourd'hui 40% de la valeur ajoutée de l'agriculture<sup>1</sup>), des inégalités que la PAC a renforcées puisque 50% des aides communautaires directes vont à 7% des bénéficiaires<sup>2</sup>.

Deuxièmement, la politique de « découplage » consacrée par la réforme de 2003 est à l'origine d'une véritable crise identitaire dans le monde agricole puisqu'il est désormais possible de toucher des aides communautaires sans produire. C'est la valeur même du travail des agriculteurs qui est ici remise en question.

La lourdeur et la complexité des formalités administratives comptent aussi parmi les raisons du mécontentement. Comme mentionné ci-dessus, le versement des aides est désormais subordonné au respect de règles trop nombreuses et par ailleurs souvent complexes. Le principe d'une subordination des droits (les aides) à des devoirs (les règles) n'est pas en soi critiquable et est par ailleurs bénéfique pour l'environnement. Mais l'épaisseur des textes et la complexité des normes sont à l'évidence excessives.

C'est cette détresse morale et souvent financière du monde agricole qui peut expliquer le vote majoritairement négatif du monde agricole au référendum portant sur la ratification du traité constitutionnel.

## **1.2 La politique régionale de l'Union européenne a permis la convergence des économies européennes, le développement de plusieurs régions jusque là sous-développées et l'élévation du niveau de vie moyen des habitants des pays membres.**

La politique régionale a pour objectif de réduire les écarts de développement entre les régions par un mécanisme de transferts financiers des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres, en application du principe de solidarité entre les peuples d'Europe, défini dans le préambule du traité de Maastricht de 1992.

Cette politique a été l'instrument de grandes réussites permettant notamment un formidable rattrapage de la part d'Etats autrefois en retard de développement. Ainsi, le PIB par habitant de l'Irlande, qui n'excédait pas 60% de la moyenne du PIB communautaire lorsqu'elle a intégré la CEE en 1973, représentait en 2004 120% de la moyenne du PIB moyen de l'Union européenne à 15.

### **1.2.1 La politique régionale co-finance des programmes pluriannuels de développement par le biais de quatre fonds structurels et du fonds de cohésion.**

L'Union européenne s'est dotée de quatre fonds structurels entre 1958 et 1993 : le fonds européen de développement régional (**FEDER**), le fonds social européen (**FSE+**), le fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (**FEOGA-orientation**), et l'instrument financier d'orientation de la pêche (**IFOP**).

---

<sup>1</sup> BITTERLICH J., (dir.), *Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs*, rapport, Institut Montaigne, juillet 2005

<sup>2</sup> *Ibid.*

Les fonds structurels absorbent environ un tiers du budget de l'Union européenne. Leur dotation pour la période 2000-2006 s'élève à 195 Mds € pour l'Union européenne à 15<sup>1</sup> et plus de 15 Mds € pour les nouveaux membres entre 2004 et 2006<sup>2</sup>. Ils sont utilisés en complémentarité des financements nationaux auxquels ils se superposent, mais ne les remplacent pas.

Le **fonds de cohésion**, instauré par le traité de Maastricht de 1992, est un instrument financier qui ne compte pas parmi les fonds structurels. Il finance notamment les projets environnementaux et de transports dans les Etats les moins prospères. Sa dotation financière représente 25,6 Mds € pour l'Union européenne à 25.

### 1.2.2 La politique régionale pour la période 2007-2013 a fait l'objet de réformes importantes pour s'adapter aux nouveaux enjeux européens.

**L'élargissement**, en abaissant le seuil d'éligibilité pour les fonds structurels, a **modifié la carte des bénéficiaires de la politique régionale**. D'une part, l'entrée de dix nouveaux pays dans l'Union européenne s'est traduite par une augmentation de 20% de la population européenne, mais seulement de 5% du produit intérieur brut<sup>3</sup>. D'autre part, le PIB moyen par habitant de l'Union a diminué de 12,5%<sup>4</sup>; or le seuil d'éligibilité aux fonds structurels est resté à 75% de la moyenne communautaire<sup>5</sup>. En conséquence, dans presque tous les pays, des régions vont perdre leur droit à recevoir des fonds structurels. C'est par exemple le cas de la région des Asturies en Espagne, du Pays de Galles au Royaume-Uni, du Brandebourg en Allemagne ou de la région wallonne en Belgique.

**Afin de favoriser le processus de convergence des économies des nouveaux membres de l'Union européenne, la politique régionale doit bénéficier de dotations budgétaires renforcées et adaptées à chaque pays.** La Commission Barroso s'est dite favorable à ce que la politique régionale devienne après 2006 la première politique de l'Union européenne. Elle a donc proposé de doter celle-ci de crédits équivalant à 0,42% du RNB de l'Union<sup>6</sup>, une proposition approuvée par le Parlement européen. Dans le projet de la Commission, 52% des dépenses opérationnelles de la politique de cohésion bénéficieraient aux nouveaux Etats membres<sup>7</sup>.

Avec l'élargissement et le creusement des inégalités entre les régions de l'Union européenne, une réforme de la politique régionale était indispensable. Cette réforme permet notamment de répondre aux attentes des nouveaux Etats membres qui espèrent combler leurs retards avec les quinze. Mais la politique régionale ne devra pas faire l'impasse pour autant sur les « anciens Etats membres » dont les citoyens pourraient se détourner de l'Europe s'ils ont l'impression qu'elle se détourne d'eux.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1260/ 1999 du Conseil portant sur les dispositions générales sur les fonds structurels, 21 juin 1999

<sup>2</sup> Commission européenne

<sup>3</sup> DELEBARRE M., et QUENTIN D., *Les fonds structurels et la cohésion territoriale de l'Union européenne des années 2007 à 2013*, rapport d'information n°2374, Assemblée nationale, 2005, p. 7

<sup>4</sup> Le PIB moyen par habitant de l'Union a diminué de 12,5% en termes nominaux et de 8% en parité de pouvoir d'achat (PPA). MARINI P., *Pour un budget de stabilisation et de croissance*, rapport d'information n°389, Assemblée nationale, 30 juin 2004

<sup>5</sup> Au titre de l'objectif 1

<sup>6</sup> ANDRE R., et LAFFINEUR M., *Les perspectives financières 2007-2013*, rapport d'information n°2440, Assemblée nationale, 9 juin 2005

<sup>7</sup> ANDRE R., et LAFFINEUR M., *op.cit.*

### **1.3 Le programme Erasmus est l'un des vecteurs majeurs de la promotion de l'Union européenne chez les jeunes.**

Lancé en 1987 par la Commission européenne, le programme « Erasmus » vise à **renforcer les liens entre les différents systèmes d'enseignement supérieur européens** grâce à une meilleure coopération entre les universités du continent, une plus grande mobilité des étudiants et des personnels universitaires et la reconnaissance mutuelle des études et des qualifications. **Le programme communautaire Erasmus dépasse néanmoins le simple cadre de l'Union européenne en incluant 31 pays** - les 25 Etats membres, trois pays candidats (Roumanie, Bulgarie et Turquie) et trois pays appartenant à l'Espace économique européen (Islande, Norvège et Liechtenstein).

Initialement prévu pour durer quatre années, le programme fut prolongé jusqu'en 1995 avant d'être intégré au **programme « Socrates »** (« Socrates I » en 1995-2000 et « Socrates II » en 2001-2006) qui gère l'ensemble des projets communautaires de coopération et d'échange dans le domaine de l'éducation.

**Principal programme au sein de Socrates, Erasmus capte plus de la moitié de son budget total (1,85 Mds €)<sup>1</sup>. Entre 2000 et 2006, 950 M€ seront ainsi consacrés à la coopération entre les systèmes d'enseignement supérieur européens, dont 750 M€ pour les seules bourses communautaires.** Pour l'année 2004, le budget Erasmus a totalisé plus de 187,5 M€. On peut cependant noter que les budgets annuels de Socrates et d'Erasmus évoluent peu d'année en année alors que le nombre de pays participants, d'universités et d'étudiants ne cessent de s'accroître au sein de ces deux programmes. Le Parlement européen souhaiterait que la Commission revalorise l'enveloppe budgétaire d'Erasmus dans les prochaines années.

**Erasmus est cependant avant tout un programme d'impulsion.** La Commission européenne a en effet choisi de **favoriser le cofinancement plutôt que le financement direct**, c'est-à-dire d'offrir **une aide incitative** destinée à couvrir les coûts additionnels des études à l'étranger et non pas l'intégralité des frais engagés.

Au total, depuis sa création en 1987, le programme Erasmus a permis à plus de **1,2 million d'étudiants** de suivre des cours dans des universités européennes. **Plus de 135 000 étudiants et 2 199 universités en ont bénéficié durant l'année académique 2003-2004<sup>2</sup>** sur toutefois 16 millions d'étudiants dans l'Union à 25. Seulement 3 200 étudiants (pour 11 pays participants) y avaient participé en 1987-1988<sup>3</sup>.

Les échanges Erasmus contribuent à faire émerger le sentiment d'une identité commune européenne chez les étudiants, mais ils ne sont pas non plus sans conséquence sur leur carrière professionnelle. Ceux-ci peuvent en effet plus facilement rechercher du travail hors de leur pays d'origine et négocier un meilleur salaire sur le marché européen. **Un étudiant français Erasmus sur trois reçoit ainsi une offre d'emploi de l'étranger<sup>4</sup>.**

L'Union européenne met encore en œuvre d'autres politiques, en particulier une politique commerciale qui constitue, avec la politique régionale et la PAC, la troisième grande politique européenne (sur cette politique commerciale *cf. infra*).

---

<sup>1</sup> Site Internet de la Commission européenne

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Site Internet de la Commission européenne

<sup>4</sup> Site Internet [www.europe.gouv.fr](http://www.europe.gouv.fr)

## **2. Plusieurs projets européens n'ont pas donné les résultats escomptés et nécessitent un approfondissement ou une réforme de leur fonctionnement.**

### **2.1 Approfondir la politique étrangère et de sécurité commune pour donner à l'Union les moyens de ses ambitions sur la scène internationale**

#### **2.1.1 La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est née avec le traité de Maastricht en 1992.**

**L'idée de doter l'Union européenne d'une politique commune dans le domaine des affaires étrangères et de la défense est relativement récente à l'échelle de la construction européenne.** Jusqu'aux années 1970, date à laquelle les Etats membres ont commencé à coordonner leurs positions sur les questions de politique étrangère, aucune initiative touchant à ces domaines (Communauté européenne de défense, Plan Fouchet...) n'avait abouti. Ce n'est qu'en 1992 que les Etats membres décident de doter l'Union européenne d'une politique touchant à la sécurité et aux affaires extérieures. La PESC devient alors le deuxième pilier de l'architecture européenne.

**La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) élargit pour sa part le champ d'application de la PESC aux questions de défense.** Dès 1992, les Etats membres avaient prévu de définir en commun une politique dans le domaine de la défense. L'article J4 du traité de Maastricht stipule en effet que *« la PESC inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique commune, qui pourrait conduire le moment venu, à une défense commune »*.

La politique européenne et de défense voit formellement le jour en 2000, avec le traité de Nice, grâce à la détermination de la France qui en avait lancé l'idée dès 1998 au sommet de Saint-Malo avec le Royaume-Uni. La PESD est divisée en trois composantes : une composante gestion des crises militaires, une composante gestion des crises civiles (ces deux premières composantes formant ce que l'on appelle les « Missions de Petersberg ») et une composante prévention des conflits.

La PESD n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de défense des Etats membres et est compatible avec un engagement au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Chacun des pays membres peut donc conserver les caractéristiques de sa propre politique de défense (principe de neutralité).

#### **2.1.2 La Politique européenne de sécurité et de défense vise à donner à l'Union les moyens de parler d'une seule voix sur la scène internationale.**

**Dans le cadre de la PESD, l'Europe a organisé plusieurs missions et s'est dotée de nouvelles structures militaires.** L'Union européenne a lancé plusieurs opérations dans les Balkans, mais aussi en Afrique et au Moyen-Orient. En Bosnie-Herzégovine (opération Altea) ou dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (opération Concordia ou Proxima), l'objectif de long terme poursuivi par l'Union européenne est la pacification de la région et l'instauration d'un Etat stable non corrompu où coexistent les différentes ethnies. L'Union européenne est aussi intervenue au Darfour (AMIS II) ou en Irak (opération Eujat Lex).

La PESD s'est aussi traduite par la mise en place de nouvelles structures. Parmi elles, il convient de citer le comité militaire de l'Union européenne réunissant les chefs d'Etat-major des Etats membres ou l'agence européenne de la défense qui doit donner des impulsions politiques dans le domaine de l'armement.

**L'absence de consensus sur les questions de politique étrangère et de défense constitue cependant un frein important à la définition d'une politique influente.** En effet, tous les Etats membres ne partagent pas la **conception d'une Europe puissante**, dotée de capacités politiques et apte à agir sur la scène internationale. Aux partisans de l'indépendance militaire et stratégique à l'égard des Etats-Unis (ils voient le monde comme un monde multipolaire au sein duquel l'Europe est appelée à jouer un rôle important) s'opposent les partisans de « l'alliance atlantique ». Aux Etats qui, historiquement, se sont dotés d'une politique étrangère cohérente visant à peser sur les affaires du monde s'opposent les Etats qui n'ont pas hérité de leur histoire une tradition diplomatique forte. De toutes ces oppositions naissent des divisions.

**En conséquence, l'avenir de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de défense est incertain :**

- à court terme, l'Union devrait poursuivre et approfondir les politiques actuelles. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni devraient continuer de piloter la politique européenne de défense et l'Union devrait lancer de nouvelles opérations et étendre son champ d'action à d'autres régions du monde. Ainsi, pour la première fois, une mission de l'Union européenne va intervenir en Asie dans le cadre de la PESD ;
- à long terme, l'Union européenne devra décider si elle veut devenir ou pas un acteur incontournable des relations internationales et si elle est prête à se doter des moyens nécessaires à une telle politique. Deux chercheurs du centre Europa ont ainsi analysé trois scénarios pour l'avenir<sup>1</sup> :
  1. dans le premier scénario, l'Union européenne se cantonne à être une puissance économique de rayonnement mondial sans politique étrangère indépendante et influente. Elle garderait alors une aura importante uniquement dans sa sphère géographique, *via* la poursuite du processus d'élargissement et l'invitation faite aux nouveaux entrants d'adopter ses valeurs, son système économique et son système juridique notamment ;
  2. dans le deuxième scénario, un petit groupe « éclairé » d'Etats membres décide de bâtir une défense autonome, sur le système des coopérations renforcées. Ce petit groupe n'est pas pour autant exclusif et les Etats qui font la preuve de leur capacité à y entrer y sont bienvenus. La capacité d'attraction de ce petit groupe sera alors déterminée par les succès qu'il engrangera en matière de défense ;
  3. enfin, dans le troisième scénario, le retrait des Etats-Unis du théâtre européen oblige les Etats membres à s'organiser militairement pour assurer leur défense et à développer une vraie politique.

---

<sup>1</sup> FABRY E., et LEBAS C., « Trois scénarios pour une PESD », *Politique étrangère*, février 2005

En matière de défense et de politique étrangère, l'Union européenne ne parle pas d'une seule voix et ne peut donc influencer de manière déterminante les affaires de la planète. Tant que les Etats-membres n'auront pas défini ensemble leur projet, la politique étrangère de l'Union restera ce qu'elle est actuellement : une politique sans les moyens de ses ambitions.

## **2.2 Donner un nouvel élan à la stratégie de Lisbonne pour faire de l'Union européenne « l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde »**

### **2.2.1 La stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, vise à faire de l'Europe un espace compétitif dans le monde de demain.**

Les 23 et 24 mars 2000 s'est tenu à Lisbonne, dans le cadre de la présidence portugaise de l'Union européenne, un **Conseil européen extraordinaire sur le thème suivant : « L'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale. Vers une Europe de l'innovation et de la connaissance »**. Les Quinze adoptent alors la « stratégie de Lisbonne » et se fixent pour « objectif stratégique » de faire de l'Europe « *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* ».

**La stratégie de Lisbonne reposait à l'origine sur deux piliers, un pilier économique et un pilier social, auxquels s'est ajouté un troisième pilier en 2001 :**

- le **pilier économique** devait permettre de mettre en place une « *société de l'information pour tous* », de créer un espace européen de la recherche et de l'innovation, d'instaurer « *un climat favorable à la création et au développement d'entreprises novatrices* », de mettre en œuvre les réformes permettant « *d'achever et de rendre pleinement opérationnel le marché intérieur* » ou encore d'améliorer l'efficacité et l'intégration des marchés financiers ;
- le **pilier social** visait à moderniser le modèle social européen. Les chefs d'Etat et de gouvernement insistaient notamment sur la nécessité de créer des emplois de qualité (notamment dans le secteur des services à la personne afin de pourvoir aux besoins liés aux évolutions démographiques), d'investir dans l'éducation et la formation et de promouvoir des politiques en faveur de l'intégration sociale ;
- le **pilier environnement** soulignait la nécessité de promouvoir un développement durable en luttant contre le changement climatique et en développant une gestion respectueuse des ressources naturelles dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Un certain nombre d'**objectifs chiffrés** étaient donnés dès le lancement de la stratégie : en dix ans, les Etats membres s'engageaient à créer six millions de nouveaux emplois, à réduire de moitié le nombre de jeunes en échec scolaire ou encore obtenir un taux de croissance moyen de 3%.

### 2.2.2 Cinq ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, un nouvel élan est nécessaire.

**Depuis 2000, la donne internationale a en partie changé :** le contexte de forte expansion économique dans lequel avait été lancée la stratégie de Lisbonne a fait place en Europe à la morosité (en 2004, le taux de croissance de l'Europe à 25 atteignait 2% quand celui des Etats-Unis était de 4,2% et celui du Japon de 3,4%<sup>1</sup>). Par ailleurs, la concurrence s'est élargie : elle ne vient plus seulement des Etats-Unis, mais aussi de l'Asie (Chine et Inde en particulier) et surtout, des dix nouveaux membres qui ont rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Par ailleurs, sur le plan démographique, de nouveaux enjeux doivent être pris en compte : le vieillissement de la population européenne est un véritable défi que la stratégie de Lisbonne doit prendre en compte.

**L'évaluation de la stratégie de Lisbonne, réalisée à mi-parcours, offre un bilan en demi-teinte.** Malgré les ambitions affichées, les réalisations n'ont pas été à la hauteur des espérances et le bilan de la stratégie a été jugé décevant par le groupe d'experts chargé de réaliser une évaluation et présidé par Wim Kok<sup>2</sup> :

- le rapport a mis en avant les progrès accomplis au sein de l'Union européenne, notamment en matière de taux d'emploi (celui-ci est en effet passé de 62,5% en 1999 à 64,3% en 2003<sup>3</sup> pour l'ensemble de la zone) ou de diffusion des technologies de l'information et de la communication. Mais dans le même temps, plusieurs retards sont montrés du doigt : l'objectif de 70% de taux d'emploi dans l'Union européenne d'ici à 2010 semble être hors d'atteinte, et seuls deux pays, la Suède et la Finlande, ont respecté le critère de 3% du PIB consacré à la recherche ;
- de nouveaux thèmes prioritaires ont été définis : la société de la connaissance, le marché intérieur, l'environnement des entreprises, le marché du travail et l'entrepreneuriat ainsi que l'environnement. Le rapport a aussi souligné la nécessité de réformer la gouvernance du processus de Lisbonne en mettant davantage en avant les responsabilités qui relèvent des Etats membres (notamment en matière de réforme).

**Sur la base du rapport Kok, la Commission Barroso a proposé une série de mesures pour réformer le processus de Lisbonne.** La Commission a insisté notamment sur la nécessité de **resserrer les objectifs autour de la croissance et de l'emploi**, considérés comme prioritaires par rapport à la cohésion sociale et à l'environnement, et de **simplifier et clarifier la stratégie de Lisbonne**, en distinguant plus clairement, par exemple, les mesures qui relèvent de la Communauté et celles qui relèvent des Etats ou en créant des plans d'action nationaux adaptés à la situation de chaque pays et supervisés par un « M. Lisbonne ».

Par ailleurs, **les chefs d'Etats et de gouvernement ont entériné le 23 mars 2005** une nouvelle stratégie de Lisbonne qui ne comporte pratiquement plus aucun objectif chiffré, ni les moyens de coercition proposés par le rapport Kok. A l'exception des 3% dans la recherche, tous les objectifs de 2000 ont disparu. Il n'est plus question désormais que de « relèvement » des taux d'emploi et « d'allongement » de la durée de vie active. Le premier « programme communautaire de Lisbonne » de la Commission européenne a été présenté le 20 juillet 2005. Les 25 doivent remettre des plans d'action nationaux à Bruxelles, en octobre 2005.

---

<sup>1</sup> ANDRE R., et LAFFINEUR M., *op. cit.*, p. 18

<sup>2</sup> *cf. supra*

<sup>3</sup> ANDRE R., et LAFFINEUR M., *op. cit.*, p.17

La stratégie de Lisbonne fondée sur la coordination de politiques nationales plutôt que sur une politique commune n'a pas tenu ses promesses, obligeant la Commission européenne et le Conseil à revoir leurs objectifs initiaux à la baisse. Il faudra maintenant attendre cinq ans pour porter un nouveau bilan et déterminer si oui ou non, l'Union est bien devenue l'économie la plus compétitive et la plus dynamique de la planète.

### **2.3 Développer la politique européenne de l'énergie afin de préparer l'Union aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle**

#### **2.3.1 Si l'Union européenne a développé des lignes directrices ambitieuses dans le domaine de l'énergie, la politique énergétique européenne reste embryonnaire.**

**Les défis liés à la dépendance énergétique, à la volatilité du marché pétrolier, à la vulnérabilité des approvisionnements et à la préservation de l'environnement sont majeurs.** 79% de l'énergie consommée dans l'Union à 25 est d'origine fossile. Or l'Union européenne ne dispose pas de gisements capables de satisfaire de tels besoins énergétiques. La relative faiblesse de la production européenne au regard de sa consommation se traduit par un taux de dépendance tout juste supérieur à 50%. Cette situation pourrait encore se dégrader et **en 2030, la part des importations sur le marché énergétique européen pourrait représenter 70%, voire même 90% pour le pétrole et 80% pour le gaz<sup>1</sup>.**

En outre, **la demande en énergie dans l'Union européenne ne cesse de s'accroître** : les 25 consomment aujourd'hui près de 1 575 Mtep<sup>2</sup> et, si les tendances actuelles perdurent, la demande brute d'énergie devrait s'accroître de l'ordre de 10% en 15 ans (2005-2020).

Afin de réduire la dépendance de l'Union européenne à l'égard des tiers et d'être moins vulnérable face aux problèmes affectant les marchés mondiaux (fluctuation des cours du pétrole), **la Commission travaille à la diversification des fournisseurs européens et des sources d'énergie et au développement de « bonnes relations avec les pays producteurs d'énergie »** (Russie, Norvège, pays méditerranéens, pays de la mer caspienne et OPEP).

**Bruxelles encourage également la réduction de la consommation d'énergie ainsi qu'une meilleure utilisation des ressources :**

- la Commission souhaite réduire la consommation d'énergie de 20% par rapport aux projections<sup>3</sup> en insistant notamment sur l'augmentation de l'efficacité énergétique ; un livre vert de la Commission portant sur cette question (« livre vert sur l'efficacité énergétique ou Comment consommer mieux avec moins »), a d'ailleurs été publié ;
- la Commission appelle à utiliser davantage des énergies dites alternatives. Dans ce cadre, les 15 se sont engagés en 2001 à ce que les énergies renouvelables (éolienne, solaire, biomasse...) représentent 12% de la consommation énergétique totale et 21% de la production énergétique en 2010 ;

---

<sup>1</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'efficacité énergétique ou Comment consommer mieux avec moins*, Bruxelles, 22 juin 2005

<sup>2</sup> Commission des Communautés européennes, *ibid.*, p.42

<sup>3</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre vert sur l'efficacité énergétique ou Comment consommer mieux avec moins*, Bruxelles, 22 juin 2005

- la Commission s'est engagée à Kyoto à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 8% entre 2008 et 2012. Pour ce faire, elle a créé des quotas d'émission de CO<sub>2</sub> : entre le 1<sup>er</sup> janvier de cette année et 2007, environ 12 000 sites industriels (1 126 en France) recevront des certificats d'émission de gaz carbonique. Ces certificats donnent des droits à émettre un certain volume de CO<sub>2</sub> et peuvent être achetés ou vendus sur les marchés spécialisés. Si les industriels concernés dépassent les droits que leur confèrent leurs certificats, ils seront pénalisés financièrement. La Commission espère ainsi les contraindre à limiter les rejets polluants dans l'atmosphère. Par ailleurs, la Commission encourage le développement des énergies du futur : l'Union européenne est ainsi partie prenante au projet de prototype de réacteur de fusion nucléaire ITER, implanté sur le site de Cadarache.

L'Union européenne a aussi mis en œuvre une politique de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz qui étaient contrôlés jusqu'à présent par des monopoles nationaux chargés à la fois de la production et du transport de l'énergie. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004, les entreprises et les collectivités territoriales ont le droit de choisir leur fournisseur d'électricité et de gaz. Ce sera le cas pour les particuliers à partir de 2007. En France, un an après, sur les 4,5 millions d'industriels autorisés à faire jouer leur droit à la concurrence, 205 000 (4,5%) l'ont utilisé dans le secteur de l'électricité et ils sont 37 000 sur 640 000 (5,7%) dans le secteur du gaz.

### 2.3.2 En réalité, il existe autant de politiques énergétiques que d'Etats membres dans l'Union européenne.

En Europe, en vertu du principe de subsidiarité, la politique énergétique reste surtout de la compétence des Etats : **l'Union européenne ne définit que des grandes lignes globales**. L'UE agit en coordonnant les réseaux européens d'énergie, en lançant des politiques stratégiques globales et en finançant des programmes de recherche, mais laisse aux Etats membres la liberté de définir la politique de leur choix.

### **Il existe donc autant de politiques énergétiques que d'Etats membres dans l'Union européenne :**

- la production d'électricité est assurée en moyenne à 34% par le nucléaire, à 27% par le charbon, à 18% par le gaz et à 13% par l'énergie hydraulique<sup>1</sup>. Mais cette moyenne ne reflète pas la grande diversité des politiques énergétiques ;
- dans le domaine du nucléaire, les situations sont très diverses : la France assume l'importance prise par le nucléaire dans sa production énergétique totale<sup>2</sup> alors que l'Allemagne et le Royaume-Uni ont entamé des politiques de « sortie du nucléaire » ou que la Suède et l'Italie, qui avaient rejeté l'atome<sup>3</sup>, évoquent aujourd'hui un retour vers le nucléaire ;
- en matière d'énergie éolienne, l'Allemagne, le Danemark et l'Espagne cumulent à eux trois 84% des éoliennes européennes.

<sup>1</sup> Patrick Devedjian, intervention à l'occasion de la conférence annuelle Eurelectric sur la libéralisation de l'énergie, 15 juin 2004

<sup>2</sup> Le nucléaire représente 75% de la production d'électricité en France.

<sup>3</sup> La Suède et l'Italie ont rejeté l'atome à la suite de référendums en 1980 et 1987 respectivement.

**Par ailleurs, l'Union européenne ne dispose pas de base juridique unique sur laquelle fonder sa politique énergétique.** Le traité CECA faisait référence dans le domaine du charbon<sup>1</sup>, le traité Euratom fait référence en matière d'énergie nucléaire, le traité CE est appliqué en matière de politique énergétique globale et de politique énergétique dans les domaines autres que ceux précédemment cités. **Ce n'est qu'avec le traité établissant une Constitution pour l'Europe, que l'Union européenne envisageait de se doter d'une vraie politique énergétique.** Ce traité fait en effet de la politique énergétique une « compétence partagée » entre l'UE et les Etats membres (article III-256).

Si quelques efforts ont été faits par la Commission pour penser une politique énergétique européenne, **les carences dans le domaine de l'énergie restent nombreuses :** l'Union européenne avance trop lentement sur la question des **transports** (développement du transport combiné, plus économe en énergie) ; l'Union européenne n'a pas de diplomatie énergétique ; l'Union européenne manque de moyens et d'ambition sur la question de la **recherche** (insuffisance générale de l'effort de recherche, qui se répercute logiquement sur la recherche en matière énergétique). A titre d'exemple, le programme-cadre 2003-2006 « Energie intelligente pour l'Europe » (qui a vocation à financer un certain nombre de mesures prises en application des grandes lignes d'actions esquissées dans le livre vert sur l'efficacité énergétique) n'est doté que de 200 M€ pour toute la période pour l'ensemble de l'UE. C'est peu.

### **3. Adapter les instruments qui permettront le renouveau des politiques communes : trouver un accord sur le budget et réintroduire la notion de préférence communautaire**

#### **3.1 Le budget européen actuel : fonctionnement et répartition des dépenses**

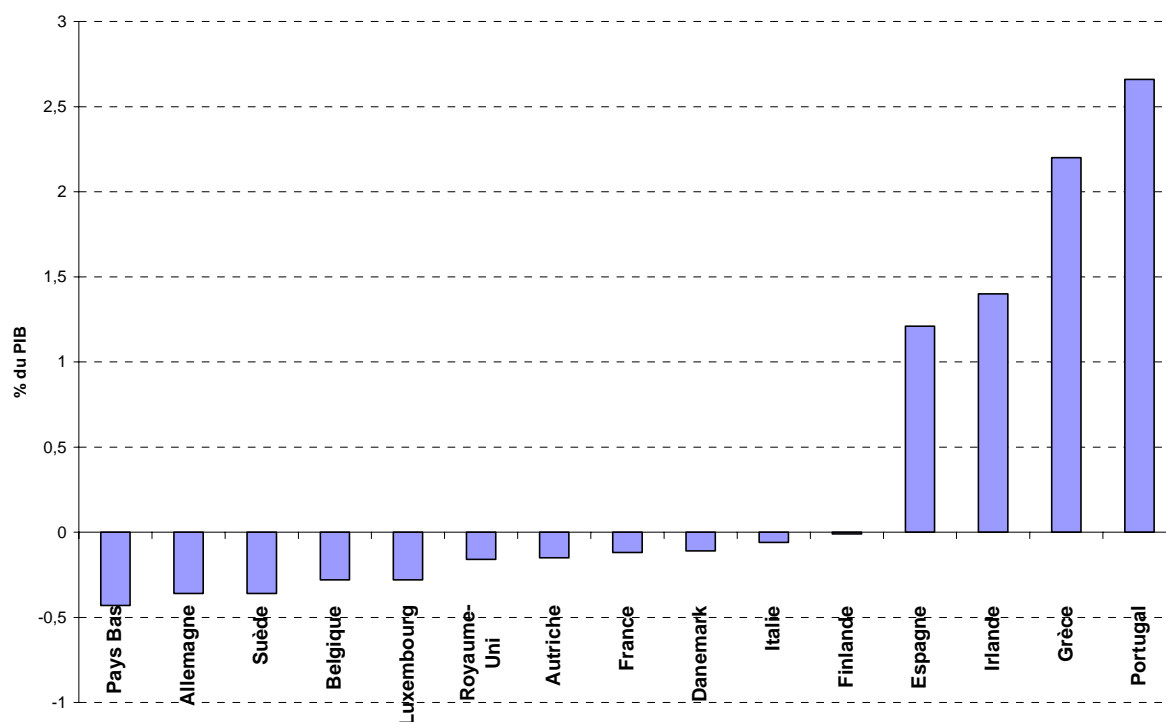
##### 3.1.1 La contribution des Etats membres au budget européen varie selon les Etats.

L'Union ne tire pas ses recettes de l'impôt, mais des droits de douane, de prélèvements sur les importations agricoles, de la ressource TVA et des contributions financières des Etats membres. La contribution de chaque Etat membre est calculée en fonction de sa part dans le RNB communautaire. Cette dernière catégorie de recettes représente près des trois quarts des recettes de l'Union, soit 77,6 Mds €

En 2005, les quatre premiers contributeurs au budget de l'Union européenne sont l'Allemagne (20,9% du budget), la France (16,6%), l'Italie (13,7%) et le Royaume-Uni (12,1%). Mais en réalité, seul importe le solde net qui résulte de la différence entre les contributions versées par les Etats membres et les transferts financiers qu'ils reçoivent dans le cadre des politiques communautaires.

---

<sup>1</sup> Le traité CECA a expiré 50 ans après son entrée en vigueur le 23 juillet 2002.



**Graphique 2. Solde net des Etats membres de l'UE-15 en 2003 (% du PIB)**

Source : Commission européenne

Les Pays-Bas sont le contributeur net le plus important par rapport au PIB avec un solde net négatif représentant 0,43% du PIB du pays. Viennent ensuite à égalité l'Allemagne (-0,36%) et la Suède (-0,36%). Le graphique ci-dessus montre que seuls quatre Etat membres sont « bénéficiaires nets »: l'Espagne, l'Irlande, la Grèce et le Portugal.

### 3.1.2 Le principe des perspectives financières et la nécessité de préparer la période 2007-2013

Depuis 1988, le budget de l'UE est régi par un cadre financier pluriannuel, celui des « perspectives financières » qui fixent le plafond des recettes et des dépenses, par catégorie, pour une période de six ans. Selon le paragraphe 9 de l'accord inter-institutionnel en vigueur, « *les perspectives financières visent à assurer, sur une période à moyen terme, une évolution ordonnée, par grande catégories, des dépenses de l'Union européenne, dans les limites des ressources propres* ». Actuellement, le budget européen s'inscrit dans le cadre des perspectives financières pour 2000-2006 (« l'agenda 2000 »).

L'agenda 2000 portant sur la période 2000-2006 arrivant bientôt à échéance, les 25 devaient se mettre d'accord sur les perspectives financières pour la période 2007-2013. L'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999 ayant prévu que la Commission présenterait avant le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de nouvelles perspectives financières à moyen terme, le Conseil s'est réuni à Bruxelles les 16 et 17 juin 2005, sans parvenir toutefois à un accord.

### **3.2 Les Etats-membres de l'Union ne réussissent pas à trouver un accord sur le budget pour la période 2007-2013.**

#### **3.2.1 Le Conseil européen de Bruxelles en juin 2005 a révélé de profondes dissensions entre les Etats membres.**

Les discussions ont porté sur deux grands sujets.

**Premier sujet de discussion, la modération budgétaire**, prônée par plusieurs Etats membres, mais qui ne fait pas l'objet d'une unanimité. En décembre 2003, un « groupe des six », composé de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède avaient adressé une lettre commune au président de la Commission européenne lui demandant le gel du budget de l'Union à 1% du RNB de l'Union européenne. Depuis, l'Italie a rejoint le groupe. Les nouveaux membres plaident, quant à eux, pour une augmentation modérée du budget par crainte de ne pouvoir récupérer l'intégralité des fonds qui leur ont été proposés tout en devant contribuer au financement du chèque britannique.

#### **Second sujet, les contributions au budget communautaire de chaque Etat membre :**

- les Pays-Bas, la Suède et, dans une moindre mesure, l'Autriche focalisent leurs revendications sur leur statut de principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne ;
- l'Espagne, elle, refuse de passer de la position de receveur net à un léger état de contributeur net en 2013. L'Italie avait fait savoir en 2002, qu'elle ne pourrait pas accepter une nouvelle augmentation de sa contribution nette au budget communautaire ;
- de nombreux pays, à commencer par la France, réclament la suppression du « chèque britannique » qu'ils n'estiment plus justifié aujourd'hui.

Afin de trouver un accord sur le budget avant la fin du Conseil européen, la présidence luxembourgeoise a fait de nombreuses concessions, en proposant notamment une diminution du montant de la ristourne accordée au Royaume-Uni.

Diverses solutions ont été successivement proposées et systématiquement écartées par le gouvernement britannique.

Après d'âpres discussions, Tony Blair s'est dit « prêt à négocier » le rabais britannique, qu'il a qualifié d'« anomalie ». Mais cette anomalie ne disparaîtra, selon le Premier ministre britannique, qu'avec la disparition d'une autre « anomalie » qui pour l'instant justifie à ses yeux la première : la PAC.

Sur ce point, le Conseil européen de Bruxelles de juin 2005 s'est soldé par un échec.

### **Encadré 11. Qu'est-ce que le « chèque britannique » ?**

Le « chèque britannique » désigne un mécanisme de calcul particulier qui permet au Royaume-Uni de s'acquitter chaque année d'une contribution au budget européen inférieure à celle qui devrait normalement lui revenir, compte tenu de son PIB.

A la fin des années 1970, le Premier ministre britannique, Margaret Thatcher, arguant que la contribution du Royaume-Uni au budget européen était trop importante par rapport aux bénéfices que son pays en retirait (en termes de fonds structurels ou de subventions agricoles), a réclamé une diminution de cette contribution. Pour faire aboutir ses revendications, elle menaçait de réhabiliter la « politique de la chaise vide » déjà utilisée par le Général de Gaulle au milieu des années 1960. Au sommet européen de Fontainebleau de juin 1984 et pour sortir l'Europe de la crise, François Mitterrand proposa que le Royaume-Uni bénéficie chaque année d'une ristourne sur sa contribution budgétaire à condition que celui-ci réintègre le jeu européen. Cette ristourne est ce que l'on nomme aujourd'hui « le chèque britannique ».

Le fondement de ce compromis est simple : « *Tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu d'une correction* »<sup>1</sup>. Cette correction est calculée, selon un procédé assez complexe, sur la base de la différence entre la contribution au budget du pays et les bénéfices que celui-ci en retire.

**La demande britannique reposait à l'époque sur des arguments fondés.** D'abord, le Royaume-Uni n'était pas parmi les pays les plus riches : son RNB par habitant ne représentait que 90,6% de la moyenne européenne en 1984<sup>2</sup>. Ensuite, Londres contribuait à un budget différent de celui d'aujourd'hui : les recettes provenaient en grande partie d'un prélèvement sur la TVA perçue par chaque membre auquel on ajoutait les droits de douane sur les importations en provenance des pays tiers. Or, l'assiette de TVA britannique était à l'époque supérieure en pourcentage du PIB aux autres pays, la contribution britannique était donc relativement plus importante. Enfin, près de 70% du budget était consacré à la politique agricole commune dont le Royaume-Uni bénéficiait peu.

**Aujourd'hui, les données ne sont plus les mêmes et le chèque britannique ne se justifie plus.** Premièrement, **le Royaume-Uni est l'un des pays les plus riches de l'Union européenne** avec un PNB par habitant en PPA<sup>3</sup> de 111,2 – la moyenne de l'Union européenne à 15 étant égale à 100 en 2003. Deuxièmement, avec l'introduction en 1989 d'une « ressource PNB »<sup>4</sup>, et la progressive montée en puissance de celle-ci, la contribution au titre de la TVA a fortement diminué<sup>5</sup>. Troisièmement, si la PAC est toujours le premier poste budgétaire, elle ne représente plus que 42,62% du budget en 2005. Par ailleurs, grâce à son rabais, et alors que le Royaume-Uni est censé participer au financement de l'élargissement au titre de la solidarité entre les Etats membres, le pays n'aura à payer que le tiers de la part qui devrait lui être « normalement » assignée. **Paradoxalement, ce sont les nouveaux membres de l'Union européenne qui vont contribuer au financement du chèque britannique, à hauteur de 8%.** En outre, dans le système actuel, avec l'élargissement, le chèque britannique devrait coûter près de 8 Mds € par an entre 2007 et 2013 contre 5,1 Mds € actuellement. **Le Royaume-Uni aurait alors en 2013 la contribution nette la plus faible.**

<sup>1</sup> Conclusions du sommet de Fontainebleau de juin 1984

<sup>2</sup> ANDRE R., et LAFFINEUR M., *op.cit.*, p. 111

<sup>3</sup> Parité de pouvoir d'achat

<sup>4</sup> Soit des versements directs des Etats membres en fonction de leur richesse nationale

<sup>5</sup> La ressource fondée sur le PNB représente 73% des recettes totales de l'Union européenne.

3.2.2 La politique agricole commune, la politique régionale et les « politiques de croissance » ne font pas aujourd'hui l'objet d'un compromis, ni en ce qui concerne leur financement, ni en ce qui concerne leur contenu.

**a) La question de la PAC avait normalement été réglée au Conseil européen de Bruxelles de 2002.**

Des accords avaient permis de régler la question des dépenses de marché de la PAC (aides directes aux agriculteurs, subventions à l'exportation, intervention sur les marchés), celles-ci ayant été gelées jusqu'en 2013 aux niveaux prévus pour 2006 (avec toutefois une augmentation annuelle de 1%). A ces dépenses avaient été ajoutées celles qui devraient être destinées aux agriculteurs roumains et bulgares.

La France appelle le Conseil européen à respecter ses engagements sur la PAC et oppose un veto presque catégorique à toute renégociation de l'accord de 2002. Cette position est toutefois contestée par plusieurs Etats, notamment le Royaume-Uni qui voit dans la PAC « une politique inadaptée aux nouveaux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle » (T. Blair).

**b) La politique régionale fait face à de nouveaux enjeux**, notamment en matière financière, pour lesquels les Etats membres proposent des solutions différentes.

**Plusieurs contributeurs exigent que le volume global de la politique régionale reste constant**, alors même que l'Union européenne vient d'accueillir dix nouveaux membres, dont plus de 75% de la population vit dans des régions ayant un PIB inférieur à 75% de la moyenne communautaire<sup>1</sup>. **C'est le cas par exemple de l'Italie, de la Suède ou de l'Autriche.** En 2005, environ 36% du budget est consacré aux fonds structurels<sup>2</sup>.

Avant le Conseil européen de juin 2005, il avait été décidé de plafonner les fonds structurels à 4% du PIB des Etats bénéficiaires, ce qui devrait correspondre à environ 0,20% du PIB total de l'Union européenne, soit 150 à 160 Mds € sur sept ans<sup>3</sup>.

**L'Espagne**, parce qu'elle risque de ne plus être éligible aux fonds structurels au titre de l'objectif 1 et donc de perdre des sommes importantes, **plaide au contraire pour une augmentation du budget alloué à la politique régionale. L'Italie (pour le Mezzogiorno) et la France (pour les régions françaises éligibles à l'objectif 2 et les départements d'outre-mer) sont également soucieuses de préserver les sommes allouées par ce biais. C'est aussi le cas de l'Allemagne** qui estime que, compte tenu de sa position de premier contributeur net en volume, la solidarité européenne doit continuer de jouer en faveur des *Länder* de l'Est, une position en contradiction avec celle sur la limitation du budget.

---

<sup>1</sup> Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, communication de la Commission, du 30 janvier 2003 (non publiée au journal officiel)

<sup>2</sup> LAFFINEUR M., *Avant projet de budget des Communautés européennes pour 2006*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n°2240, 6 juillet 2005

<sup>3</sup> LA LOYERE (de) G., *Les perspectives financières de l'Union européenne*, Rapport du Conseil économique et social, pp. 2-15

- c) **Le développement de nouvelles politiques, notamment des politiques dites de « croissance »** dans le domaine de la recherche et des transports, semblait faire l'objet d'un consensus dans son objet, mais pas dans ses modalités de mise en oeuvre.

La Commission avait prévu d'affecter à la stratégie de Lisbonne 132,8 Mds €<sup>1</sup> en crédits d'engagement pour la période 2007-2013. Finalement, après le Conseil de juin 2005, il semble que ces ambitions aient été revues à la baisse.

### 3.2.3 Avec l'échec des négociations de juin 2005, la visibilité de l'Union européenne en matière budgétaire est très réduite.

Les 25 ont encore au moins un an pour se mettre d'accord. Le précédent paquet financier, l'agenda 2000, a été adopté en mars 1999 pour entrer en vigueur en janvier 2000. Un accord *in extremis* à l'automne 2006 est donc envisageable.

« *A défaut de conclusion d'un accord sur de nouvelles perspectives financières et sauf dénonciation expresse des perspectives financières existantes par l'une des parties* » (§26 de l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999), l'Union devrait adopter chaque année son budget dans le cadre du plafond de dépenses existant en tenant compte de variables d'ajustement (l'évolution des prix et du PNB).

## **3.3 Réintroduire la notion de préférence communautaire**

L'Union Européenne pourrait offrir à la France et à ses Etats membres un levier pour défendre leurs intérêts économiques et leurs emplois face aux autres grands blocs régionaux. Il s'agit du principe de « préférence communautaire » prévu par l'article 44 du traité instituant la Communauté européenne pour le domaine agricole. La notion de préférence communautaire s'est ainsi historiquement imposée avec la création de la politique agricole commune et la décision des six membres fondateurs de privilégier les producteurs communautaires vis-à-vis des importations des pays tiers. Cette protection à l'égard des variations des prix mondiaux et de la concurrence internationale était rendue possible par des mécanismes de prix garantis, des aides à l'exportation, un tarif extérieur commun relativement élevé sur la plupart des produits agricoles et un système de quotas d'importation pour les produits issus de pays tiers.

La notion de préférence communautaire a ensuite été précisée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. L'arrêt C-353/92 du 14 juillet 1994 a confirmé que la préférence communautaire est « une des considérations à caractère politique sur lesquelles les institutions communautaires se sont fondées lors de l'adoption de régimes d'échanges avec des pays tiers ».

L'article 44 a toutefois été supprimé par le traité d'Amsterdam en 1997.

### 3.3.1 Faire respecter les intérêts économiques de l'Europe dans le commerce mondial

La préférence communautaire pourrait de nouveau inspirer une politique commerciale européenne plus active, sans pour autant emprunter une dérive protectionniste. Les pays européens sont parmi les plus grands bénéficiaires des échanges mondiaux (l'Union

---

<sup>1</sup> ANDRE R., et LAFFINEUR M., *op.cit.*, p. 46

européenne est le premier exportateur mondial et sa balance commerciale est nettement excédentaire). **Pour autant, certaines évolutions devraient justifier une politique commerciale plus dynamique :**

- dans le cas où l'ensemble d'une activité économique est menacé, comme en matière de textile actuellement, **la Commission, qui conduit la politique commerciale européenne avec l'aval des Etats membres, devrait faire respecter plus fermement le statut de premier importateur mondial de l'Union européenne.** Elle ne doit pas hésiter à utiliser les mesures de sauvegarde, autorisées par l'OMC et spécifiquement prévues pour une telle situation, qui constituent une protection efficace, avec une enquête préliminaire courte et simple et un rétablissement quasi immédiat des quotas. Elle doit également agir plus vite et éviter de négocier dans la précipitation. La différence avec la stratégie des Etats-Unis à l'égard du textile chinois est frappante. Ceux-ci ont rétabli leurs quotas plus rapidement et sur un plus grand nombre de produits avant d'alterner négociations longues et menaces de représailles commerciales pour dégager des marges de manœuvre ;
- **la préférence communautaire pourrait aussi justifier une plus grande fermeté en cas d'absence de réciprocité commerciale.** L'Europe, qui a des droits de douane peu élevés, est en effet confrontée à des marchés américains et asiatiques souvent plus protégés que le sien. Elle doit donc exiger la réciprocité des conditions d'accès.

### 3.3.2 Favoriser les entreprises européennes dans l'achat public européen

**La préférence communautaire pourrait également consister à réserver l'achat public aux entreprises européennes.** Celui-ci constitue un enjeu économique considérable puisque l'ensemble des marchés publics (fournitures, travaux, services) représente entre 10 et 15% du PIB communautaire. Son cadre est aujourd'hui régi par la directive générale 2004/18/CE relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et la directive 2004/17/CE relative aux marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

Alors que la première directive n'autorise aucune discrimination fondée sur l'origine des offres, le second texte permet un traitement préférentiel des marchés de fournitures. Les offres peuvent ainsi être rejetées « lorsque la part des produits originaires des pays tiers (...) excède 50% de la valeur totale ». En outre, en cas d'équivalence des offres, une préférence est accordée à celles qui possèdent plus de 50% de produits communautaires.

**Il serait souhaitable de généraliser cette préférence communautaire particulière à l'ensemble des marchés publics.** Les achats publics ne profiteraient qu'à des biens européens (définis comme fabriqués à hauteur de 50% au moins dans l'Union européenne) et l'achat de biens des pays tiers deviendrait l'exception. C'est ce que font les Etats-Unis depuis 1933 par le biais du *Buy American Act* (BAA) qui impose que tous les biens achetés avec de l'argent public soient des produits américains ou des produits fabriqués dans des pays ayant signé des accords particuliers avec les Etats-Unis.

### 3.3.3 Réserver une partie de la commande publique européenne aux PME européennes

**La préférence communautaire pourrait aussi consister à attribuer une partie de la commande publique européenne aux PME européennes selon le modèle du *Small Business Act* aux Etats-Unis.** Cette loi permet aux acheteurs publics américains de réserver

aux PME une partie des marchés publics. Les agences fédérales doivent ainsi chaque année octroyer 23% de leurs marchés aux petites entreprises, directement ou en sous-traitance. Les acheteurs ne peuvent également réaliser les achats entre 2 500 \$ et 100 000 \$ qu'avec des PME et ont la possibilité de leur réserver certains appels d'offres pour des montants supérieurs à 100 000 \$. Au total, sur un marché de près de 200 Mds \$, plus d'un tiers bénéficie aux petites entreprises.

Cette politique aurait l'avantage d'encourager le développement de PME européennes. L'une des faiblesses de l'économie européenne est la difficulté à faire grandir des PME qui deviendraient les grandes entreprises de demain. L'approfondissement du marché intérieur, européen est à ce titre essentiel. L'Union européenne doit d'abord être un marché qui consolide la position de nos PME avant que celles-ci ne puissent conquérir des marchés internationaux. C'est la force du marché intérieur américain et l'une des grandes différences avec l'Union européenne.

#### 3.3.4 Permettre aux consommateurs de choisir le « *made in Europe* »

La préférence communautaire pourrait consister à mettre en avant les produits « *made in Europe* ». Dans un contexte de mondialisation, l'origine des produits peut constituer une information importante pour le consommateur, lui permettant d'orienter ses choix.

Aux Etats-Unis là encore, le marquage des produits est obligatoire pour les produits provenant d'Etats tiers.

Des obligations de marquage, modulables selon le degré de contrainte souhaité, pourraient permettre de distinguer différents cas de figure :

- « produit en Europe » pour les produits entièrement fabriqués en Europe ;
- « transformé en Europe » ou « produit originaire d'Europe » pour les produits, soit finis en Europe, soit réalisés à partir de composants européens ;
- la mention d'origine nationale serait apposée pour les produits non européens selon les règles prévues par le code des douanes communautaire.

#### 3.3.5 La préférence communautaire dans le secteur de la défense

Les entreprises européennes dans le secteur de la défense sont fragilisées car elles ne bénéficient pas toujours de débouchés suffisants et cela même en Europe. Beaucoup d'Etats membres, notamment parmi les nouveaux adhérents d'Europe centrale et orientale, préfèrent souvent acheter du matériel américain plutôt qu'euro-péen.

Il serait intéressant, dès lors, de mettre en œuvre une préférence communautaire pour certaines acquisitions d'équipements militaires. Elle se justifierait par la dimension hautement stratégique du secteur en question. Elle accompagnerait aussi la consolidation des industries de défense européennes, toujours en cours, et soutiendrait les efforts de la nouvelle agence européenne de défense, créée en 2004, pour mettre en place un marché européen des équipements de défense compétitif et renforcer la base industrielle et technologique de la défense en Europe. Elle constituerait de même une étape de plus vers l'accession à l'autonomie des Européens en matière de sécurité et de défense.

## Chapitre 4 : Comment sortir de la crise institutionnelle ?

Table ronde n°5

---

Les institutions de l'Union européenne, dont le rôle et la taille ont considérablement évolué depuis les débuts de la construction européenne, sont actuellement régies par les stipulations du traité de Nice entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Ce traité, dont chaque article a été âprement négocié par les chefs d'Etats et de gouvernement réunis à Nice en décembre 2000, a introduit des règles complexes qui jouent souvent en défaveur des grands pays.

Les représentants de l'exécutif européen, conscients des difficultés qu'ils allaient rencontrer dans l'application de ces stipulations avaient annexé au traité une « Déclaration sur l'avenir de l'Union » afin que la réflexion et le débat sur l'avenir de l'Union européenne (et notamment l'avenir institutionnel) puissent se prolonger après le Conseil européen de Nice.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, né des travaux de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing, est l'aboutissement de cette réflexion. Ce traité clarifie le rôle de chaque institution, facilite la prise de décision au sein de chacune des institutions et simplifie les procédures. En dépit des avancées certaines qu'il avait formulées, il a finalement été rejeté en mai et juin dernier par les Français et les Néerlandais. Le traité de Nice reste donc, malgré ses imperfections, la norme organisant le fonctionnement des institutions européennes.

Ce *statu quo* a pour conséquence de plonger l'Union européenne dans une crise profonde, qui impose une réflexion approfondie sur le rôle et le fonctionnement des institutions européennes.

### **1. A la suite du rejet du traité constitutionnel par une majorité de Français et de Néerlandais, l'Union se trouve dans une situation de crise institutionnelle.**

#### **1.1 Depuis l'entrée en vigueur du traité de Nice, le fonctionnement institutionnel de l'Union est régi par un ensemble de règles complexes et injustifiées.**

#### **Encadré 12. Comment fonctionne le « triangle institutionnel » actuellement**

##### **La Commission européenne**

La Commission est l'institution la plus originale de l'Union européenne. Elle représente l'intérêt européen commun à tous les Etats membres. **Elle cumule trois fonctions principales :**

- la Commission européenne est d'abord un organe d'impulsion : depuis le traité de Rome, elle a le monopole du pouvoir de proposition, sauf pour la PESC où elle partage ce pouvoir avec les Etats membres ;

- elle est aussi une **instance d'exécution**. L'article 202 du traité CE, depuis l'Acte unique, stipule que le Conseil « *confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit.* » La Commission est aussi chargée de l'exécution du budget dans le cadre des crédits alloués. Pour la PESC, la Commission est associée à la prise de décision ;

- elle est enfin la **garante du respect des traités** et notamment des actes pris en exécution de ceux-ci. Elle peut prononcer des sanctions et saisir le cas échéant la Cour de justice.

**La Commission est aussi chargée de la négociation des accords internationaux.** Pour les accords commerciaux ou les accords d'association, avec des Etats tiers ou des organisations internationales, elle doit au préalable obtenir l'autorisation du Conseil. Enfin, elle peut formuler des recommandations et des avis dans le cadre des politiques de la Communauté et de la PESC.

### Le Parlement européen

Le Parlement européen est l'organe représentatif des citoyens de l'Union. Il est élu au suffrage universel direct depuis juin 1979 (mais la base juridique date du 20 septembre 1976).

Initialement doté d'un pouvoir consultatif, le Parlement européen dispose aujourd'hui d'un **pouvoir législatif** qui s'exerce selon quatre procédures différentes en fonction de la nature de la proposition en question : consultation simple, avis conforme, procédure de coopération et procédure de codécision.

Depuis la création en juillet 1975 des ressources communautaires propres, le Parlement dispose d'un **pouvoir budgétaire**. Il peut modifier, dans certaines limites, la répartition et le montant des dépenses dites « non obligatoires » (dépenses de fonctionnement des institutions européennes et dépenses opérationnelles du budget). Il peut également proposer des modifications des « dépenses obligatoires » (dépenses découlant des traités), mais, dans ce cas, c'est le Conseil qui statue en dernier ressort. Le Parlement arrête le budget de l'Union européenne, mais peut aussi le rejeter en bloc s'il estime qu'il ne correspond pas aux besoins de l'Union européenne. Le Parlement européen prononce enfin chaque année la décharge de l'exécution du budget général.

Il dispose enfin d'un **pouvoir de contrôle** qui s'exerce *via* les processus parlementaires traditionnels (questions écrites et orales, formation de commissions d'enquête, débats...). Le Parlement participe à la nomination du président de la Commission et du collège des Commissaires, et peut rejeter celui-ci en bloc par le vote d'une motion de censure à la majorité des 2/3 des suffrages. Le Parlement reçoit aussi des pétitions des citoyens de l'Union et élit le médiateur européen pour cinq ans.

### Le Conseil de l'Union

Le Conseil de l'Union est une **institution intergouvernementale** qui est formée, selon l'article 203 du traité CE « *par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre* ». Sa composition varie en fonction de la matière traitée. On trouve ainsi le « Conseil des ministres Affaires générales » composé des ministres des Affaires étrangères, le « Conseil Ecofin » composé

des ministres de l'Economie et des finances de l'Union européenne ou encore le « Conseil marché intérieur ». Le Conseil prend ses décisions selon trois modalités de vote : la majorité simple, la majorité qualifiée et l'unanimité.

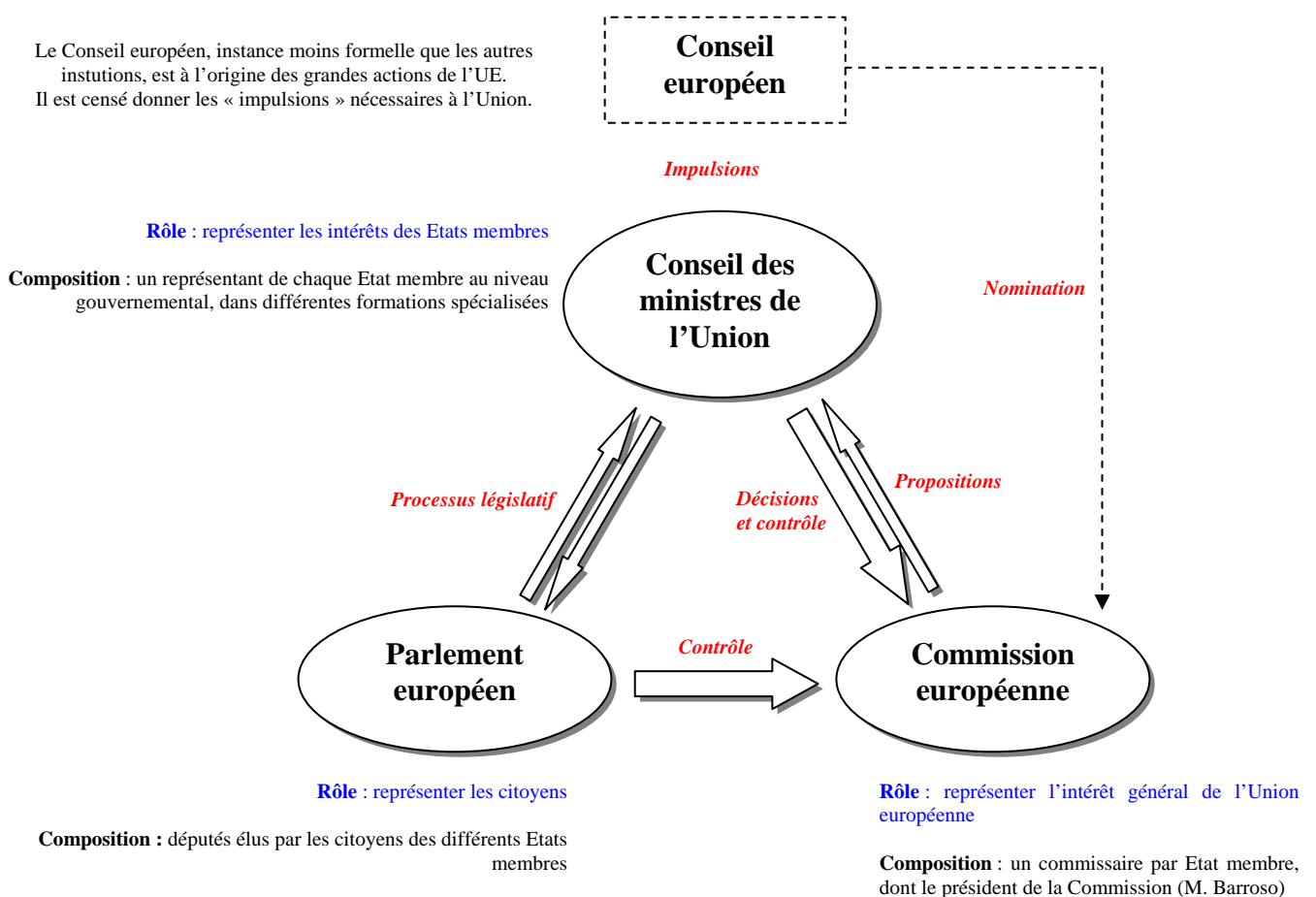
**Le Conseil est à la fois une composante du législateur communautaire et un des éléments de l'exécutif :**

- il est investi d'un pouvoir normatif : il lui appartient d'adopter en dernier ressort les règlements et les directives, en codécision éventuellement avec le Parlement ;

- il joue un rôle en matière de relations extérieures. Il autorise la Commission à ouvrir des négociations en vue d'accords commerciaux et d'accords d'association qu'il est le seul à pouvoir conclure. C'est aussi le président du Conseil qui représente la Communauté dans les affaires internationales ;

- il est enfin doté d'un pouvoir budgétaire puisqu'il arrête pour chaque année le projet de budget et participe à son adoption.

**Le Conseil se réunit également au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement (Conseil européen) pour donner à l'Union ses impulsions déterminantes.**



**Graphique 3. Schéma simplifié du fonctionnement des institutions européennes**

### 1.1.1 Une Commission trop nombreuse

Depuis l'entrée en vigueur, en novembre 2004, du protocole sur l'élargissement de l'Union annexé au traité de Nice, **c'est le principe « un Etat membre, un commissaire » qui préside à la composition de la Commission européenne.** Les « grands pays », l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne, qui comptaient auparavant deux commissaires, ont dû se résoudre à voir le nombre de leurs commissaires diminuer de moitié pour permettre aux nouveaux Etats membres d'être représentés à la Commission.

Cette situation est très préjudiciable au bon fonctionnement de la Commission. En effet, un nombre élevé de commissaires ralentit et complique la prise de décision. Dans la mesure où la Commission est l'institution qui dispose du monopole d'initiative, cette situation peut nuire au maintien d'une dynamique au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, le poids des « grands pays » au sein de la Commission est considérablement réduit, ce qui ne va pas nécessairement dans le sens de l'intérêt commun.

**C'est seulement lorsque l'Union européenne comptera 27 membres que le nombre de commissaires sera inférieur à celui des Etats membres.** En vertu du protocole susmentionné, les membres de la Commission, dont le nombre exact sera fixé par le Conseil statuant à l'unanimité, seront alors choisis sur la base d'une rotation égalitaire et dans le respect de deux principes :

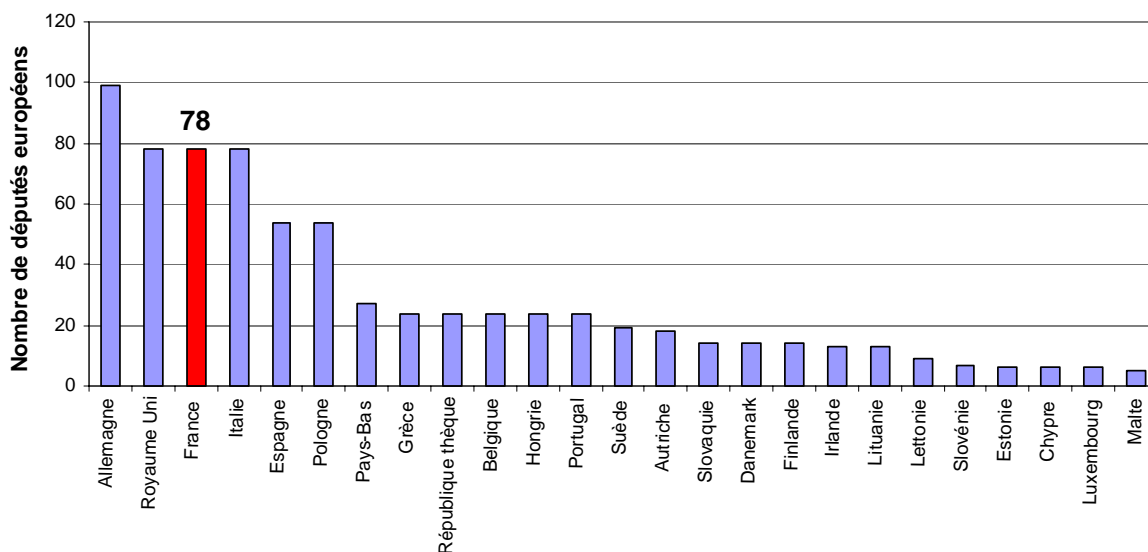
- les Etats membres seront traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'ordre de passage et le temps de présence de leurs nationaux au sein de la Commission ;
- chacun des membres de la Commission sera choisi « *afin de refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres de l'Union* ».

### 1.1.2 Un Parlement européen où la France est affaiblie

En vertu des stipulations du traité d'adhésion des dix nouveaux membres signé à Athènes le 16 avril 2003, **le Parlement européen compte actuellement 732 membres, soit le nombre maximal permis par le traité de Nice<sup>1</sup>.** Cela a eu pour effet de faire diminuer mécaniquement le nombre de députés français de 87 à 78 (mettant fin à la parité qui existait jusqu'alors avec l'Allemagne qui a vu son nombre de parlementaires passer à 99). Cela a *de facto* diminué l'influence des parlementaires français. La répartition des sièges pour la législature 2004-2009 est la suivante :

---

<sup>1</sup> Alors que le nombre maximal d'eurodéputés était fixé à 700 par le traité d'Amsterdam



Graphique 4. Répartition du nombre des députés au Parlement européen pendant la législature 2004-2009

### 1.1.3 Au sein du Conseil, la complexité du processus de décision affaiblit les grands Etats et le système de présidence prive l'Union européenne de toute lisibilité.

Le traité de Nice et le traité d'Athènes ont instauré des **règles complexes pour la prise de décision au sein du Conseil** :

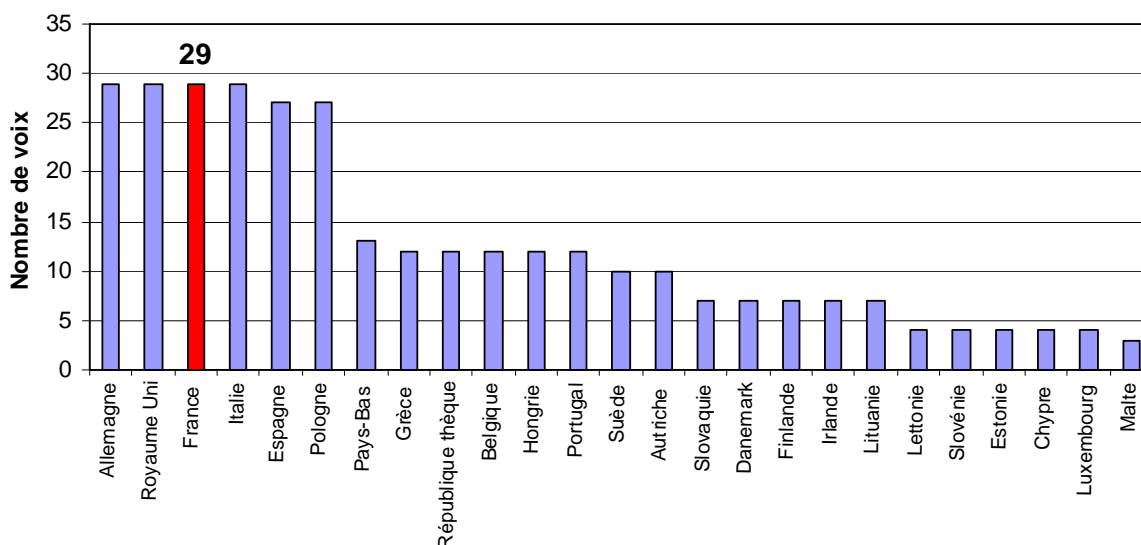
- en vertu de l'article 205 du traité CE, modifié par les traités de Nice et d'Athènes, le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 232 voix sur 321, soit 72,3% des voix ;
- la majorité qualifiée doit être acquise avec les voix d'au moins 50% des Etats membres, soit actuellement 13 Etats ;
- le traité de Nice, modifiant l'article 205 CE, a introduit une clause dite de « vérification démographique » qui prévoit que, à la demande d'un membre du Conseil, il sera vérifié lors d'une prise de décision à la majorité qualifiée que cette majorité représente au moins 62% de la population de l'Union.

Les stipulations du traité de Nice ont diminué le poids des « grands Etats » au sein du Conseil. Ainsi, la France, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Italie, ne disposent plus chacun que de 29 voix sur 321 contre 10 sur 87 dans le système antérieur où la majorité qualifiée était acquise à partir de 62 voix.

La France, qui représentait 11,5% des voix n'en représente plus que 9% avec le traité de Nice. Ce chiffre est bien en deçà du poids démographique de notre pays dans l'Union européenne (13,4% de la population de l'Union européenne)<sup>1</sup>. **Du fait du traité de Nice, la France se trouve donc sous-représentée au sein du Conseil.**

A l'inverse, l'Espagne et la Pologne, dont la population est deux fois inférieure à celle de l'Allemagne, ont 27 voix contre 29 pour l'Allemagne.

<sup>1</sup> Site de la Commission européenne



**Graphique 5. Répartition des voix au sein du Conseil**

Source : Service des Affaires européennes du Sénat

De plus, le **système de présidence du Conseil** prive l'Union de toute visibilité en matière d'exécutif. La présidence est en effet assurée par le chef d'Etat ou de gouvernement de l'Etat membre exerçant pour six mois, conformément à l'article 203 du traité CE, la présidence du Conseil de l'Union. Cette instabilité est préjudiciable car elle empêche l'exécutif européen de mener des politiques sur le long terme et fait que les citoyens européens ont de grandes difficultés à identifier l'exécutif.

**Le traité de Nice ne règle aucune des questions posées par le passage d'une Europe à 15 à une Europe à 25** et complexifie même certaines règles, comme celles de la majorité qualifiée. Il est donc urgent de modifier les règles prévues par le traité de Nice et de faciliter la prise de décision, en redéfinissant la majorité qualifiée et en étendant les domaines qui y sont soumis.

## **1.2 Les « non » français et néerlandais lors des référendums portant sur la ratification du traité constitutionnel empêchent l'Union de réformer son fonctionnement institutionnel sur la base de ce texte.**

### **1.2.1 Le traité constitutionnel apportait quelques vraies solutions aux difficultés de l'Union.**

Les stipulations du traité constitutionnel avaient pour but, notamment, de rendre plus aisée la prise de décision au sein du triangle institutionnel.

**D'une part, le traité établissant une Constitution pour l'Europe réduit le nombre de commissaires.** En effet, même si l'article I-26 (§5) prolonge la règle « un Etat membre = un commissaire » pour la composition de la première Commission nommée dans le cadre de la Constitution, soit normalement celle qui devait être élue au 1<sup>er</sup> novembre 2009, le traité prévoit que de nouvelles règles s'appliqueront dès 2014. A partir de cette date, le nombre de membres de la Commission (y compris son président et le ministre des Affaires étrangères de

l'Union) devra alors être égal « *aux deux tiers du nombre d'Etats membres* »<sup>1</sup> (article I-21 §6) la répartition des sièges était alors tournante.

**D'autre part, le traité simplifie la procédure de la majorité qualifiée au sein du Conseil et donne une vraie lisibilité à l'exécutif européen :**

- **seuls deux critères sont retenus pour la majorité qualifiée** : le nombre d'Etats membres permettant d'atteindre le seuil de la majorité qualifiée et le pourcentage de la population. En effet, le projet d'acte doit être approuvé par au moins 55% des Etats représentant au moins 65% de la population de l'Union<sup>2</sup>. Cependant, un projet d'acte est réputé obtenir la majorité qualifiée si moins de quatre membres s'y opposent, quelle que soit la population de ces Etats. **Ce système est donc à la fois plus simple**, puisqu'un plus grand nombre de combinaisons d'Etats membres peuvent constituer une majorité qualifiée, **et plus flexible**, puisqu'il permettra d'éviter, lors des élargissements ultérieurs, les longues négociations portant sur l'attribution des voix des Etats membres et la définition du seuil de la majorité qualifiée ;
- **le traité donne à l'Europe un président élu par le Conseil européen** « *à la majorité qualifiée*<sup>3</sup> *pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois* » (article I-22). Désormais, la présidence de l'Union n'est plus compatible avec aucun mandat national. Cela assure à la présidence du Conseil un caractère stable et lui permet d'être clairement identifiée de tous ;
- **enfin, le traité crée un ministre des Affaires étrangères de l'Union**, qui, en vertu de l'article I-28, « *conduit la politique étrangère de l'Union* » et participe à l'élaboration de celle-ci. Il cumulera la présidence du Conseil des ministres des Affaires étrangères avec celle de vice-président de la Commission. Il sera « le visage et la voix » de l'Union européenne dans le monde en matière de politique extérieure qui est aujourd'hui éclatée entre cinq représentants : le haut-représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, le ministre des Affaires étrangères du pays qui préside l'Union et au moins trois commissaires investis de compétences internationales (relations extérieures, politique commerciale, aide au développement et coopération).

Le 29 mai 2005, les Français, appelés à se prononcer par référendum sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ont décidé, à près de 55%, de rejeter ce texte. Trois jours plus tard, les Néerlandais, suivant « l'exemple » des Français, votaient à leur tour contre le texte. Depuis, l'Europe traverse une crise profonde et s'interroge sur l'avenir du traité constitutionnel.

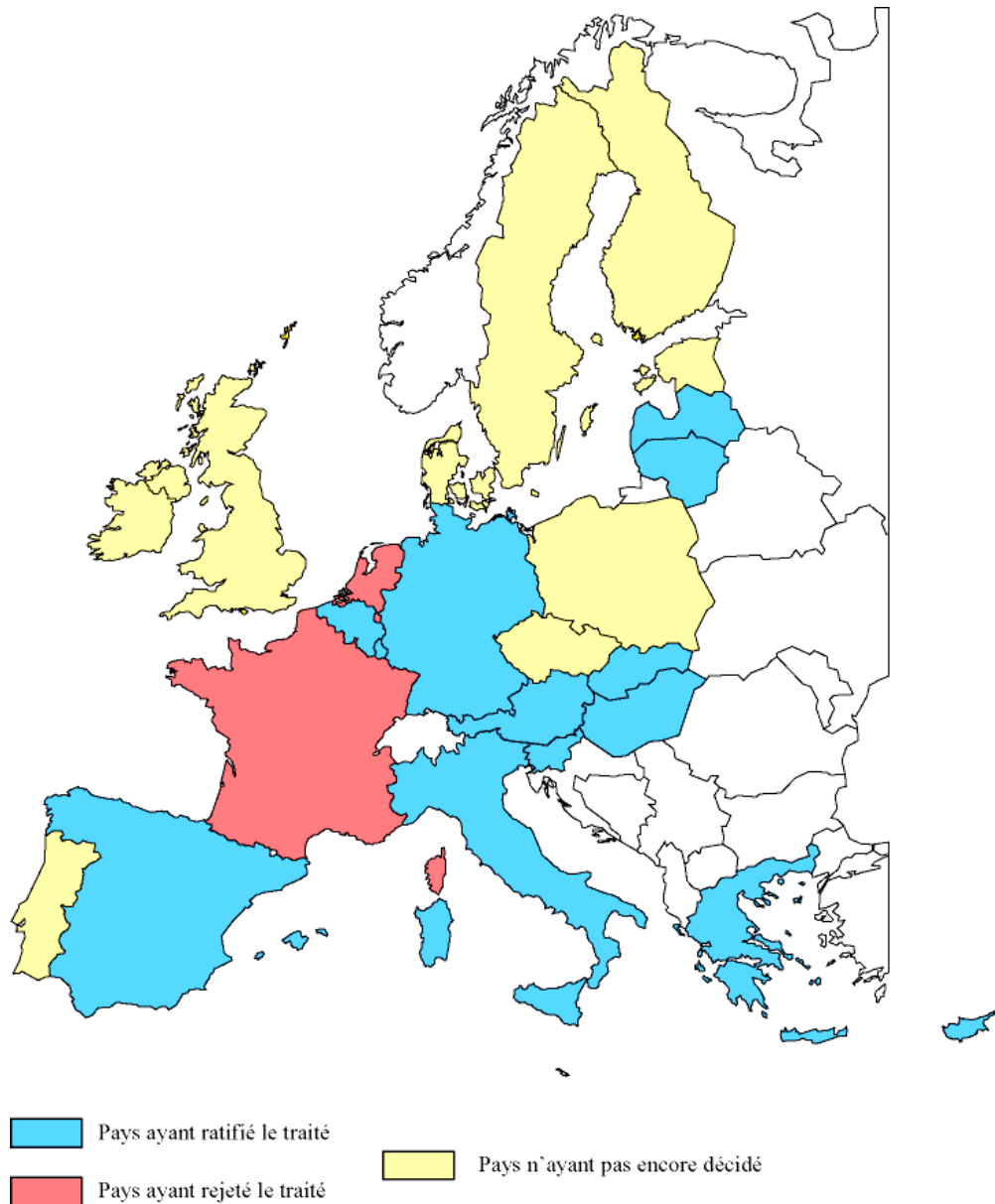
---

<sup>1</sup> Le traité précise : « *à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre* ». Il est donc possible que ce chiffre soit revu à la hausse.

<sup>2</sup> Lorsque les projets d'actes soumis à la majorité qualifiée ne sont pas issus d'une proposition de la Commission, c'est une définition plus exigeante de la majorité qualifiée qui s'applique.

<sup>3</sup> Majorité qualifiée renforcée

### 1.2.2 Les Etats membres oscillent entre arrêt et continuation du processus de ratification.



**Carte 1. Etat de la ratification du traité constitutionnel par les Etats membres**

Pour entrer en vigueur, le traité constitutionnel doit être approuvé par l'ensemble des 25 Etats membres de l'Union européenne selon les procédures de ratification choisies par chacun d'entre eux ou imposées par leur droit interne. Le traité constitutionnel devait en principe entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006 ou, si tous les Etats membres ne l'avaient pas ratifié d'ici là, « *le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procède le dernier à cette formalité* » (article IV-447 du traité constitutionnel).

Si deux ans après la signature du traité constitutionnel, seuls quatre cinquièmes des Etats membres (soit 20 Etats) ont mené à bien le processus de ratification, il est prévu que le Conseil européen se « *saisit de la question* » (déclaration n°30 annexée au traité établissant une Constitution pour l'Europe). Aucune précision n'est toutefois donnée quant aux conséquences de cette saisine.

L'absence d'une ratification empêche toute entrée en vigueur du traité en l'état.

## **2. Face au blocage institutionnel actuel, les initiatives développées en marge du cadre communautaire sont des pistes de relance intéressantes.**

### **2.1 Les Etats membres voulant aller plus loin et plus vite dans la construction européenne peuvent mettre en place des coopérations renforcées.**

Par le passé, les élargissements successifs ont montré que l'Europe devait accepter que certains pays avancent plus rapidement que d'autres sur la voie de l'intégration<sup>1</sup>. Les positions du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark sur les questions sociales, monétaires ou la libre circulation des personnes montrent que, **dès les années 80, le besoin d'une intégration différenciée était tangible**. Mais aujourd'hui, avec 25 membres dans l'Union européenne, 85 articles des traités exigeant l'unanimité, une majorité qualifiée requérant un nombre de votes élevés, **une « soupape de sécurité »<sup>2</sup> dans le fonctionnement de l'Union européenne est plus que jamais indispensable, afin d'empêcher que des pays seuls ou des minorités de blocage grippent la dynamique d'intégration et fragilisent l'action communautaire.**

Ce risque existe par exemple dans le domaine de la **défense** : certains pays comme la France ou l'Allemagne voient leurs ambitions bridées par des pays (atlantistes comme le Royaume-Uni, neutres comme la Suède). Les **questions économiques** sont aussi concernées, certains membres souhaitant une plus grande coordination budgétaire ou une harmonisation fiscale. Enfin et plus largement, il y a aujourd'hui des divergences de vue entre Etats membres sur le degré d'**intégration politique** que l'Union européenne doit atteindre.

#### **2.1.1 Les coopérations renforcées : un instrument d'intégration à plusieurs vitesses**

Les coopérations renforcées offrent à certains Etats membres de l'Union européenne la possibilité d'aller plus loin dans la coopération que ce que prévoient les traités : il s'agit donc de « *permettre à ceux qui le souhaitent de renforcer les liens qui les unissent sans pour autant contraindre les autres à les suivre* »<sup>3</sup>. En tant que telles, **les coopérations renforcées introduisent un peu de flexibilité et de souplesse dans un système où l'intégration n'est, en principe, pas différenciée d'un Etat à l'autre.**

Les coopérations renforcées s'appuient sur **plusieurs principes qui garantissent leur fonctionnement harmonieux dans le cadre de l'Union européenne** :

- les coopérations renforcées doivent tendre à la réalisation des objectifs de l'Union européenne et aller vers une intégration plus poussée (art. 43 du traité de l'Union européenne - TUE) ;
- les coopérations renforcées s'appuient sur les institutions de l'Union européenne (art. 43 TUE) ; le financement est toutefois le fait des Etats (art. 44A TUE) ;
- seuls les participants à la coopération renforcée prennent part au processus décisionnel (art. 44 TUE) ;

---

<sup>1</sup> HAENEL H., *Le traité de Nice*, rapport d'information n°202, Sénat, janvier 2001

<sup>2</sup> PHILIPPART E., « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », *Etudes et recherches*, n°22, Notre Europe, mars 2003

<sup>3</sup> *Ibid.*

- les mesures prises ne s'appliquent pas aux Etats qui ne participent pas à la coopération renforcée (art. 44 TUE) ;
- les Etats ne participant pas à la coopération renforcée peuvent la rejoindre à tout moment (avec le cas échéant des conditions et surtout l'obligation de reprendre l'acquis de la coopération renforcée) (art. 43B TUE) ;
- une coopération renforcée n'est possible que si l'action normale de l'Union européenne ne suffit pas, et ce en vertu d'un principe de recours en dernier ressort (art. 43A TUE).

### 2.1.2 Aucune coopération renforcée n'a jamais été mise en place.

**Aucune coopération renforcée n'a été pour l'heure mise en place sur la base du dispositif prévu par les traités.** Le système des coopérations renforcées n'est pas totalement stérile : la possibilité de conclure des coopérations renforcées a pu permettre, en agitant cette menace, de débloquer certaines situations politiquement bloquées par l'exigence d'unanimité au Conseil (directive sur le statut de société européenne<sup>1</sup>, mandat d'arrêt européen<sup>2</sup>). **Les coopérations renforcées n'en sont pas moins un relatif échec.**

**Les explications sont à rechercher essentiellement du côté de la contrainte politique et de la lourdeur des procédures de création qui s'exercent sur elles.** Les traités multiplient en effet les **entraves juridiques**. Le traité d'Amsterdam prévoyait ainsi une quinzaine de conditions cumulatives pour la mise en œuvre des coopérations renforcées pour le premier pilier. Les coopérations renforcées n'étaient possibles que si une majorité d'Etats membres y participaient. La procédure de création était aussi très lourde<sup>3</sup>, et fortement entravée par la possibilité d'un veto accordé à chaque Etat (« frein d'urgence »).

**Le traité de Nice a simplifié le dispositif d'origine** en diminuant le nombre minimum d'Etats requis (huit, chiffre fixe), en supprimant le système du veto pour le remplacer par une possibilité d'évocation devant le Conseil européen<sup>4</sup> ou en allégeant plus largement les procédures. **Il demeure toutefois difficile de créer une coopération renforcée.**

Par ailleurs, sur le plan politique, les Etats qui ne veulent pas participer sont toujours très réticents à la création d'une coopération renforcée car ils craignent ensuite de devoir en reprendre l'acquis sans avoir participé à son élaboration. La Commission est également rétive, généralement, à la création de coopérations renforcées.

---

<sup>1</sup> PHILIPPART E., *ibid*.

<sup>2</sup> ALLEMAND F., « Les coopérations renforcées dans la Constitution européenne : vers quel renforcement des moyens d'action et de l'intégration européenne ? », *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, n°288, novembre 2004

<sup>3</sup> Pour simplifier : présentation par les Etats membres volontaires d'une demande à la Commission ; présentation au Conseil ou non d'une proposition de création de la coopération renforcée par la Commission ; vote à la majorité qualifiée sur la proposition de la Commission et après consultation du Parlement.

<sup>4</sup> Il est seulement possible pour un Etat de suspendre la procédure en saisissant le Conseil européen ou le Conseil des ministres réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement pour l'informer de la situation : système du « ralentisseur ».

**Le traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit un relatif assouplissement du régime des coopérations renforcées :**

- en premier lieu, le traité étend la possibilité d'une coopération renforcée à la quasi-totalité des champs d'intervention de l'Union européenne, notamment ceux – sensibles – de la **politique européenne de sécurité et de défense**<sup>1</sup>. Plus largement, sont concernés tous les domaines dans lesquels l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence exclusive et ceux pour lesquels l'Union européenne ne dispose que de peu de compétences : politique industrielle, politique fiscale, tourisme, culture, éducation, etc. ;
- en second lieu, le nombre de participants doit être d'un tiers (soit neuf dans une Europe à 25), ce qui est un progrès par rapport aux huit membres requis par le traité de Nice dans une Europe à 15. Les procédures de création de la coopération renforcée sont en outre simplifiées, notamment dans le prolongement logique de la suppression des différents piliers (procédure unifiée pour les questions autres que la PESC et la PESD).

Cela étant, même avec la Constitution, la procédure reste complexe et le nombre d'Etats requis élevé.

Aujourd'hui, l'Union européenne continue donc de se priver d'un outil très efficace, au nom de la **cohésion communautaire et pour éviter le risque d'introduire** une « *Europe à deux vitesses* » ou « *à la carte* ». **Dans le même temps, le fait d'empêcher certains membres d'avancer met en danger la dynamique européenne elle-même.**

**L'euro est la seule coopération entre Etats membres qui ressemble vraiment à une coopération dite renforcée. Il est significatif de relever que l'euro ne procède pas juridiquement des stipulations des traités relatives aux coopérations renforcées, mais d'un traité *ad hoc*.**

**2.2 La coopération intergouvernementale peut permettre de mettre en œuvre des projets porteurs pour l'Union en dehors du cadre communautaire afin de passer outre les blocages et les lenteurs.**

**2.2.1 L'intégration différenciée peut s'appuyer sur d'autres solutions juridiques que les coopérations renforcées prévues par les traités.**

Il peut s'agir d'abord de coopérations hors traité, formelles (le dispositif Schengen relevait à l'origine de cette catégorie<sup>2</sup>, le Benelux, la coopération nordique, Eurocorps) ou informelles (G5). L'expérience du G5 montre toutefois que, s'il s'agit d'une initiative très utile et efficace pour impulser des politiques, cela ne suffit pas pour traduire des orientations en actes juridiques contraignants.

---

<sup>1</sup> Si une coopération renforcée intervient dans le domaine de la politique de défense (par exemple création d'une force militaire européenne), elle prend le nom de « coopération structurée permanente » et impose un certain nombre de conditions à la participation des Etats, notamment en termes de capacités militaires.

<sup>2</sup> Et la conclusion d'un accord dit « Schengen plus » le 27 mai dernier, entre sept pays membres de l'Union (l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) va dans ce sens.

Des aménagements aux traités peuvent permettre à un ou plusieurs Etats de ne pas participer à tout ou partie d'une politique communautaire sous forme par exemple d' « *opting out* » ou de dérogations permanentes (le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède bénéficient de telles dérogations pour ce qui est de la participation à la phase trois de l'Union économique et monétaire - UEM).

L'« abstention constructive », pour le second pilier, permet à un Etat d'accepter qu'une décision soit prise sans qu'il soit tenu de l'appliquer (art. 23 TUE).

L'efficacité de ces systèmes est prouvée et n'est donc pas remise en cause. Leur existence complique toutefois le fonctionnement des institutions.

### 2.2.2 L'espace Schengen, créé en marge de la Communauté européenne, a été finalement intégré dans l'Union européenne du fait de son succès.

Le principe de libre circulation des personnes n'est pas né avec les accords de Schengen (le traité CE par exemple, comportait des stipulations sur la libre circulation des travailleurs des pays membres de la Communauté<sup>1</sup>), mais pendant longtemps, les Etats membres n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les implications de ce principe. Pour certains Etats membres, la libre circulation impliquait la suppression des contrôles des ressortissants des pays tiers de l'Union européenne aux frontières intérieures, tandis que, pour d'autres, elle impliquait le maintien de ceux-ci. Devant l'absence de compromis au niveau communautaire, la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont donc décidé de signer les accords de Schengen et de mettre en place, à côté de la politique communautaire, leur propre politique en matière de libre circulation des personnes. Les accords de Schengen sont donc le premier exemple de coopération différenciée entre des Etats membres de l'Union européenne.

#### **Encadré 13. La naissance de l'espace Schengen**

L'accord qui crée « l'espace Schengen » a été signé le 14 juin 1985. Il a été complété le 19 juin 1990 par une « convention d'application de l'accord de Schengen »<sup>2</sup>.

Une nouvelle étape est franchie en 1992 : le traité de Maastricht fait de la politique d'immigration ainsi que des règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union « des questions d'intérêt commun »<sup>3</sup>. Par ailleurs, il est reconnu, en lien avec la citoyenneté européenne, que le ressortissant de tout Etat membre peut circuler librement dans l'Union européenne.

Schengen rejoint le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne avec le traité d'Amsterdam en 1999<sup>4</sup>. Le traité d'Amsterdam fait de l'immigration, de l'asile, des visas, ainsi que des autres mesures relatives à la libre circulation des personnes, des compétences

<sup>1</sup> Le traité CE prévoyait que le droit des ressortissants de l'Union européenne de travailler dans n'importe quel Etat membre ne devait pas être compromis par des conditions particulières d'entrée et de séjour des travailleurs.

<sup>2</sup> Cette convention rassemble une série de stipulations destinées à compenser la levée progressive des contrôles aux frontières intérieures par un renforcement de la coopération dans les domaines de la circulation des personnes (visas, immigration, asile).

<sup>3</sup> Avec le traité de Maastricht, c'est toujours le mode de décision intergouvernemental qui prévaut pour ces domaines.

<sup>4</sup> Un protocole annexé au traité d'Amsterdam autorise cette intégration.

partagées entre les Etats membres et l'Union européenne. L'intégration de « l'acquis de Schengen » (réparti entre le premier et le troisième piliers) devient alors obligatoire pour les Etats membres de l'Union – sauf le Royaume-Uni et l'Irlande qui bénéficient d'un régime dérogatoire – et pour les pays candidats.

Les accords de Schengen ont constitué la première forme de coopération renforcée de l'histoire de la construction européenne : des Etats, las d'espérer un accord qui ne venait jamais, ont décidé de passer outre les mécanismes communautaires pour faire avancer l'Europe. **L'histoire de l'espace Schengen est encourageante : elle montre que dans l'Union européenne, l'unanimité des Etats membres n'est pas toujours indispensable pour mettre en œuvre des politiques nouvelles.**

### 2.2.3 Deux exemples de coopérations réussies dans le domaine spatial, entreprises selon des modalités originales

#### **Premier exemple, Airbus : un modèle de coopération industrielle en dehors du cadre communautaire**

Jusque dans les années 70, les constructeurs américains, notamment Boeing, dominaient largement l'industrie aéronautique civile et détenaient plus de 80% du marché mondial<sup>1</sup>. C'est dans ce contexte que fut créé Airbus, à la suite d'un accord gouvernemental franco-allemand signé au salon du Bourget en 1969. Dès l'année suivante, **le consortium Airbus Industrie était mis en place sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE)**, entre le groupe français Sud-Aviation (qui deviendra Aérospatiale) et Deutsche Airbus. Le groupe espagnol CASA les rejoint rapidement alors que le britannique British Aerospace faisait de même en 1979.

A la fois actionnaires et partenaires industriels, **les quatre compagnies continuaient d'opérer comme des entreprises nationales**, se partageant la production des composants avant leur assemblage final à Hambourg ou à Toulouse (où, dès 1974, le siège social d'Airbus avait été installé). L'Allemagne fabriquait ainsi les fuselages et les portes, la France les cockpits et les tronçons centraux, l'Espagne les empennages et le Royaume-Uni les ailes. **Le GIE coordonnait le tout** et présentait un visage unique pour les fonctions de vente, de marketing et de relations avec les clients.

Ce mode de coopération industrielle internationale pour le moins inhabituel bénéficia dès le départ d'**importantes aides publiques**, non pas de la Communauté européenne, puisque Airbus se situait totalement en dehors du cadre communautaire, mais des quatre Etats nationaux concernés qui n'hésitèrent pas à multiplier les subventions à la production et autres mesures fiscales pour donner l'impulsion nécessaire et couvrir les gigantesques mises de départ nécessaires à la construction aéronautique. Aujourd'hui, Airbus est le symbole d'une Europe qui prospère, montrant que la démarche volontariste de quelques Etats membres selon une formule juridique particulière peut être une réussite pour l'ensemble du continent : **Airbus Industrie a un chiffre d'affaires annuel de 20 Mds € et emploie 53 000 salariés, dont 17 600 en France, sans oublier les dizaines de milliers de personnes travaillant pour les fournisseurs et les entreprises partenaires sous-traitantes.**

---

<sup>1</sup> COSPEN E., « La rivalité entre Boeing et Airbus, 1987-1998 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, n° 9, novembre 2000

## Second exemple, le système global de navigation par satellites Galileo

Créé en 1999, le projet Galileo est **un programme civil européen de navigation et de localisation par satellite**. Il constitue la réplique européenne au *Global positioning system* (GPS) américain. Une fois achevé, **Galileo permettra à ses utilisateurs de déterminer leur position précise, au mètre près, sur n'importe quel point de la planète**. La première phase de développement et de validation du système Galileo s'achève cette année. Elle sera suivie par une phase de déploiement, avec le lancement de satellites expérimentaux en 2006 puis 27 satellites opérationnels et trois de remplacement, positionnés en orbite moyenne.

**L'Europe spatiale s'est d'abord construite à l'extérieur du dispositif communautaire** et a longtemps reposé sur la seule **agence spatiale européenne** (ASE). Cette structure intergouvernementale a été créée en 1975 et regroupe aujourd'hui dix-sept Etats dont certains ne font pas partie de l'Union européenne (Suisse et Norvège). Ses activités se divisent entre programmes « obligatoires » (financés par l'ensemble des Etats membres de l'agence) et « facultatifs » (uniquement financés par les Etats intéressés, comme dans le cas du lanceur Ariane), mais englobent néanmoins l'ensemble de la gamme d'une politique spatiale civile (lanceurs, satellites et vols habités).

Galileo n'est pas un programme communautaire *stricto sensu*, même s'il a bénéficié des initiatives de la Commission. **Il est mené conjointement par l'Union européenne et l'ASE, liées dans une « entreprise commune »** (*Joint Undertaking*) qui gère la phase développement du programme et prépare les phases de déploiement et d'opérations. Au sein de cette structure duale, **la Commission européenne, et plus particulièrement la DG Energie et transport**, est notamment responsable de l'architecture générale et de l'organisation institutionnelle du système, de la gestion des fréquences et de l'offre de services, ainsi que des questions de sécurité. L'ASE est quant à elle en charge du développement et de la validation du segment spatial et des infrastructures terrestres qui lui sont liés.

### 3. La relance institutionnelle de l'Union passe également par l'avènement d'un véritable gouvernement économique de l'Union.

L'introduction de l'euro en 1998 a permis de concrétiser l'ambition d'une Europe économique intégrée. Mais cette ambition est contrariée par l'insuffisance de la gouvernance économique de l'Union. Une réforme de la gouvernance économique pourrait s'appuyer sur trois axes

### **3.1 Premier axe : faire de l'Eurogroup le gouvernement économique de la zone euro**

#### **Encadré 14. L'euro : quels apports ?**

La création de l'euro a marqué l'une des grandes étapes de la construction européenne. Outre sa portée politique, **la mise en place de la monnaie unique s'est traduite par des avantages économiques certains** :

- elle permet **d'économiser les coûts de transaction de change** qui, au début des années 1990, représentaient entre 0,25% et 0,4% du PIB européen<sup>1</sup> ;

- elle **élimine les risques de change entre les pays européens**. Une diminution de risque s'apparentant à une diminution de coût, la monnaie unique a engendré une augmentation des échanges commerciaux de l'ordre de 10% à l'intérieur de la zone euro<sup>2</sup> ;

- elle évite **les attaques spéculatives sur les devises européennes** telles que l'Europe en a connues au début des années 1990. En outre, une monnaie forte et crédible est moins sujette aux dévaluations en cas de turbulences économiques ou de mauvaise gestion des finances publiques.

**Ces avantages n'apparaissent pas toujours clairement aux yeux de la population européenne**. Les performances des pays de la zone euro sont en effet en retrait par rapport à celles des autres Etats membres de l'Union, en particulier du Royaume-Uni : entre 1996 et 2003, la croissance du PIB du Royaume-Uni et de la Suède a atteint environ 2,7% par an en moyenne contre 2% en moyenne dans la zone euro.

Le faible niveau de croissance, comme l'augmentation des prix, le chômage ou la dégradation des performances du commerce extérieur, sont souvent attribués à l'influence de l'euro. **Toutefois, les mauvaises performances des Etats de la zone euro ne sont pas liées à la monnaie unique, mais à l'absence de réformes structurelles et à l'absence de coordination entre les politiques économiques des Etats membres** :

- les gains de productivité horaire de la zone euro ont ralenti au cours des années 1990 alors qu'ils se maintenaient dans les pays hors zone euro ;

- les pays hors zone euro ont mis en place d'importantes réformes structurelles sur les marchés du travail et des biens ;

- les pays hors zone euro ont su se créer des marges de manœuvre budgétaire dans la période antérieure à 2001-2003 et donc ont pu soutenir leur économie pendant le ralentissement sans avoir à subir les contraintes du pacte de stabilité et de croissance.

**Enceinte informelle, l'Eurogroup réunit les ministres de l'Economie et des finances des douze pays membres de la zone euro**, rendus économiquement solidaires par la monnaie unique, ainsi que le commissaire européen en charge des questions économiques et le Président de la Banque centrale européenne. **C'est donc une formation plus restreinte**

<sup>1</sup> OBSTFELD M., et ROGOFF K., *Foundations of International Macroeconomics*, The MIT Press, 1996.

<sup>2</sup> KARAS, O., (député européen), « The euro », *Petites affiches*, n°174, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

**que le Conseil « affaires économiques et financières » (Ecofin).** Il ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

L'Eurogroup a en effet été pensé comme un moyen de renforcer au sein de la zone euro la coordination économique prévue par ailleurs au niveau de l'Union européenne toute entière (surveillance multilatérale, grandes orientations de politique économique), et non de se substituer au Conseil Ecofin.

**Cette ambition a toutefois été déçue.** L'Eurogroup n'a pas vraiment servi de lieu de dialogue entre gouvernements notamment en amont de la préparation des budgets nationaux<sup>1</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la zone euro dispose en la personne du président élu de l'Eurogroup Jean-Claude Juncker<sup>2</sup> d'un interlocuteur unique et stable auprès de la BCE et dans les réunions internationales (FMI, G7)<sup>3</sup>. C'est une avancée importante.

**Aujourd'hui, il importe de faire de l'Eurogroup, dans les faits, une véritable enceinte de coordination disposant de réels pouvoirs et dotée de moyens** (secrétariat), c'est-à-dire un véritable « *gouvernement économique européen* »<sup>4</sup>, capable de décisions crédibles et susceptible d'engager un dialogue efficace avec la Banque centrale européenne.

### **3.2 Deuxième axe : renforcer la coordination des politiques économiques et budgétaires, pour plus de croissance**

**Au sein de l'Union européenne, et plus encore dans la zone euro, la coordination économique est indispensable.** La monnaie unique rend nécessaire la coordination, notamment en matière de politiques budgétaires, en raison de l'interdépendance entre les Etats et pour permettre à la BCE d'adapter le cas échéant sa politique.

**C'est pour cette raison que l'Union européenne a mis en place un dispositif de coordination économique** s'appuyant, d'une part, sur de grandes orientations de politique économique (GOPE), d'autre part, sur un mécanisme de surveillance multilatérale des économies des pays membres<sup>5</sup>. **Ce système apparaît en fait largement formel** : aucune sanction n'est en pratique adoptée contre un pays qui ne respecte pas les GOPE. La coordination économique est donc, en l'état actuel des choses, insuffisante.

**Avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC), l'Union européenne a développé un système spécifique de coordination en matière des politiques budgétaires,** qui repose aussi sur une surveillance multilatérale. Une procédure spéciale de « déficit excessif » est censée

---

<sup>1</sup> C'est aussi le cas en matière fiscale : en 2000, la France a mis ses partenaires devant le fait accompli en créant la TIPP flottante.

<sup>2</sup> Par ailleurs Premier ministre luxembourgeois

<sup>3</sup> Le traité constitutionnel prévoit quant à lui l'adoption au Conseil de positions communes autour de l'euro, défendues au sein des institutions internationales. Seuls les Etats participant à l'euro peuvent prendre part au vote.

<sup>4</sup> Annexe au projet de loi de finances pour 2005, « La politique économique du Gouvernement »

<sup>5</sup> En vertu de l'art. 99 du traité CE relatif à la coordination des politiques économiques, le Conseil adopte les GOPE et adresse des recommandations aux Etats membres si leurs choix de politique économique ne sont pas conformes aux GOPE ou risque de compromettre le bon fonctionnement de l'UEM. La Commission assure la surveillance technique, en adressant un rapport annuel au Conseil sur le respect des grandes orientations de politique économique.

sanctionner les Etats qui ne joueraient pas le jeu de la discipline budgétaire commune. **Compte tenu des rigidités et des incohérences économiques du PSC, il a fait l'objet d'une réforme en 2005.** Tout en confirmant le principe de l'encadrement des politiques budgétaires, cette réforme a assoupli un certain nombre de règles, et rendu le PSC économiquement plus intelligent<sup>1</sup>. Le PSC cherche désormais à concilier la discipline budgétaire avec l'impératif de croissance. **La réforme intervenue peut toutefois sembler inachevée.** Certains économistes proposent ainsi de ne prendre en compte que le déficit structurel et non le déficit total par l'appréciation des critères du PSC. D'autres suggèrent d'abandonner la référence au déficit pour se concentrer sur la dette.

### **3.3 Troisième axe : faire de la Banque centrale européenne (BCE) un organisme plus transparent au service de la stabilité et de la croissance**

**En vertu des traités, l'objectif principal de la politique monétaire est « de maintenir la stabilité des prix ».** La cible de 2% d'inflation a été définie par la BCE elle-même en 1998, le traité ne définissant pas l'objectif d'inflation à atteindre. Ce mandat principal, qui se double d'un soutien aux politiques économiques générales<sup>2</sup>, est clair. **Il a permis de contenir les tendances inflationnistes dans la zone euro.**

**Mais il pose aussi des difficultés au regard de la gouvernance.** Dans certains pays dotés d'une banque centrale indépendante (Royaume-Uni par exemple), c'est le gouvernement qui fixe l'objectif d'inflation et la banque centrale qui décide de la politique monétaire permettant d'atteindre la cible. Cela est impossible en l'état actuel du traité, qui interdit à la BCE de recevoir des instructions de la part des gouvernements.

**Le fonctionnement de la BCE pourrait être amélioré. Aujourd'hui, l'indépendance de la BCE n'est pas sérieusement remise en cause.** En effet, il est admis qu'une banque centrale aux ordres du pouvoir politique mène une politique inflationniste néfaste pour l'économie. **C'est plutôt du côté de la transparence de son fonctionnement que des pistes sont à explorer.** Par exemple, contrairement aux banques centrales anglo-saxonnes, la BCE ne publie pas les « minutes » de ses débats et les détails de ses votes.

---

<sup>1</sup> Le niveau d'endettement est désormais pris en compte pour apprécier la situation d'un pays. Les délais pour la correction des déficits sont allongés. Une certaine tolérance est prévue par rapport à la règle des 3% de déficit si cela permet de soutenir l'investissement public (dépenses de recherche et développement). Enfin, les « circonstances exceptionnelles » dispensant un Etat du strict respect des règles du PSC sont étendues (récession de faible ampleur).

<sup>2</sup> « En vue de contribuer à un niveau d'emploi élevé, à une croissance soutenable et non inflationniste, à un degré élevé de compétitivité et de convergence des performances économiques »

